TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SECRETARÍA GENERAL

JURISPRUDENCIA

CONSTITUCIONAL

**TOMO NONAGÉSIMO QUINTO**

**(julio - diciembre 2014)**



MADRID 2014

CONTENIDO

1. SENTENCIAS: STC 112/2014 A STC 215/2014 3

2. AUTOS: ATC 180/2014 A ATC 305/2014 23

3. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY IMPUGNADAS:

A) Disposiciones con fuerza de ley del Estado 2441

B) Disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas 2445

4. ÍNDICE DE DISPOSICIONES GENERALES IMPUGNADAS:

A) Disposiciones del Estado 2452

B) Disposiciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas 2454

C) Disposiciones de territorios históricos y corporaciones locales 2456

5. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CITADAS:

A) Constitución 2457

B) Tribunal Constitucional 2465

C) Cortes Generales 2470

D) Leyes Orgánicas 2471

E) Leyes de las Cortes Generales 2478

F) Reales Decretos Legislativos 2501

G) Reales Decretos-leyes 2507

H) Reales Decretos y otras disposiciones generales del Estado 2511

I) Legislación preconstitucional 2522

J) Comunidades y Ciudades Autónomas 2525

L) Tratados y acuerdos internacionales 2548

M) Unión Europea 2549

N) Consejo de Europa 2553

6. ÍNDICE DE RESOLUCIONES JUDICIALES DE OTROS TRIBUNALES CITADAS:

A) Tribunal Europeo de Derechos Humanos 2554

B) Tribunales de Justicia de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea 2559

C) Tribunal Supremo 2560

7. ÍNDICE ANALÍTICO 2561

8. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS 2593

1. SENTENCIAS: STC 112/2014 A STC 215/2014

Sala Primera. Sentencia 112/2014, de 7 de julio de 2014

Conflicto positivo de competencia 6735-2007. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid (STC 88/2014). Voto particular. 39

Sala Primera. Sentencia 113/2014, de 7 de julio de 2014

Recurso de amparo 5823-2012, 5824-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que acuerdan la ampliación de la entrega a las autoridades judiciales de la República Checa. 76

Sala Primera. Sentencia 114/2014, de 7 de julio de 2014

Recurso de amparo 6701-2013. Vulneración del derecho al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad: resolución judicial que concluye que la renuncia al cargo de presidente de la junta concejil conlleva asimismo la renuncia a la condición de vocal de este mismo órgano colegiado. 84

Sala Segunda. Sentencia 115/2014, de 8 de julio de 2014

Recurso de amparo 1326-2007. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular. 99

Sala Segunda. Sentencia 116/2014, de 8 de julio de 2014

Recurso de amparo 2512-2007. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular. 109

Sala Segunda. Sentencia 117/2014, de 8 de julio de 2014

Recurso de amparo 3225-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal y a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que deniegan la aplicación del doble cómputo del tiempo de privación de libertad en un supuesto en el que se había establecido un límite máximo de cumplimiento de condena (STC 35/2014). 118

Sala Segunda. Sentencia 118/2014, de 8 de julio de 2014

Recurso de amparo 4715-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación, a la intimidad personal y familiar y a la tutela judicial efectiva: denegación de solicitud de asistencia gratuita fundada en la falta de acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar. 128

Pleno. Sentencia 119/2014, de 16 de julio de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 5603-2012. Derechos a la igualdad, la tutela judicial efectiva, la libertad sindical, al trabajo y a la negociación colectiva: constitucionalidad de los preceptos que regulan el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y reforman el régimen de negociación colectiva. Voto particular. 146

Pleno. Sentencia 120/2014, de 17 de julio de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1756-2003. Leyes de contenido heterogéneo, procedimiento legislativo y facultades de enmienda; principio de seguridad jurídica, derecho a la participación política: constitucionalidad de los preceptos legales impugnados (SSTC 136/2011 y 176/2011). 235

Pleno. Sentencia 121/2014, de 17 de julio de 2014

Conflicto positivo de competencia 1470-2013. Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (STC 8/2013). 257

Pleno. Sentencia 122/2014, de 17 de julio de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 5277-2013. Competencias sobre patrimonio cultural: nulidad de diversos preceptos legales relativos a los bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y al régimen de los bienes de interés cultural; interpretación conforme del precepto relativo a los planes especiales de protección. 270

Sala Segunda. Sentencia 123/2014, de 21 de julio de 2014

Conflicto positivo de competencia 6869-2007. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular. 309

Sala Segunda. Sentencia 124/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 2201-2008. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Votos particulares. 335

Sala Segunda. Sentencia 125/2014, de 21 de julio de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 1826-2011. Competencias sobre legislación civil: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia. 344

Sala Primera. Sentencia 126/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 3652-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013). 356

Sala Segunda. Sentencia 127/2014, de 21 de julio de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 3809-2012. Competencias sobre legislación civil: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia. 369

Sala Primera. Sentencia 128/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 4716-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación, a la intimidad personal y familiar y a la tutela judicial efectiva: denegación de asistencia gratuita fundada en la falta de acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar (STC 118/2014). 381

Sala Primera. Sentencia 129/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 5033-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión a trámite del incidente concursal fundada en una normativa que no se hallaba ya vigente al momento de adoptarse la decisión. 398

Sala Primera. Sentencia 130/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 6051-2012. Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa (STC 104/2014). 407

Sala Primera. Sentencia 131/2014, de 21 de julio de 2014

Recurso de amparo 1196-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013). 421

Pleno. Sentencia 132/2014, de 22 de julio de 2014

Conflicto en defensa de la autonomía local 5738-2010. Autonomía local: constitucionalidad de la ley autonómica que modifica la extensión de los términos municipales. 430

Pleno. Sentencia 133/2014, de 22 de julio de 2014

Recurso de amparo 3930-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la imparcialidad judicial, la prueba, a conocer la acusación y a la presunción de inocencia: condena basada en prueba indiciaria suficientemente ponderada; inexistencia de dudas objetiva y legítimamente justificadas sobre la imparcialidad de uno de los magistrados intervinientes en la causa. Votos particulares. 453

Pleno. Sentencia 134/2014, de 22 de julio de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1800-2014. Competencias sobre régimen energético y medio ambiente: nulidad de la ley autonómica que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014). Voto particular. 496

Sala Primera. Sentencia 135/2014, de 8 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 6811-2010. Supuesta vulneración de los derechos a la intimidad, a la protección de datos de carácter personal, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: consideración como prueba de cargo del análisis de una muestra de ADN tomada con consentimiento del afectado. 503

Sala Segunda. Sentencia 136/2014, de 8 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 3203-2011. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: defectuosa notificación a quien ostentaba un evidente y legítimo interés en el proceso de ejecución hipotecaria en su condición de hipotecante no deudor. 517

Sala Segunda. Sentencia 137/2014, de 8 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 7044-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos del demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013). 530

Sala Segunda. Sentencia 138/2014, de 8 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 5167-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): traslación genérica, carente de elementos de individualización o referencia al interés de los menores, del régimen de estancias de los progenitores no custodios al caso de los abuelos maternos. 541

Sala Segunda. Sentencia 139/2014, de 8 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 5632-2013. Alegada vulneración de los derechos a la libertad personal, a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal: inadmisión del recurso de amparo interpuesto cuando todavía no se había resuelto el incidente de nulidad de actuaciones instado en sede judicial. 550

Pleno. Sentencia 140/2014, de 11 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 7535-2006. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, a la libertad ideológica, a la tutela judicial y a la libertad sindical: inexistencia de panorama indiciario suficiente que conecte la no renovación como profesora de religión con el ejercicio de derechos fundamentales (STC 38/2007). Votos particulares. 560

Pleno. Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Competencias sobre urbanismo: nulidad del precepto legal que limita la corrección al alza del valor obtenido por la capitalización real o potencial del suelo rural (SSTC 61/1997 y 164/2001). Votos particulares. 591

Pleno. Sentencia 142/2014, de 11 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 4806-2009. Competencias en materia de consumo y régimen energético; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de la regulación de la oficina de defensa del consumidor en la Comisión Nacional de Energía. 712

Sala Segunda. Sentencia 143/2014, de 22 de septiembre de 2014

Conflicto positivo de competencia 5571-2008. Competencias en materia laboral y de seguridad social: adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 88/2014). Voto particular. 728

Sala Segunda. Sentencia 144/2014, de 22 de septiembre de 2014

Conflicto positivo de competencia 1343-2009. Ejercicio de la potestad subvencional en materia ambiental: disposiciones reglamentarias y convocatoria de ayudas que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992). 754

Sala Segunda. Sentencia 145/2014, de 22 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 6157-2010. Vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones: grabación sin garantías de conversaciones verbales mantenidas en dependencias policiales (STC 26/2006). 770

Sala Primera. Sentencia 146/2014, de 22 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 3794-2012. Supuesta vulneración del derecho a la presunción de inocencia: condena basada en prueba indiciaria suficientemente ponderada (STC 133/2014). Voto particular. 792

Sala Primera. Sentencia 147/2014, de 22 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 6119-2012. Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: STC 104/2014 (exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa). 806

Sala Primera. Sentencia 148/2014, de 22 de septiembre de 2014

Recurso de amparo 6564-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 101/1996). 820

Sala Segunda. Sentencia 149/2014, de 22 de septiembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 6833-2013. Derecho a la tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias y competencias sobre legislación procesal: pérdida parcial de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ya resuelta por la STC 82/2014 e inadmisión por inadecuada realización del trámite de audiencia. 831

Sala Primera. Sentencia 150/2014, de 22 de septiembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 1050-2014. Competencias sobre colegios profesionales: nulidad del precepto legal autonómico relativo a las obligaciones de colegiación de los empleados públicos (STC 3/2013). 847

Pleno. Sentencia 151/2014, de 25 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 825-2011. Reserva de ley orgánica, condiciones básicas de igualdad y derechos a la libertad ideológica y a la intimidad: constitucionalidad de la regulación foral del registro de profesionales que objetan a la práctica del aborto; nulidad del precepto legal que regula el régimen de acceso a la información contenida en el registro. Voto particular. 858

Pleno. Sentencia 152/2014, de 25 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1725-2011. Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad de los preceptos de la Ley de presupuestos que reordenan la actividad de Loterías y Apuestas del Estado y reforman las Leyes general de subvenciones y de la carrera militar. 885

Pleno. Sentencia 153/2014, de 25 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 2398-2011. Principio de igualdad, condiciones básicas de igualdad y derechos de los españoles en el extranjero: constitucionalidad de la reforma legal que limita el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales y a los cabildos insulares. 911

Pleno. Sentencia 154/2014, de 25 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 6984-2011. Competencias sobre medio ambiente, defensa y Fuerzas Armadas, aguas y obras públicas de interés general: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la realización de maniobras y ejercicios militares pese a que existe en el interior del parque natural una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional (STC 82/2012). 929

Pleno. Sentencia 155/2014, de 25 de septiembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1345-2012. Principio de igualdad, derecho de acceso a los cargos públicos e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece la incompatibilidad parlamentaria de los alcaldes, presidentes de diputaciones provinciales y de mancomunidades de municipios. 943

Pleno. Sentencia 156/2014, de 25 de septiembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 3361-2012. Principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal que establece la regla para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente de los trabajadores contratados a tiempo parcial. Voto particular. 963

Sala Primera. Sentencia 157/2014, de 6 de octubre de 2014

Recurso de amparo 6644-2009. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular. 990

Sala Segunda. Sentencia 158/2014, de 6 de octubre de 2014

Recurso de amparo 3285-2012. Vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativa parlamentaria sin motivación (STC 44/2010). 999

Sala Primera. Sentencia 159/2014, de 6 de octubre de 2014

Recurso de amparo 5439-2012 . Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): aplicación razonada de las reglas transitorias de la Ley sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios a un supuesto de cesión del título. 1012

Sala Primera. Sentencia 160/2014, de 6 de octubre de 2014

Recurso de amparo 2477-2013. Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa (STC 104/2014). 1026

Pleno. Sentencia 161/2014, de 7 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 965-2004. Competencias sobre medio ambiente, ordenación general de la economía, puertos y aeropuertos, transportes terrestres y obras públicas: constitucionalidad de los preceptos legales básicos que defieren al reglamento el establecimiento de distintos criterios técnicos. Voto particular. 1040

Pleno. Sentencia 162/2014, de 7 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1511-2011 . Competencias sobre medio ambiente: nulidad de la Ley autonómica que contraviene la prohibición, establecida por la normativa básica estatal, de cambio del uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años (STC 97/2013). 1078

Pleno. Sentencia 163/2014, de 7 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 5007-2011. Sistema de financiación autonómica: STC 76/2014 (constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009). 1091

Pleno. Sentencia 164/2014, de 7 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1811-2013. Régimen económico y fiscal canario: nulidad del precepto legal que afecta al régimen especial canario y que fue aprobado sin respetar el trámite de audiencia previa a la Comunidad Autónoma previsto en su Estatuto de Autonomía (STC 164/2013). 1100

Pleno. Sentencia 165/2014, de 8 de octubre de 2014

Recurso de amparo 2698-2010. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho), a la defensa y a la presunción de inocencia: valor de las declaraciones autoinculpatorias prestadas en diligencias policiales 1111

Sala Segunda. Sentencia 166/2014, de 22 de octubre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 7929-2009. Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de la norma autonómica que sitúa el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común. 1127

Sala Segunda. Sentencia 167/2014, de 22 de octubre de 2014

Recurso de amparo 3512-2012. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resolución judicial que inadmite un recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la carga de aportar los documentos acreditativos de la satisfacción de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas, incurriendo en error patente. 1145

Sala Segunda. Sentencia 168/2014, de 22 de octubre de 2014

Recurso de amparo 5562-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): STC 159/2014 (aplicación razonada de las reglas transitorias de la Ley sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios a un supuesto de cesión del título). 1161

Sala Segunda. Sentencia 169/2014, de 22 de octubre de 2014

Recurso de amparo 5078-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de la demandada pese a advertir la actora del error que padeció en la identificación del domicilio de su contraparte (STC 122/2013). 1173

Pleno. Sentencia 170/2014, de 23 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 866-2007. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional (STC 31/2010). Voto particular. 1186

Pleno. Sentencia 171/2014, de 23 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1528-2011. Competencias sobre crédito, ordenación general de la economía y hacienda: inconstitucionalidad del precepto foral relativo a la aplicación en las entidades locales de las medidas de reducción de costes de personal. Voto particular. 1214

Pleno. Sentencia 172/2014, de 23 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 5011-2011. Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos. 1241

Pleno. Sentencia 173/2014, de 23 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 55-2012. Competencias sobre Administración de justicia: nulidad de los preceptos forales que regulan diversos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra (STC 140/1990). 1251

Pleno. Sentencia 174/2014, de 23 de octubre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 322-2012. Competencias sobre puertos: pérdida parcial de objeto del proceso en lo que atañe al puerto de Guía de Isora; constitucionalidad de la norma estatal que declara puerto de interés general el puerto de Los Cristianos (STC 40/1998). 1271

Sala Primera. Sentencia 175/2014, de 3 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 5406-2006. Supuesta vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio: ausencia de reacción tempestiva frente a resoluciones judiciales que autorizan la entrada y registro domiciliario. 1283

Sala Primera. Sentencia 176/2014, de 3 de noviembre de 2014

Conflicto positivo de competencia 6876-2007. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular. 1294

Sala Segunda. Sentencia 177/2014, de 3 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 2434-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho y congruente), al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías: ausencia de indefensión material; preservación del principio de inmediación habiendo mediado sustitución judicial (STC 55/1991). Voto particular. 1308

Sala Primera. Sentencia 178/2014, de 3 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 198-2013. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley, a la tutela judicial efectiva y al juez imparcial: resolución judicial fundada en Derecho, que no incurre en error patente y es congruente con las pretensiones sobre cuantía de la indemnización oportunamente deducidas en el recurso de casación; ausencia de recusación tempestiva del Magistrados al que se reprocha ausencia de imparcialidad. 1325

Sala Segunda. Sentencia 179/2014, de 3 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 1877-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: inadmisión de recurso de apelación acordada sin consideración de la garantía de doble instancia ni ponderación de la diligencia mostrada por el condenado y su abogada defensora. 1345

Sala Primera. Sentencia 180/2014, de 3 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 2791-2013. Supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal, la tutela judicial efectiva y la legalidad penal: desestimación motivada de una petición de prescripción planteada en un supuesto de suspensión de la ejecución de pena privativa de libertad (STC 81/2014). 1353

Pleno. Sentencia 181/2014, de 6 de noviembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 321-2008. Competencias en materia de sanidad, productos farmacéuticos y legislación civil y mercantil; principios de seguridad jurídica y de legalidad sancionadora: nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la caducidad de la autorización de instalación y funcionamiento de las oficinas de farmacia y las fórmulas magistrales y los preparados oficiales; interpretación conforme con la Constitución de la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia ejecutiva de autorización de las instalaciones donde se elaboren las fórmulas magistrales y preparados oficinales. 1362

Pleno. Sentencia 182/2014, de 6 de noviembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 6985-2011. Competencias sobre defensa, Fuerzas Armadas, aguas, obras públicas, protección ambiental y espacios naturales protegidos: nulidad de los preceptos legales autonómicos que prohíben la realización de maniobras y ejercicios militares en una zona de interés para la defensa (STC 154/2014). 1389

Pleno. Sentencia 183/2014, de 6 de noviembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1780-2013. Principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de la regulación legal del hecho imponible, sujetos pasivos y tipo de gravamen del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica; acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante. 1400

Pleno. Sentencia 184/2014, de 6 de noviembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1914-2013. Sistema de financiación autonómica: STC 101/2013 (constitucionalidad de los preceptos legales que determinan las cuantías de los fondos de compensación interterritorial, establecen la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas y fijan el importe de la inversión estatal en Canarias). 1428

Pleno. Sentencia 185/2014, de 6 de noviembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 5318-2013. Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto. 1439

Sala Segunda. Sentencia 186/2014, de 17 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 2996-2011. Alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de los medios de impugnación utilizables. 1464

Sala Segunda. Sentencia 187/2014, de 17 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 698-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (motivación) y a la prueba: denegación de nuevas pruebas documentales en grado de suplicación que no lesiona los derechos fundamentales invocados. 1477

Sala Segunda. Sentencia 188/2014, de 17 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 1920-2013. Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley: STC 41/2013 (denegación de la pretensión ejercitada en el litigio social que trae causa de la aplicación de un precepto legal contrario al derecho a la igualdad ante la ley al supeditar el disfrute del derecho a la pensión de viudedad que en él se establece a que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes). 1488

Sala Segunda. Sentencia 189/2014, de 17 de noviembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 2420-2013. Competencias sobre función pública y títulos académicos: STC 2/2012 (nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales). 1494

Sala Segunda. Sentencia 190/2014, de 17 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 5210-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al proceso): ausencia de traslado de los recursos de revisión y apelación al adjudicatario del único bien que componía el caudal hereditario (STC 79/2013). 1503

Sala Segunda. Sentencia 191/2014, de 17 de noviembre de 2014

Recurso de amparo 293-2014. Vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena fundada en una nueva valoración de la prueba personal efectuada sin respetar las garantías de inmediación y contradicción. 1511

Pleno. Sentencia 192/2014, de 20 de noviembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 3508-2005. Competencias sobre defensa y medio ambiente: nulidad del epígrafe “Defensa” incluido en el listado de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo anexo a la Ley autonómica. 1523

Pleno. Sentencia 193/2014, de 20 de noviembre de 2014

Conflicto positivo de competencia 5431-2011. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales relativos a los cursos de formación y la acreditación de la capacitación profesional (STC 170/2014). Voto particular. 1539

Sala Segunda. Sentencia 194/2014, de 1 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 6654-2012. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad: matrimonio contraído por el rito islámico carente de validez y eficacia para el ordenamiento jurídico español. 1555

Sala Segunda. Sentencia 195/2014, de 1 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 4970-2013. Vulneración del derecho a la libertad personal: inadmisión de una petición de habeas corpus por razones de fondo (STC 35/2008). 1574

Pleno. Sentencia 196/2014, de 4 de diciembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 219-2013. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: nulidad por vulneración de la normativa básica estatal del precepto legal que introduce una reducción de las cuantías retributivas a percibir por el personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo (STC 219/2013). Voto particular. 1585

Pleno. Sentencia 197/2014, de 4 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 4791-2014. Autonomía política, principios pluralista, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, derecho de acceso a los cargos públicos, sistema de representación proporcional: constitucionalidad de la reforma estatutaria que reduce el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. 1606

Sala Primera. Sentencia 198/2014, de 15 de diciembre de 2014

Conflicto positivo de competencia 6870-2007. Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de competencias de gestión de subvenciones al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular. 1641

Sala Segunda. Sentencia 199/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 11-2013. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta con fundamento exclusivamente en una clave numérica y carente de cobertura legal. 1650

Sala Primera. Sentencia 200/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 405-2013. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003). 1662

Sala Segunda. Sentencia 201/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 3382-2013. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003). 1684

Sala Segunda. Sentencia 202/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 4140-2013. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003). 1699

Sala Segunda. Sentencia 203/2014, de 15 de diciembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 5802-2013. Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad. 1719

Sala Segunda. Sentencia 204/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 6039-2013. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión sin motivación de un incidente de nulidad de actuaciones. 1729

Sala Primera. Sentencia 205/2014, de 15 de diciembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 6634-2013. Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (STC 185/2014). 1740

Sala Primera. Sentencia 206/2014, de 15 de diciembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 1140-2014. Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (STC 185/2014). 1747

Sala Segunda. Sentencia 207/2014, de 15 de diciembre de 2014

Cuestión de inconstitucionalidad 1495-2014. Competencias sobre ordenación general de la economía: nulidad del precepto legal autonómico que no excepciona al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial establecida en la legislación básica estatal (STC 219/2013). 1754

Sala Segunda. Sentencia 208/2014, de 15 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 4983-2014. Competencias sobre régimen energético y medio ambiente: nulidad de la ley foral que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014). 1768

Pleno. Sentencia 209/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 1065-2010. Competencias sobre cajas de ahorro, ordenación general de la economía y legislación mercantil: nulidad de los preceptos legales que someten las medidas de intervención en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica e imponen que los vocales de los consejos de administración y de las comisiones de control de las cajas ostenten la condición de consejeros generales (STC 118/2011). Voto particular. 1780

Pleno. Sentencia 210/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 2725-2010. Competencias sobre régimen local: nulidad del precepto legal autonómico relativo a la iniciativa para la autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto. 1813

Pleno. Sentencia 211/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 822-2011. Competencias sobre sanidad, productos farmacéuticos y Seguridad Social: constitucionalidad de la ley autonómica que introduce un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en Galicia (STC 98/2004). Voto particular. 1837

Pleno. Sentencia 212/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 4007-2012. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (error patente) y a un proceso con todas las garantías: negativa no arbitraria ni irrazonable a plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STC 27/2013). Voto particular. 1870

Pleno. Sentencia 213/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de amparo 4522-2012. Vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias carente de motivación suficiente (STC 44/2010). 1889

Pleno. Sentencia 214/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 4761-2012. Principios de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad e igualdad: extinción del recurso de inconstitucionalidad al haberse derogado la norma legal impugnada (STC 96/2014). 1904

Pleno. Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre de 2014

Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Reserva de ley orgánica; principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y autonomía financiera, prórroga presupuestaria: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen el régimen jurídico de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Voto particular. 1911

2. AUTOS: ATC 180/2014 A ATC 305/2014

Sala Segunda. Auto 180/2014, de 2 de julio de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1374-2014, promovido por Grand Mausol, S.L., en proceso contencioso-administrativo. 1963

Sección Tercera. Auto 181/2014, de 4 de julio de 2014. Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 776-2014, promovido por don Carlos Amat Vidal en pleito civil. 1965

Sala Primera. Auto 182/2014, de 7 de julio de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 5406-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo. 1968

Sección Segunda. Auto 183/2014, de 7 de julio de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 5818-2013, promovido por don Xabin Usandizaga Galarraga en causa penal. 1969

Sección Segunda. Auto 184/2014, de 7 de julio de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6722-2013, promovido en proceso contencioso-administrativo. 1973

Sala Segunda. Auto 185/2014, de 8 de julio de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 293-2014, promovido por doña Raquel Lora Peón en causa penal. 1974

Pleno. Auto 186/2014, de 15 de julio de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad 3406-2013, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el territorio histórico de Bizkaia. 1978

Pleno. Auto 187/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 7015-2013, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con varios artículos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013. 1981

Pleno. Auto 188/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1051-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 1985

Pleno. Auto 189/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1052-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 1989

Pleno. Auto 190/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1053-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 1993

Pleno. Auto 191/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1054-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 1997

Pleno. Auto 192/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1055-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 2001

Pleno. Auto 193/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1056-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 2005

Pleno. Auto 194/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1057-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 2009

Pleno. Auto 195/2014, de 15 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1058-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. 2013

Sala Segunda. Auto 196/2014, de 17 de julio de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 3045-2012, promovido por Inmobiliaria Alozaima, S.L., y otras, en proceso contencioso-administrativo. 2017

Sala Primera. Auto 197/2014, de 21 de julio de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 6154-2009, promovido por don Pedro José Picabea Ugalde en causa penal. 2019

Sala Segunda. Auto 198/2014, de 21 de julio de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 1167-2013, promovido por don Adolfo Córdoba Vargas en causa penal. 2022

Sección Segunda. Auto 199/2014, de 21 de julio de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1891-2013, promovido en causa penal. 2029

Pleno. Auto 200/2014, de 22 de julio de 2014. Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5150-2011, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. 2030

Pleno. Auto 201/2014, de 22 de julio de 2014. Acuerda la acumulación del recurso de inconstitucionalidad 2037-2014 al 6868-2011, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón. 2039

Pleno. Auto 202/2014, de 22 de julio de 2014. Inadmite una recusación en el recurso de amparo 3930-2012, promovido por don Arnaldo Otegi Mondragón y don Arkaitz Rodríguez Torres en causa penal. 2042

Pleno. Auto 203/2014, de 22 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2254-2013, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el artículo 174.3, párrafo cuarto, de la Ley general de la Seguridad Social en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. 2053

Pleno. Auto 204/2014, de 22 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1049-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el artículo 128.4, tercer párrafo, de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana. 2060

Pleno. Auto 205/2014, de 22 de julio de 2014. Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1424-2014, interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia. 2072

Pleno. Auto 206/2014, de 22 de julio de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1496-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. 2079

Pleno. Auto 207/2014, de 22 de julio de 2014. Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2769-2014, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con determinadas actuaciones de la Junta de Andalucía conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. 2086

Sala Segunda. Auto 208/2014, de 24 de julio de 2014. Inadmite a trámite el recurso de súplica promovido por el Partido Soberanía respecto de la diligencia de ordenación de 20 de junio de 2014 sobre solicitud de expedición de testimonio de actuaciones en el recurso de amparo 6698-2013. 2094

Sala Primera. Auto 209/2014, de 8 de septiembre de 2014. Declara que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 2730-2012, promovido por don Zkal Mbarek en proceso contencioso-administrativo. 2097

Sala Segunda. Auto 210/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento de una parte en el recurso de amparo 3045-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2101

Sección Cuarta. Auto 211/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 5546-2012, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos en proceso contencioso-administrativo. 2102

Sección Cuarta. Auto 212/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 6601-2012, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos en proceso contencioso-administrativo. 2104

Sección Cuarta. Auto 213/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1171-2013, promovido por don Miguel Cáceres Hernández-Ros en proceso contencioso-administrativo. 2106

Sección Cuarta. Auto 214/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1463-2013, promovido por don Jorge-Víctor Gil Carnicer en proceso contencioso-administrativo. 2108

Sala Primera. Auto 215/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 5691-2013, promovido por don Fernando del Olmo Vega en causa penal. 2110

Sección Cuarta. Auto 216/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 6233-2013, promovido por la asociación de vecinos “Los Baños del Carmen” de Málaga en proceso contencioso-administrativo. 2113

Sala Primera. Auto 217/2014, de 8 de septiembre de 2014. Deniega la aclaración de la Sentencia 114/2014, de 7 de julio, dictada en el recurso de amparo 6701-2013, promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta en proceso contencioso-administrativo. 2115

Sección Cuarta. Auto 218/2014, de 8 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2264-2014, promovido por don José Antonio Morante Patroni en proceso contencioso-administrativo. 2117

Sección Tercera. Auto 219/2014, de 9 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6295-2013, promovido en pleito civil. 2119

Sección Tercera. Auto 220/2014, de 9 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1225-2014, promovido en litigio social. 2120

Pleno. Auto 221/2014, de 9 de septiembre de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2239-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier (Murcia) en relación con el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. 2121

Sección Cuarta. Auto 222/2014, de 9 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2654-2014, promovido por Recuperadora Ecológica Astur, S.L.U., en proceso contencioso-administrativo. 2130

Sección Cuarta. Auto 223/2014, de 12 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6402-2013, promovido en pleito civil. 2132

Sala Segunda. Auto 224/2014, de 22 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4879-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2133

Sala Segunda. Auto 225/2014, de 22 de septiembre de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 6628-2013, promovido por don Carlos Quintana Peña en pleito civil. 2134

Sección Segunda. Auto 226/2014, de 22 de septiembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4374-2014, promovido en pleito civil. 2137

Pleno. Auto 227/2014, de 23 de septiembre de 2014. Acepta dos abstenciones en el recurso de amparo 424-2012, promovido por don Mohamed Khouni Boualem en proceso contencioso-administrativo. 2138

Pleno. Auto 228/2014, de 23 de septiembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2399-2012, promovido por la entidad Compañía sobre Distribución Integral Logista, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2140

Pleno. Auto 229/2014, de 23 de septiembre de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1996-2014, planteado por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 2142

Pleno. Auto 230/2014, de 23 de septiembre de 2014. Inadmite a trámite por pérdida de objeto la cuestión de inconstitucionalidad 3122-2014, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. 2147

Sala Primera. Auto 231/2014, de 6 de octubre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 8204-2010, promovido por don Jesús Amantes Arnaiz en causa penal. 2151

Sala Primera. Auto 232/2014, de 6 de octubre de 2014. Acuerda la suspensión parcial en el recurso de amparo 1485-2013, promovido por don Ivo Aragón Iñigo Fernández en causa penal. 2155

Sala Primera. Auto 233/2014, de 6 de octubre de 2014. Acuerda la suspensión parcial en el recurso de amparo 1486-2013, promovido por don Sergio Benítez Moriana en causa penal. 2160

Sección Segunda. Auto 234/2014, de 6 de octubre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 371-2014, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2165

Pleno. Auto 235/2014, de 7 de octubre de 2014. Deniega la aclaración de la Sentencia 155/2014, de 25 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1345-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al artículo 6.2 c) de la Ley electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre. 2166

Pleno. Auto 236/2014, de 7 de octubre de 2014. Inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 4570-2014 planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. 2168

Pleno. Auto 237/2014, de 9 de octubre de 2014. Inadmite una recusación en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014 interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. 2175

Pleno. Auto 238/2014, de 9 de octubre de 2014. Inadmite una recusación en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. 2185

Sección Cuarta. Auto 239/2014, de 10 de octubre de 2014. Estima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 5082-2013, promovido por don Alejandro Barcia Díaz en proceso contencioso-administrativo. 2195

Sección Cuarta. Auto 240/2014, de 10 de octubre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3103-2014, promovido en causa penal. 2198

Sección Cuarta. Auto 241/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 149-2011, promovido por don Manuel Galindo de la Torre y doña Alicia Rodríguez Prieto en proceso contencioso-administrativo. 2199

Sección Cuarta. Auto 242/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 470-2011, promovido por don David González Gutiérrez y doña Ana María Rodríguez Rey en proceso contencioso-administrativo. 2201

Sección Cuarta. Auto 243/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1247-2011, promovido por don Lucas Carlos Molina Franco y doña María Cristina Conde Olcina en proceso contencioso-administrativo. 2203

Sección Cuarta. Auto 244/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1581-2011, promovido por don Javier Villahoz Rodríguez y doña María Jesús Prieto Sabadell en proceso contencioso-administrativo. 2205

Sección Cuarta. Auto 245/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2389-2011, promovido por don Víctor Manuel Villa Fernández y doña Mónica Porres Prieto en proceso contencioso-administrativo. 2207

Sección Cuarta. Auto 246/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2560-2011, promovido por don Emilio Martínez Sáez en proceso contencioso-administrativo. 2209

Sección Cuarta. Auto 247/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2739-2011, promovido por don Jesús Manuel Bastardo Vallejo y doña Marta Fernández Ruiz en proceso contencioso-administrativo. 2211

Sección Primera. Auto 248/2014, de 15 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2751-2013, promovido por don Abbas Nagib Ballout en pleito civil. 2213

Sección Tercera. Auto 249/2014, de 20 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 6996-2012, promovido por Vista San Felipe, S.L., en proceso contencioso-administrativo. 2215

Pleno. Auto 250/2014, de 21 de octubre de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2503-2014, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 3 de A Coruña en relación con el artículo 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. 2217

Pleno. Auto 251/2014, de 21 de octubre de 2014. Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2770-2014, planteado por el Abogado del Estado en relación con determinadas actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, gestión del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. 2221

Pleno. Auto 252/2014, de 21 de octubre de 2014. Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2771-2014, planteado por el Abogado del Estado en relación con determinadas actuaciones de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, gestión del Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. 2227

Sala Segunda. Auto 253/2014, de 22 de octubre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 1287-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”. 2232

Sala Segunda. Auto 254/2014, de 22 de octubre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 1288-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”. 2244

Sección Primera. Auto 255/2014, de 22 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1322-2013, promovido por Zarraluqui, Abogados de familia, S.L., en proceso pleito civil. 2255

Sección Primera. Auto 256/2014, de 22 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 4514-2013, promovido por don Pablo Revuelta Mínguez en pleito civil. 2257

Sala Segunda. Auto 257/2014, de 22 de octubre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 2915-2014, promovido por don Ricardo González Torres en pleito civil. 2259

Sala Segunda. Auto 258/2014, de 22 de octubre de 2014. Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 3188-2014, promovido por Ignacius Cel, S.L., y doña Emilia Cortés Guardado en pleito civil. 2263

Sección Tercera. Auto 259/2014, de 28 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 3448-2011, promovido por don Justo Ruiz López y otras personas en proceso contencioso-administrativo. 2268

Sección Cuarta. Auto 260/2014, de 28 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 5248-2013, promovido por Cuatrocapua, S.L., en proceso contencioso-administrativo. 2270

Sección Tercera. Auto 261/2014, de 29 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2737-2011, promovido por don Juan Antonio García-Faria del Corral y otra persona en proceso contencioso-administrativo. 2272

Sección Tercera. Auto 262/2014, de 30 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2228-2011, promovido por don Miguel Ausín González en proceso contencioso-administrativo. 2274

Sección Tercera. Auto 263/2014, de 30 de octubre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2741-2011, promovido por don Rogelio Matilla Gamazo y doña Ana Rosa Cortezón Martínez en proceso contencioso-administrativo. 2276

Pleno. Auto 264/2014, de 4 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 9138-2008, promovido por el Centro de Iniciativas para la Formación Agraria, S.A. (CIFASA), en proceso contencioso-administrativo. 2278

Pleno. Auto 265/2014, de 4 de noviembre de 2014. Mantiene la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 3552-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. Voto particular. 2280

Pleno. Auto 266/2014, de 4 de noviembre de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4580-2014, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en relación con los diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. 2296

Pleno. Auto 267/2014, de 4 de noviembre de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4791-2014, planteado por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. 2302

Pleno. Auto 268/2014, de 4 de noviembre de 2014. Inadmite una recusación en el recurso de amparo 6148-2014, promovido por don Josep Asensio i Serqueda. 2307

Pleno. Auto 269/2014, de 4 de noviembre de 2014. Inadmite una recusación en el recurso de amparo 6149-2014, promovido por doña Marta Asensio i Serqueda. 2311

Sección Primera. Auto 270/2014, de 5 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2310-2014, promovido en pleito mercantil. 2316

Sala Segunda. Auto 271/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 1713-2012, promovido por Banco Santander, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2317

Sala Segunda. Auto 272/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2604-2012, promovido por Promotora de Informaciones, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2319

Sala Segunda. Auto 273/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 3985-2012, promovido por Transportes de Tierra, Aire y Mar, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2321

Sala Segunda. Auto 274/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 4503-2012, promovido por Construcciones Azagra, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2323

Sala Segunda. Auto 275/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 5157-2012, promovido por doña María de los Ángeles Jordá Escola en proceso contencioso-administrativo. 2325

Sala Segunda. Auto 276/2014, de 6 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 5479-2012, promovido por Majanicho Club, S.L., en proceso contencioso-administrativo. 2327

Pleno. Auto 277/2014, de 6 de noviembre de 2014. Desestima el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Insular de Formentera frente al Auto del Pleno de este Tribunal, de 7 de octubre de 2014, por el que se inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4570-2014. 2329

Sección Cuarta. Auto 278/2014, de 7 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2813-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2334

Sección Cuarta. Auto 279/2014, de 7 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4432-2014, promovido en pleito civil. 2335

Sala Segunda. Auto 280/2014, de 17 de noviembre de 2014. Desestima la solicitud de ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, dictada en el recurso de amparo 6112-2012, promovido por don Abdelkader Castellanos de la Fuente y otras personas en proceso contencioso-administrativo. 2336

Sección Segunda. Auto 281/2014, de 17 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6226-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2346

Sala Segunda. Auto 282/2014, de 17 de noviembre de 2014. Acuerda la suspensión y ordena la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad del recurso de amparo 7556-2013, promovido por doña Nuria Corona Segura en pleito civil. 2347

Sección Tercera. Auto 283/2014, de 18 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2385-2011, promovido por don Antonio Cámara Palacios y doña Carmen Torres Moreno en proceso contencioso-administrativo. 2351

Sección Cuarta. Auto 284/2014, de 18 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2649-2013, promovido por don Antonio Cano e Hijos, S.A., en proceso contencioso-administrativo. 2353

Pleno. Auto 285/2014, de 18 de noviembre de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 860-2014, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. 2355

Sección Tercera. Auto 286/2014, de 20 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1745-2014, promovido en causa penal. 2362

Sección Cuarta. Auto 287/2014, de 24 de noviembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4822-2014, promovido en pleito civil. 2363

Sección Tercera. Auto 288/2014, de 26 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2387-2011, promovido por doña Trinidad Garrido Estévez en proceso contencioso-administrativo. 2364

Sección Cuarta. Auto 289/2014, de 28 de noviembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 6674-2014, promovido por doña Ana Isabel Redondo Redondo en proceso contencioso-administrativo. 2366

Sala Segunda. Auto 290/2014, de 1 de diciembre de 2014. Suspende la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas en el recurso de amparo 6526-2013, promovido por don José Manuel Mosquera Castelo en causa penal. 2368

Sala Segunda. Auto 291/2014, de 1 de diciembre de 2014. Acuerda la suspensión en el recurso de amparo 4102-2014, promovido por don José Luis Zaldúa Azurmendi en causa penal. 2371

Pleno. Auto 292/2014, de 2 de diciembre de 2014. Desestima el recurso de súplica de la representación procesal sobre inadmisión de la impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en proceso de participación ciudadana. 2377

Sección Primera. Auto 293/2014, de 10 de diciembre de 2014. Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 1360-2013, promovido por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Amposta en pleito civil. 2387

Sección Tercera. Auto 294/2014, de 10 de diciembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 2815-2013, promovido por Saberlotodo Internet, S.L., en proceso contencioso-administrativo. 2391

Sala Segunda. Auto 295/2014, de 15 de diciembre de 2014. Acuerda la extinción, por desaparición sobrevenida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 2031-2013, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el artículo 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. 2393

Sala Primera. Auto 296/2014, de 15 de diciembre de 2014. Declara que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 5195-2013, promovido por don Diery Dieng en causa penal. 2403

Sala Segunda. Auto 297/2014, de 15 de diciembre de 2014. Deniega la suspensión en el recurso de amparo 393-2014, promovido por doña María del Carmen Pérez Aguilar en pleito civil. 2407

Sección Tercera. Auto 298/2014, de 15 de diciembre de 2014. Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2110-2014, promovido por don José Ramón Durá Mico en pleito penal. 2410

Sección Tercera. Auto 299/2014, de 15 de diciembre de 2014. Estima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2652-2014, promovido por doña Laura Virginia Fernández Ibarra en causa penal. 2415

Sala Segunda. Auto 300/2014, de 15 de diciembre de 2014. Inadmite a trámite el recurso de amparo 2875-2014, promovido por don Pedro Zúñiga Alcón en pleito civil. 2419

Pleno. Auto 301/2014, de 16 de diciembre de 2014. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1525-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca en relación con el artículo 148, párrafo primero en su inciso final del Código civil. Voto particular. 2423

Sección Primera. Auto 302/2014, de 17 de diciembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 805-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2435

Sección Primera. Auto 303/2014, de 17 de diciembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 6448-2013, promovido por Inges Obras y Proyectos, S.L., en pleito civil. 2436

Sección Tercera. Auto 304/2014, de 18 de diciembre de 2014. Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6349-2013, promovido en proceso contencioso-administrativo. 2438

Sección Cuarta. Auto 305/2014, de 19 de diciembre de 2014. Acepta una abstención en el recurso de amparo 5401-2014, promovido por la Diputación de Ciudad Real en proceso contencioso-administrativo. 2439

SENTENCIAS

SENTENCIA 112/2014, de 7 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:112

Conflicto positivo de competencia 6735-2007. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid (STC 88/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en relación a la regulación del subsistema de formación profesional para el empleo de la STC 88/2014 [FJ 3].

2. El precepto impugnado, que atribuye a un órgano estatal la competencia de gestión de subvenciones para investigación e innovación en materia formación profesional para el empleo, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, vulnera las competencias autonómicas, pues contempla un supuesto de gestión centralizada de las ayudas sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad (STC 88/2014) [FJ 7 g)].

3. La competencia exclusiva sobre legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE habilita al Estado para prever las estructuras organizativas y de participación entre las Administraciones competentes y los agentes sociales, como traslación de los principios generales de cooperación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, siempre y cuando las funciones atribuidas a estos órganos no sustituyan las facultades de ejecución y gestión que son propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012) [FJ 6].

4. Las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto impugnado regula se incluyen dentro de los supuestos en los que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión, ya que el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas y el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de dichas acciones (SSTC 244/2012; 88/2014) [FJ 7 a)].

5. Para los supuestos en que, como ocurre en materia laboral, el Estado tiene atribuida la competencia sobre legislación y la Comunidad Autónoma la de ejecución, si bien la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, el legislador estatal puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (STC 13/1992) [FJ 7].

6. Doctrina sobre la delimitación de competencias en materia de formación profesional para el empleo, *ex* art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (SSTC 33/1981, 88/2014) [FFJJ 3 a 7].

7. El Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia (SSTC 191/1994, 141/2013) [FFJJ 4, 5].

8. En los procesos de naturaleza competencial, la eventual pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial (SSTC 65/2013) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6735-2007 planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los arts. 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de julio de 2007, la Letrada de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. El conflicto se interpone por considerar que los preceptos indicados vulneran las competencias de gestión y ejecución en materia laboral de la Comunidad de Madrid, razón por la que se solicita tal declaración, así como la anulación de aquéllos. Dicha pretensión se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) De entrada, el escrito expresa algunas ideas generales. Entre ellas, da cuenta de los términos en que se dio cumplimiento al trámite del requerimiento previo de incompetencia, y tras efectuar algunas consideraciones sobre los antecedentes y el objeto del Real Decreto 395/2007, así como respecto a la jurisprudencia constitucional sobre la formación profesional continua y los supuestos excepcionales en que el Estado puede intervenir en el ámbito de las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas, la Letrada de la Comunidad de Madrid niega que en los preceptos impugnados del Real Decreto 395/2007 concurran tales circunstancias, descartando también que la regulación cuestionada pueda justificarse en virtud del art. 149.1.1 CE (STC 228/2003).

La Letrada autonómica afirma que la atribución competencial en esta materia se encuentra en el art. 149.1.7 CE. También expone que, en virtud del art. 28.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, corresponde a esta Comunidad la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social de acuerdo con el art. 149.1.17 CE y de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, y que, asimismo, tiene asumida la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral conforme al art. 149.1.7 CE, quedando reservadas al Estado todas las competencias en materias de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas estatales en la materia. Con relación a estas competencias señala que, conforme al art. 28.2 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado. Recuerda asimismo que, por Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, se han traspasado a la Comunidad de Madrid las funciones de gestión que, en materia de trabajo, empleo y formación, venía realizando el Instituto Nacional de Empleo.

También en virtud del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala que corresponden a esta Comunidad las siguientes competencias: la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 26.1.1.1); igualmente, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional, en los términos de los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 CE (art. 26.3.1.1); y finalmente, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grado, modalidades y especialidades, sin perjuicio de las facultades que el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía (art. 29.1).

En atención a los preceptos constitucionales y estatutarios citados, la Letrada de la Comunidad de Madrid concluye que, en las materias que dan cobertura competencial al Real Decreto 395/2007, laboral y de Seguridad Social, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para dotarse de la organización precisa para la prestación de los servicios correspondientes, en virtud del art. 147.2 c) CE y de su Estatuto de Autonomía. De cualquier modo, reproduciendo algunos fragmentos de la STC 95/2002, recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que, en materia de formación profesional continua, el título competencial aplicable es el de “legislación laboral” y no el de “educación” ni “las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

A partir de su encuadramiento en dicho título competencial de “legislación laboral”, la Letrada autonómica apunta que las SSTC 95/2002, de 25 de abril y 190/2002, de 17 de octubre, resolvieron que la gestión y tramitación de las ayudas en materia de formación continua de los trabajadores debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo que deben transferirse a éstas los fondos correspondientes. Sin embargo, en su opinión, el Real Decreto 395/2007 supone la implantación de un sistema de gestión centralizada frente al sistema descentralizado de gestión pública de formación de los trabajadores, por lo que afirma que, de acreditarse este hecho, quedaría vulnerada la competencia de ejecución de la legislación laboral atribuida a la Comunidad de Madrid.

También la Letrada autonómica hace referencia a la jurisprudencia constitucional sobre subvenciones, y tras aludir a los cuatro supuestos de delimitación competencial a los que, según la STC 13/1992, pueden reconducirse los distintos modelos de regulación subvencional, señala que, en este conflicto en que las subvenciones son incardinables en materia laboral, resulta de aplicación el tercero de los supuestos allí recogidos. Para este supuesto, indica, la citada Sentencia admite que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios, si bien, también señala que el Estado no podrá hacerlo de forma que condicione las subvenciones o determine su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia (STC 13/1992). Según la Letrada autonómica, ese exceso de la competencia estatal en materia de subvenciones se produce en el contenido de algunos de los preceptos del Real Decreto 395/2007.

Por último, dentro de este planteamiento general, hace referencia a un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas de 15 de diciembre de 2006, así como al Dictamen 250/2007, del Consejo de Estado sobre el proyecto del Real Decreto, a cuyo contenido alude en ocasiones como apoyo, en la posterior argumentación específica que realiza respecto a cada uno de los preceptos impugnados y de la que seguidamente se da cuenta.

b) En concreto, por lo que se refiere al art. 1 del Real Decreto 395/2007, considera que la norma vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de regular la totalidad del subsistema de formación para el empleo, sin hacer referencia a las competencias de ejecución y gestión del sistema que corresponden a las Comunidades Autónomas, a pesar de que el precepto alude a conceptos que claramente inciden en el ámbito competencial autonómico —es el caso del régimen de funcionamiento, financiación o estructura organizativa y de participación institucional del subsistema—.

c) En cuanto al art. 3, con referencia explícita a su apartado d), la Letrada autonómica alega que, entre los principios rectores del subsistema de formación profesional para el empleo, se alude a “la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes”, pero, sin embargo, a diferencia del art. 2 g) del derogado Real Decreto 1046/2003 —por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua—, no se incluye ahora el principio general de “la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas”. Tal supresión, afirma, evidencia la lesión del ámbito competencial autonómico.

d) Respecto al art. 5.1 b), señala que la determinación de la proporción de trabajadores ocupados y desempleados que podrán participar en la formación de oferta queda dentro de la competencia de ejecución de la Comunidad de Madrid, por lo que la norma invade tal competencia al establecer la obligación de la Comunidad Autónoma de considerar las propuestas formuladas por el órgano de participación del Sistema Nacional de Empleo previsto en el art. 33.3, esto es, la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, que es un órgano creado y diseñado en el ámbito estatal, tripartito y paritario. Al respecto, argumenta que el gerundio “considerando” que se incluye en el precepto podría interpretarse en sentido “vinculante” o de sometimiento de la competencia autonómica a lo acordado por dicha Comisión Estatal, lo que supone una injerencia en el ámbito competencial autonómico y la atribución a los interlocutores sociales de funciones administrativas que constitucional y estatutariamente han de corresponder a las Administraciones competentes —el Estado y las Comunidades Autónomas—. Añade que los agentes sociales son además parte interesada en tanto recibirán parte de los fondos con los que financiar las acciones formativas, indicando que su participación ha de quedar limitada a los órganos de representación de carácter consultivo, sin capacidad de decisión.

e) Con relación al art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, aduce que la fijación por las Administraciones competentes de los colectivos prioritarios se vincula exclusivamente en la norma a lo previsto en la política nacional de empleo, lo que claramente limita la capacidad para su determinación por la Comunidad de Madrid, privándole de todo margen para desarrollar una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares. Por ello, considera que el Estado utiliza su competencia legislativa en materia laboral para desapoderar a dicha Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas en este ámbito, sin que existan concretas razones para ello. Indica asimismo que la competencia de ejecución de la legislación laboral ha de ejercitarse en esta materia (formación profesional para el empleo) coordinadamente con otras competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid, como el fomento del desarrollo económico o la ordenación y planificación de la actividad económica.

f) Por lo que se refiere al art. 6.4, indica la Letrada de la Comunidad de Madrid que este precepto atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de los fondos de formación profesional en aquellos planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Sobre este tema recuerda que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la supraterritorialidad no supone por sí un criterio atributivo de competencia, aunque puede afectar a su distribución cuando la actividad pública no sea susceptible de fraccionamiento o no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre; 243/1994, de 21 de julio, y 223/2000, de 21 de septiembre). También aquí considera que la norma permite al Estado utilizar sus competencias legislativas en materia laboral para desapoderar a la Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas en este ámbito, sin que existan específicas razones para ello.

g) Se impugna asimismo el art. 8, con el argumento de que la redacción excesivamente pormenorizada y detallada invade el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues priva a esta Administración del margen necesario para ejecutar la legislación estatal, gestionando el sistema en base a su política propia y sus intereses peculiares. Por lo que se refiere específicamente a su apartado 4, considera que la determinación de los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales supone desconocer la diversidad de situaciones en las diferentes Comunidades Autónomas, de forma de que en el hipotético caso de que el Tribunal Constitucional entendiera que la competencia para su fijación es estatal, su determinación debería ser consensuada con las Comunidades Autónomas. La lesión del ámbito competencial autonómico se agrava aún más —dice— en el supuesto de acciones formativas financiadas totalmente con fondos propios de la Comunidad Autónoma. Similar argumentación se aplica también al último inciso de dicho art. 8.4, respecto al establecimiento de módulos económicos específicos en función de la singularidad de determinadas acciones formativas.

Al respecto recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, la gestión centralizada por el Estado de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales sólo es constitucionalmente admisible si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de dichas medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de disfrute por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional (SSTC 95/1986 o 13/1992). En la materia específica tratada indica que también el Tribunal Constitucional ha declarado que las Comunidades Autónomas deberán disponer de los fondos territorializados según los criterios objetivos que le correspondan (SSTC 190/2002 y 228/2003). A ello añade que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer sus competencias sin condicionamientos indebidos, reproduciendo una parte de la STC 95/1986, en relación con la idea de que la facultad de gasto público del Estado —con referencia específica a la subvención— no puede desconocer o limitar las competencias autonómicas. En definitiva, concluye que el precepto impugnado incide en la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, restringiendo su libertad en cuanto a la orientación del gasto público en esta materia y limitando sus posibilidades de distribución dentro del marco de sus competencias (SSTC 13/1992; 68/1996, FJ 10, y 128/1999, FJ 8).

h) En cuanto al art. 19.2, la Letrada de la Comunidad de Madrid discute el hecho de que, para articular las medidas de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas, la Comunidad Autónoma haya de contar necesariamente con las organizaciones que impone el Estado —las empresariales y sindicales más representativas—, atribuyendo así a los interlocutores sociales funciones que constitucional y estatutariamente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Ello, entiende, constituye una invasión de las competencias de la Comunidad de Madrid, a la que corresponde la adopción de dichas medidas y la determinación de las entidades con quien cuenta para ejecutarlas. Al respecto aduce que no es fundamento para desapoderar a la Comunidad de Madrid de su competencia ejecutiva el hecho de que el sistema tenga carácter nacional, pues no existen circunstancias que justifiquen la conveniencia de atribuir al Estado la gestión del sistema.

i) Con relación al art. 23, la Letrada autonómica indica que, conforme a su apartado 1, el desarrollo autonómico de la oferta formativa únicamente puede realizarse a través de los canales de ejecución establecidos por el Estado en el apartado 2 de dicho precepto, con clara invasión de las competencias ejecutivas de la Comunidad de Madrid. Considera paradójico que, aunque uno de los objetivos del Real Decreto 395/2007 es la integración de la formación tanto para trabajadores como desempleados, mantenga dos vías de programación distintas —planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y planes de formación dirigidos prioritariamente a desempleados—, estableciendo fórmulas de gestión y financiación diferentes para cada una de estas vías.

Respecto al apartado 2 a) y su remisión al art. 24 —previsión de que la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial se decida por las Administraciones competentes “considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación previsto en el artículo 33.3”—, se remite y reitera lo expuesto respecto a este inciso en la impugnación del art. 5.1 b).

El apartado 2 c) conlleva, en su opinión, una invasión competencial por establecer la obligación de las Comunidades Autónomas de impulsar la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen los programas allí indicados. Subraya la diferencia de rigor del Real Decreto 395/2007 cuando la programación y gestión es en el ámbito estatal —que habla en términos potestativos de “podrán participar” [art. 22.1 b)]— y cuando es en el ámbito autonómico —en que se dice que “se impulsará”, en términos imperativos para las Comunidades Autónomas (art. 23)—. Además, indica que las entidades sin ánimo de lucro beneficiarias de las ayudas de formación han de considerarse empresas desde el punto de vista del derecho comunitario, quedando tales ayudas en el ámbito de aplicación del art. 87 del Tratado de la Unión Europea, recibiendo la consideración de ayudas de estado, lo que implica que deben ser notificadas a la Comisión Europea para su autorización.

También entiende que el apartado 2 d) invade las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid, al exigir para las acciones formativas la vía subvencional, con notable diferencia de lo previsto en el art. 22 d) para el Estado, en que se prevé la suscripción de convenios. Asimismo esa invasión competencial viene dada por la determinación por el Estado de las entidades beneficiarias —las empresas, sus asociaciones u otras entidades que adquieran el compromiso de contratación allí aludido—. Recordando la doctrina constitucional sobre la exigencia de que las subvenciones respeten el orden constitucional y estatutario de competencias, considera que la norma restringe la autonomía política de la Comunidad Autónoma y su capacidad de autogobierno, vulnerándose la distribución constitucional de competencias al recoger una especificación de las subvenciones en tal grado de detalle que priva a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia.

A su parecer, también el apartado 3 recoge varios supuestos en que se produce una lesión del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues para los programas de las letras a) y c) del apartado 2 marca la vía subvencional como modalidad de financiación y, además, atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para aprobar las bases reguladoras, privando así a la Comunidad de Madrid de decidir cómo ejecuta estas ofertas formativas y su adecuación a sus peculiaridades propias, máxime teniendo en cuenta el contenido mínimo que dichas bases reguladoras han de tener conforme al art. 17.3 de la Ley general de subvenciones. El mismo reproche se dirige a la previsión relativa a las acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, en que se limita la modalidad de financiación a subvenciones públicas en régimen de concesión directa, impidiendo a la Comunidad de Madrid acudir a otro tipo de procedimiento de concesión. Finalmente, también considera que el apartado 3 lesiona el ámbito competencial autonómico al disponer que para la aplicación del régimen de concesión directa a otros supuestos diferentes al señalado en el párrafo se estará a la Ley 38/2003, general de subvenciones, obviando la existencia de normativa propia de la Comunidad de Madrid en la materia (Ley 2/1995, de subvenciones).

j) Con relación al art. 24.1, la Letrada de la Comunidad de Madrid cuestiona que el precepto disponga que, para decidir la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial, las Administraciones competentes han de considerar las propuestas del órgano de participación previsto en el art. 33.3, reiterando en este punto argumentos similares a los expresados respecto al art. 5.1 b). Añade que el hecho de que el Real Decreto 395/2007 se califique como normativa laboral no puede llevar a caracterizar como “legislación laboral” a los acuerdos adoptados en dicho órgano de participación, lo que volatiliza las competencias autonómicas, considerando una burla que el Estado utilice su competencia legislativa en materia laboral para imponer a la Administración con competencias ejecutivas lo acordado en el citado órgano de participación.

Entiende asimismo que el segundo párrafo del art. 24.1, relativo a los planes de formación intersectoriales, obliga a incluir formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores, invadiendo nuevamente las competencias autonómicas al imponer a la Comunidad de Madrid la impartición de formación en un ámbito que nada tiene que ver con la formación profesional para el empleo y que presenta un componente electoral que escapa de la relación laboral.

También respecto al párrafo del art. 24.1 relativo a los planes de formación sectoriales considera que la norma obliga a que aquellos que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad de Madrid respeten los criterios y prioridades generales establecidos en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, entre organizaciones ajenas a dicha Comunidad Autónoma, lo que, aparte de no resultarle lógico, entiende que vacía nuevamente de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma, al restringir sus posibilidades para determinar los sectores representativos en su ámbito territorial.

k) En opinión de la Letrada autonómica, aparte de no cohonestarse con el contexto integrador de la formación pretendido por el Real Decreto 395/2007 —de forma similar a lo dicho respecto al art. 23—, también el art. 24.3 invade las competencias de la Comunidad de Madrid y su ámbito interno de organización de los servicios, pues, a pesar de introducir la cláusula de “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, obliga a que en el ámbito autonómico la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional y además impone —con carácter de *numerus clausus*— cuáles han de ser las partes firmantes que han de colaborar o a través de las cuales ha de llevarse a cabo dicha ejecución, lo que supone incidir en un ámbito que no es de legislación, aparte de advertir que la limitación de entidades u organizaciones perjudica la concurrencia, redundando en perjuicio de la calidad de la formación. Se indica además que esa determinación por el Estado del ámbito subjetivo de los convenios implica un desconocimiento absoluto de la naturaleza cuasicontractual que la jurisprudencia ha otorgado a los actos convencionales, razonando sobre la regulación de los convenios de colaboración contenidos en los arts. 6 y 8 de la Ley 30/1992. Asimismo, tras reiterar sus reproches al art. 23.3 por el excesivo grado de concreción de las subvenciones, con apoyo en la STC 230/2003 indica que si la atribución de la gestión de los fondos a un organismo intermediario de la Administración del Estado lesiona las competencias autonómicas, idéntica lesión se produce al imponer el Estado a las Comunidades Autónomas las entidades a través de las que ha de llevarse a cabo la formación continua.

l) Respecto al art. 25.4, también la Letrada autonómica denuncia la invasión competencial de la Comunidad de Madrid, en un doble aspecto. De un lado considera que la atribución al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de la competencia para imponer a las Comunidades Autónomas tanto las cuantías como las condiciones para la percepción de ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento lesiona gravemente la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid, a la que priva de que dicha ejecución se ajuste a sus necesidades: por ello, afirma que una correcta interpretación del marco competencial llevaría a que, en caso de existir la citada orden Ministerial, lo fuera con criterios meramente de referencia, de modo que las Administraciones competentes —y en particular, la Comunidad de Madrid— pudieran ajustar tales criterios estatales a sus necesidades. De otro lado, considera que el segundo párrafo del art. 25.4, relativo a la concesión de becas, invade las competencias de la Comunidad de Madrid, en cuanto que para ésta conlleva la obligación, impuesta por el Estado, de ejercer su competencia exclusivamente en el marco de los programas específicos regulados en el artículo 23.2 c): en tal sentido se remite a sus alegaciones realizadas respecto al art. 23, en relación con la fijación de la subvención como modalidad de financiación. Al respecto recuerda que las SSTC 190/2002 y 228/2003 reconocieron en esta materia que las Comunidades Autónomas debían disponer de los fondos territorializados según los criterios objetivos que le correspondan, y concluye que el precepto incide en el ámbito de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, limitando las posibilidades de distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias.

m) Respecto al art. 30 se reprocha que el precepto supone en la práctica la exclusión de la Comunidad de Madrid de la planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación, pues su intervención se realiza exclusivamente a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento a que hace referencia el art. 32.3, lo que supone despojarle de su competencia ejecutiva en la materia. Asimismo también se denuncia la intromisión de los agentes sociales en las potestades administrativas que corresponden a las Administraciones competentes, en particular por lo que se refiere al párrafo tercero del art. 30.1, que exige que la planificación plurianual se someta a informe del órgano de participación previsto en el art. 33.

A juicio de la Letrada autonómica, también el art. 30.2 afecta a la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid al atribuir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones, privando a la Comunidad Autónoma de decidir cómo ejecuta estas acciones formativas, así como de adecuarlas a sus peculiaridades, indicándose de nuevo que la especificación de las subvenciones se produce en un grado tan excesivo de concreción que se priva a los entes autonómicos de todo margen de actuación. En cuanto al párrafo segundo del art. 30.2, alude a que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la supraterritorialidad no es por sí un criterio atributivo de competencia, aunque puede afectar a su distribución cuando la actividad pública no sea susceptible de fraccionamiento o no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (SSTC 329/1993 y 243/1994).

Asimismo entiende que el art. 30.3, en cuanto en el marco del Sistema Nacional de Empleo somete la determinación de los instrumentos de coordinación al previo informe de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, está lesionando las competencias de la Comunidad de Madrid, pues de nuevo implica atribuir funciones administrativas a los interlocutores sociales, reiterando en este punto similares argumentos a los expuestos al respecto en la impugnación del art. 24.1.

n) En cuanto al art. 32.4, la Letrada reprocha que el precepto estatal imponga a la Comunidad de Madrid cómo ha de ser la composición de los órganos que constituya en su ámbito competencial —composición tripartita y paritaria—. En tal sentido entiende que esa determinación por el Estado no puede considerarse manifestación de su competencia legislativa, sino que supone una lesión de las competencias de gestión y autoorganización de la Comunidad de Madrid (art. 8 de la Ley 56/2003), correspondiendo a ésta fijar la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

ñ) Respecto al art. 35, la Letrada de la Comunidad de Madrid reproduce lo manifestado por el Consejo de Estado en su Dictamen 250/2007, en el que se indicaba que no parece necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias, que deba concretarse en la negociación colectiva, y en todo caso, no es procedente que dicho precepto permita la constitución de comisiones paritarias sectoriales no estatales —“de otro ámbito”, o sea, autonómico—, lo que excede de las competencias normativas del Estado al afectar indirectamente a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

o) Por último, con relación a la disposición final segunda —por la que se habilita al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Real Decreto—, la Letrada autonómica no comparte la interpretación realizada por el acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de junio de 2007 y considera que del tenor del precepto no se desprende que el término ejecución se refiere a supuestos en que el articulado del Real Decreto permite la intervención ejecutiva del Estado y no a la totalidad de la ejecución. Indica que la norma hace referencia a conceptos que inciden en el ámbito competencial autonómico —como la ejecución—, eludiendo toda mención a las competencias autonómicas.

2. Este Tribunal, mediante providencia del Pleno a propuesta de la Sección Primera, de 11 de septiembre de 2007, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, acordando atribuir su conocimiento a la Sala Primera, a la que por turno objetivo ha correspondido, y dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aportara cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaran los preceptos que conforman su objeto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

3. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 2007, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga hasta el máximo legal del plazo concedido para alegaciones. La Sala Primera, en fecha 18 de septiembre de 2007, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, a quien se tiene por personado, y prorrogar en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 29 de octubre de 2007 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

En dicho escrito, y como consideraciones generales, en un inicio alude a las características del Real Decreto 395/2007, y señala que todos los preceptos impugnados se dictan en virtud de la competencia estatal sobre legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE, correspondiendo a la Comunidad de Madrid su ejecución *ex* art. 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía. Con apoyo de la doctrina constitucional, delimita a su vez el alcance de los términos “legislación” y “ejecución”. Asimismo, indica que, conforme a la jurisprudencia constitucional —entre otras, SSTC 95/2002 y 190/2002—, la formación profesional continua destinada a trabajadores empleados se encuadra de forma prevalente en la materia “laboral”, pero respecto a la formación profesional ocupacional destinada a desempleados considera que, aun cuando la STC 195/1996 la situó en el título del art. 149.1.7 CE, de la STC 95/2002 se deduce que también tiene incidencia el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto esa formación también es una política económica orientada al fomento del empleo. Por ello concluye que existe coincidencia en la prevalencia del título competencial del art. 149.1.7 CE, pero sin negar la incidencia del art. 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. Dentro de estas consideraciones iniciales repasa también lo dicho en la STC 95/2002 respecto al gasto público y la financiación de las acciones de formación, así como respecto a la posibilidad del Estado de establecer y gestionar planes de formación de carácter supraterritorial, pasando seguidamente a exponer sus alegaciones respecto a cada uno de los preceptos impugnados.

a) En cuanto al art. 1, aduce el carácter programático y genérico del precepto, que carece de contenido competencial propio, de ahí que, con apoyo en la STC 101/2005, FJ 8, considera que no excede de la competencia estatal, que abarca la totalidad de la potestad normativa, por lo que si la norma exhibiera la intención de agotar la regulación de la materia no estaría sino ejecutando con plenitud la competencia derivada del art. 149.1.7 CE. Con referencia a la doctrina constitucional al respecto (SSTC 95/1984, FJ 2, y 191/1994, FJ 2), añade que no es preciso que el precepto recuerde expresamente la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, bastando que ésta sea respetada por la regulación material del Real Decreto 395/2007 —tal y como estima sucede—.

b) Respecto al art. 3 d), considera que no resulta inconstitucional la mera expresión de un principio inherente a nuestro modelo constitucional como es el principio de colaboración y coordinación entre Administraciones competentes (STC 194/2004, FJ 5). Asimismo, respecto a la alegación de inconstitucionalidad por el hecho de que, a diferencia del antiguo art. 2 g) del Real Decreto 1046/2003, no se incluya como principio general “la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas”, el Abogado del Estado considera que la demanda no levanta la carga que le corresponde de razonar sobre ese carácter inconstitucional, y en cualquier caso, reitera que no es preciso que en cada norma estatal se haga expresa salvaguarda de las competencias autonómicas.

c) Por lo que se refiere al art. 5.1 b), y tras afirmar que la definición de los beneficiarios de las acciones formativas es una actividad legislativa que compete al Estado, declara que la interpretación que hace la demanda del carácter vinculante de la opinión de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo es contraria al art. 83.1 de la Ley 30/1992, y también, al art. 33 del Real Decreto 395/2007 —que caracteriza al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en que se integra la citada Comisión como un “órgano consultivo”—, señalando que tal interpretación no se compadece con la efectuada por el Gobierno en su contestación al requerimiento. A juicio del Abogado del Estado, la expresión “considerando las propuestas” no puede entenderse como expresiva de un informe vinculante que desapodere a la Comunidad de su facultad decisoria, que claramente se respeta en el precepto —“que las Administraciones competentes determinen”—, debiendo entenderse las consideraciones de la Comisión como simples “propuestas”, y apreciando que el contenido del cuestionado art. 5.1 b) se mantiene dentro de la competencia del legislador estatal, que comprende, entre otras, la posibilidad de crear determinados órganos o introducir trámites al regular el procedimiento de adopción de acuerdos, incluida la fijación de la composición de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes y los representantes de los intereses sociales afectados. Por todo ello, rechaza que se traslade a los interlocutores sociales una decisión que corresponde a la Comunidad Autónoma, considerando lógica su participación en la materia a la vista de los arts. 7 y 28 CE.

d) Con relación al art. 5.3, aprecia que la demanda no levanta la carga de justificar su alegación de que el inciso cuestionado —“de acuerdo con lo previsto en cada caso por las prioridades establecidas en la política nacional de empleo”— prive a la Comunidad Autónoma de todo margen de desarrollar una política propia y la desapodere de su competencia ejecutiva. En cualquier caso, considera que el contenido del precepto es expresión de la legítima competencia normativa del Estado, aduciendo al respecto lo dicho en la STC 95/2002, FFJJ 7 y 18, y exponiendo que no merece reproche constitucional que el legislador establezca la política nacional en materia de empleo como uno de los criterios a atender en la fijación de las prioridades formativas de determinados grupos de población.

e) Sobre el art. 6.4 indica que la demanda no explica por qué el precepto es inconstitucional. De cualquier modo, respecto al reproche de que se atribuya al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de planes que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, señala que un plan de formación es un unidad homogénea y unitaria y que cuando se trata de planes estatales responden a unas necesidades que no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico, pues ello desnaturalizaría el plan como fue concebido. Asimismo pone de relieve que los convenios colectivos sectoriales regulan aspectos relativos a la formación continua, tomando en consideración las necesidades y peculiaridades del respectivo sector y trasladándose a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal. Al respecto cita la STC 95/2002, en la que también se reconoció que incumbe al Estado delimitar los supuestos en que, por exceder de la competencia autonómica, no corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de las acciones formativas (FJ 16). En concreto, niega que la previsión relativa a los planes de ámbito supraautonómico resulte inconstitucional, en atención a dos razones: por un lado, porque para atribuir la gestión al Servicio Público de Empleo Estatal no sólo atiende a la supraterritorialidad del plan, sino que además es necesario que requiera de una acción coordinada y homogénea; y por otro lado, porque en la gestión de estos planes se otorga un papel esencial a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en cuya composición se integran representantes de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta, indica, sería que al amparo del impugnado art. 6.4 se pretendiera dar cobertura a la gestión estatal de un plan que desconozca la doctrina constitucional, pero en tal caso sería el acto de aplicación del precepto, y no éste, el que invadiría las competencias autonómicas.

f) Respecto al art. 8, el Abogado del Estado no considera que la redacción pormenorizada del precepto merezca reproche, por cuanto el art. 149.1.7 CE ampara al Estado para agotar toda la normativa en materia laboral, sin que la norma impugnada invada la competencia ejecutiva autonómica. En cuanto a su apartado 4, considera que dicha potestad normativa del Estado incluye la fijación de los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas por orden ministerial, pudiendo extenderse en la regulación de detalle de las subvenciones (STC 95/2002, FJ 18), y permitiendo la norma su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos. No considera tampoco que quede afectada la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en la vertiente de la potestad de gasto, pues aquélla puede decidir libremente la financiación mediante fondos propios de iniciativas de formación (art. 6.1.2 del Real Decreto 395/2007).

g) Respecto al art. 19.2 considera que constituye una típica manifestación de la legislación laboral que corresponde al Estado, limitándose a definir la norma la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la determinación de un derecho de los trabajadores como es la formación profesional, sin que genere un desapoderamiento de la facultad ejecutiva de la Comunidad Autónoma. Así, indica, del precepto se deduce que la articulación de estas medidas corresponde a la Administración competente —en general, la Comunidad Autónoma—, previendo el derecho-obligación de las organizaciones empresariales y sindicales de colaborar con esa Administración, pero sin prejuzgar la forma en que debe articularse esa colaboración ni tampoco su incidencia en la decisión final, que corresponde en todo caso a la Administración competente. Añade que nada alega la demanda respecto al segundo inciso del apartado, si bien, apunta que sólo prevé la posibilidad de que la Administración competente cuente con la colaboración de las entidades locales y otras, que se deja a la decisión de dicha Administración.

h) En cuanto al art. 23, y por lo que se refiere a la crítica general realizada, el Abogado del Estado señala que el precepto se limita a regular la tipología de las actividades formativas que puede ejecutar la Administración competente, manteniéndose en el estricto plano normativo que corresponde al Estado, sin que nada impida que la normativa regle todos los elementos de las resoluciones administrativas que deban adoptarse. Asimismo considera que la denuncia sobre incoherencia normativa queda al margen del proceso, pues no corresponde al Tribunal Constitucional emitir juicios de técnica legislativa (SSTC 37/2002; 179/2006). Por su parte, con carácter específico respecto al apartado 2 a), el Abogado del Estado se remite a sus alegaciones relativas a los arts. 5.1 b) y 24 del Real Decreto 395/2007.

Por lo que se refiere al apartado 2 c), rechaza los argumentos de la demanda relativos a la alegada invasión competencial existente en la previsión de que la Comunidad impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro. Respecto a las diferencias entre las ofertas formativas de ámbito estatal y autonómico, señala que se trata de una cuestión de pura técnica legislativa y que, en cualquier caso, ambas previsiones responden a una finalidad razonable que no excede de la potestad normativa del Estado. Asimismo considera que resultan ajenos al proceso los argumentos de Derecho comunitario incluidos en la demanda.

Con relación al apartado 2 d), reitera que, ostentando el Estado la plenitud de la potestad normativa, puede extenderse en la regulación de detalle de las subvenciones (STC 95/2002), manteniéndose la norma dentro de esa potestad legislativa.

En cuanto al art. 23.3, empieza señalando que la cita a la STC 13/1992 incluida en la demanda no es trasladable al caso, pues se refiere a un supuesto en que el Estado ostente sólo una competencia material de planificación y coordinación —caso b) de su fundamento jurídico 8—, cuando aquí estamos en el caso c). Respecto a la previsión de que por orden ministerial se aprueben las bases reguladoras de la subvención, insiste en que corresponde al Estado toda la regulación normativa de la subvención con eficacia externa, correspondiendo a la Comunidad la organización interna de la misma y la gestión, de modo que si la orden excede estos límites sería ésta —y no la norma atributiva de la competencia— la que vulneraría el reparto constitucional, razón por la que el conflicto es aquí anticipado y preventivo. Recuerda de nuevo que al Estado le corresponde la total regulación de las acciones formativas, incluida la forma de financiación y el procedimiento de otorgamiento de la subvención. Finalmente, indica que la Ley autonómica de subvenciones se aplicará a aquellas subvenciones en que la Comunidad Autónoma ostente la competencia normativa sobre la materia a que se refiera la subvención.

i) Por lo que respecta al art. 24, el Abogado del Estado reitera que la actuación del órgano previsto en el art. 33.3 se limita a una propuesta, correspondiendo la decisión final a la Administración competente y que, asimismo, el principio de colaboración está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado [STC 18/1982, FJ 14; 214/1989, FJ 20 e)]. También, tras aludir al contenido de la STC 194/2004, FFJJ 8 y 9, expone que la integración de las distintas Administraciones competentes junto con los representantes de trabajadores y empresarios es un típico mecanismo colaborativo, que debe articular el Estado, como titular de la competencia normativa; e igualmente indica que función típica de los órganos colaborativos de composición paritaria es la realización de propuestas no imperativas a la Administración competente, que, en tanto parte de aquellos, participa en su elaboración.

Por su parte, respecto al segundo párrafo del art. 24.1 del Real Decreto 395/2007, considera que la demanda no levanta la carga de alegar, pues no incluye un razonamiento a su afirmación de que la formación para realizar funciones de la representación legal de los trabajadores excede del ámbito de la legislación laboral; afirmación que, en cualquier caso, el Abogado del Estado no comparte, aludiendo al respecto al título II del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores.

En cuanto a la alegación de la demanda respecto a la previsión de que las Administraciones competentes deben garantizar que los planes de formación sectoriales desarrollados en el ámbito autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial, considera que supone desconocer que una de las principales fuentes del Derecho Laboral son los convenios colectivos. Por ello, indica, lo que hace el precepto impugnado es imponer a las Administraciones competentes para la ejecución que garanticen el cumplimiento de esa fuente normativa.

Con relación al art. 24.3, el Abogado del Estado sostiene que el precepto se mantiene dentro del ámbito de la legislación laboral, en cuanto se limita a regular el procedimiento para articular las acciones formativas y a definir los sujetos externos a la Administración autonómica con los que ésta puede convenir, sin prejuzgar ningún elemento organizativo interno de la Comunidad Autónoma, y considerando lógico que la formación continua se negocie con los representantes de los trabajadores y empresarios. Asimismo rechaza que la previsión vulnere la doctrina de la STC 230/2003, FJ 4, pues la gestión no se desplaza a un órgano estatal, sino que corresponde a la Comunidad Autónoma, que debe realizarla en el marco de lo convenido con los representantes sindicales y empresariales.

j) Respecto al art. 25.4, considera que la demanda desconoce la doctrina de la STC 13/1992, recordando que la autonomía financiera no permite decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias y que, cuando el Estado ostenta la plena potestad normativa, dicha autonomía financiera de la Comunidad Autónoma sólo puede ejercerse dentro de los límites que señale la legislación estatal. Asimismo, entiende que la habilitación para que por orden ministerial se establezca la cuantía y condiciones de las ayudas en concepto de transporte manutención y alojamiento es una previsión que queda dentro de la plena competencia normativa estatal, destacando su carácter reglamentario y su eficacia *ad extra*, sin tener carácter puramente organizativo. La misma naturaleza normativa atribuye al inciso relativo a la concesión de becas, remitiéndose a lo alegado respecto al art. 23.2 c).

k) Sobre el art. 30, el Abogado del Estado indica que la demanda no levanta la carga de razonar su afirmación de que el precepto excluye a la Comunidad Autónoma de la planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación. En particular, respecto al párrafo 3 del art. 30.1, se remite a lo dicho respecto al papel de los representantes de los trabajadores y empresarios en la definición de los derechos de los trabajadores —entre los que se encuentra la formación profesional—, por lo que ninguna objeción merece su participación en la planificación a que se refiere el precepto. En cuanto al art. 30.2, se remite a las alegaciones relativas al art. 23.3, y de manera específica, respecto al párrafo 2 considera que debe interpretarse en conexión con el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, remitiéndose a lo dicho respecto a esta norma. Finalmente, en lo atinente al art. 30.3 entiende que el precepto se limita a recoger la doctrina constitucional sobre el deber del Estado —en tanto legislador pleno— de prever instrumentos de coordinación, habilitándose en este caso al Servicio Público de Empleo Estatal para que establezca instrumentos de coordinación, previo informe de un órgano de composición tripartita en que están integradas las Comunidades Autónomas, y sin precisar esos concretos instrumentos de coordinación, por lo que en caso de que los fijados por dicho Servicio fueran desproporcionados e irrazonables respecto al fin perseguido sería aquel acuerdo el que vulneraría el orden de distribución de competencias, afirmación a la que añade de nuevo una remisión a lo ya dicho sobre la participación de los interlocutores sociales.

l) Respecto al art. 32.4, el Abogado del Estado estima manifiesto que el precepto no impone una estructura organizativa a las Comunidades Autónomas, limitándose a establecer un principio general de composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan, en la forma que prevean las Administraciones autonómicas, de modo que la norma hace simple aplicación de dos principios esenciales del modelo de formación profesional: la coordinación entre las distintas Administraciones públicas competentes, y el principio de colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales, implícito en el art. 7 CE, y respecto al que, entre otros, se menciona el art. 8 de la Ley 56/2003, indicando respecto a este último que su eventual vulneración por la norma impugnada sería en cualquier caso una cuestión de legalidad ordinaria. A partir del respeto a dichos principios, indica, la Comunidad Autónoma tiene plena libertad para decidir el número de órganos que ha de crear, sus integrantes, su forma de designación, actuación y adopción de acuerdos, y en definitiva, todo su régimen de funcionamiento.

m) En cuanto al art. 35, entiende que, vista la fundamentación de la demanda, el conflicto sólo puede entenderse dirigido contra el inciso del apartado 1 “o de otro ámbito”. En cuanto al dictamen del Consejo de Estado alegado, considera que la afirmación de que no es necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias es una crítica de oportunidad normativa o técnica legislativa, ajena a este proceso constitucional; e igualmente, no comparte la afirmación de que el inciso “de otro ámbito” invada competencia autonómica alguna. A su entender, el precepto sólo prevé que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenios con las organizaciones empresariales y sindicales comisiones paritarias autonómicas, sin imponer nada desde un punto organizativo a las Comunidades Autónomas, que pueden decidir libremente sobre su creación. Además, añade, en ejercicio de la libertad sindical, no puede impedirse que los interlocutores sociales creen las comisiones que consideren conveniente, siempre que sus funciones no menoscaben las competencias autonómicas, lo que no sucede en este caso.

n) Por último, en cuanto a la disposición final segunda, el Abogado del Estado empieza recordando que es innecesario que en las normas atributivas de competencia se haga expresa salvaguarda de otras competencias ajenas. A continuación, considera plenamente constitucional la atribución al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales del dictado de cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución del reglamento, afirmando que la expresión “ejecución” debe entenderse en relación con la habilitación para dictar normas: es decir, lo que puede hacer el Ministro es emitir normas reglamentarias que desarrollen y ejecuten —en el sentido de “apliquen”— el reglamento habilitante. En tal sentido indica que la disposición cuestionada no permite asumir actos de ejecución, desplegando su eficacia en el ámbito normativo, siendo el eventual exceso de las normas dictadas en ejercicio de tal competencia lo que resultaría inconstitucional.

5. Por providencia de 3 de julio se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los arts. 1, 3, 5.1 b), 5.3, 6.4, 8, 19.2, 23, 24.1 y 3, 25.4, 30, 32.4, 35 y la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Sin perjuicio de hacer referencia a otras competencias reconocidas a la Comunidad de Madrid por su Estatuto de Autonomía en los términos ya reflejados en los antecedentes, la Letrada autonómica considera que la atribución competencial en la materia se encuentra en el art. 149.1.7 CE y en el art. 28.1.12 del citado Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por el que se asigna a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. A su entender, dicha competencia autonómica de ejecución sobre la legislación laboral resulta vulnerada por los preceptos que son objeto del presente conflicto.

Para el Abogado del Estado existe plena coincidencia sobre la prevalencia del título competencial previsto en el art. 149.1.7 CE, pero sin que pueda negarse la incidencia del título recogido en el art. 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. A su juicio, los mencionados títulos competenciales habilitan al Estado para aprobar los preceptos impugnados en virtud de su competencia legislativa en la materia, sin que su contenido vulnere la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid, razón por la que solicita la desestimación de la demanda.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo, es preciso determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en el Real Decreto 395/2007 que es objeto del presente conflicto. La cuestión ha de ser examinada a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente en relación con los procesos de naturaleza competencial, en concreto, que “la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos… De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del objeto del conflicto” (por todas, STC 65/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

En el supuesto que nos ocupa, de entre los preceptos impugnados, han sido objeto de modificación los siguientes: el art. 3 por parte del Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo; los arts. 5.1 b) y 5.3 a través del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo; y también, el art. 24.3 mediante la Ley 3/2012, de 6 de julio. En todos los casos, la modificación ha consistido en la adición de alguna puntualización o la incorporación de nuevas previsiones a los respectivos preceptos, subsistiendo las ya existentes, sin que la nueva redacción dada a estos artículos haya hecho desaparecer la controversia competencial planteada. Es por ello que, en aplicación de la doctrina expuesta, hemos de concluir que el conflicto promovido mantiene vivo su objeto.

3. Entrando ya en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, hemos de proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia que nos ocupa.

a) En este punto, debemos remitirnos a lo señalado en la STC 88/2014, de 9 de junio, dictada en relación con otro conflicto positivo de competencias —el núm. 6767-2007—, planteado también respecto al Real Decreto 395/2007, y cuya doctrina resulta de directa aplicación a la controversia que ahora nos ocupa, dada su similitud y la coincidencia en algunas de las impugnaciones formuladas en uno y otro procedimiento. En concreto, en el fundamento jurídico 3 de la citada STC 88/2014 afirmamos que “el modelo de formación profesional para el empleo tiene una incardinación genérica en la materia ‘legislación laboral’ del art. 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4); en concreto no cabe negar la incidencia que en este ámbito puede tener lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, en cuanto existen aspectos de la formación profesional, vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), si bien como título de carácter específico y complementario, pues como recordaba la STC 111/2012, FJ 7, ‘hemos descartado en términos generales la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica’. Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de ‘legislación laboral’ dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.”

Consiguientemente, también en el presente procedimiento hemos de declarar la inclusión del Real Decreto 395/2007 en el ámbito competencial relativo a la “legislación laboral”. En esta materia, el reparto competencial viene dado por lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE —que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas—, y el art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —que dispone que corresponde a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral—. Según también hemos recordado en la citada STC 88/2014, este deslinde competencial “ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia” (FJ 3).

b) Examinado el reparto competencial en la materia, procede entrar en el análisis de las controversias competenciales planteadas por la Comunidad de Madrid respecto a los preceptos controvertidos del Real Decreto 395/2007, cuyo enjuiciamiento, por razones sistemáticas, se ordenará mediante la agrupación en bloques temáticos de las distintas alegaciones e impugnaciones formuladas, tal y como seguidamente se expone.

4. Procede, en primer lugar, examinar las quejas dirigidas a dos disposiciones de carácter general contenidas en el Real Decreto 395/2007: su art. 1 y su disposición final segunda.

a) Por un lado, se impugna el art. 1, por el que se indica que el objeto del Real Decreto 395/2007 es “regular las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional”. Para la Letrada de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, pues manifiesta que la voluntad del Gobierno y la finalidad de la norma es la de regular la totalidad del subsistema de formación para el empleo, sin hacer referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas y con mención a conceptos que inciden en el ámbito competencial autonómico.

Ya hemos señalado que la materia de formación profesional para el empleo se ubica dentro del título competencial previsto en el art. 149.1.7 CE. Por ello, al amparo de este precepto constitucional, y en tanto atribuye en exclusiva al Estado la plena competencia sobre la legislación laboral, ningún reproche merece el impugnado art. 1 del Real Decreto 395/2007, que se limita a describir el objeto de la regulación que en él se contiene y que válidamente extiende a las iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional —de hecho, respecto a esta última referencia, así lo declaramos en nuestra STC 35/2013, de 14 de febrero, en relación, por entonces, con el similar art. 1 del Real Decreto 1046/2003, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua (FJ 4)—.

Además, conforme resulta de su tenor, el cuestionado art. 1 del Real Decreto 395/2007 carece de contenido material propio y específico, limitándose a señalar de forma descriptiva cuál es el objeto de la norma, pero sin concretar dicha regulación. Por ello, la eventual infracción denunciada de la competencia autonómica podría derivar, en su caso, de los restantes preceptos controvertidos en que se concreta la regulación sustantiva de los aspectos enunciados en dicho art. 1, pero en ningún caso puede apreciarse en esta previsión normativa (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 19; 32/2006, de 1 de febrero, FJ 6; y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 4). Asimismo, ninguna vulneración competencial conlleva por sí sola la falta de referencia en este precepto a las competencias de ejecución y gestión de las Comunidades Autónomas, pues, según reiterada doctrina constitucional, “el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia” (STC 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; o SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; y 141/2013, de 11 de julio, FJ 6).

Por las razones indicadas, procede rechazar la impugnación formulada.

b) Por otro lado, el presente conflicto positivo de competencias se plantea también respecto a la disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, en la medida en que en ella “se habilita al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en este Real Decreto”. A juicio de la Letrada autonómica, el tenor del precepto, con mención específica al término “ejecución”, vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid.

Esta alegación debe ser rechazada. El precepto se mantiene en el ámbito de la mencionada competencia estatal de legislación sobre la formación profesional para el empleo, limitándose a habilitar al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar las “normas” que resulten necesarias para desarrollar y proceder a la aplicación del Real Decreto 395/2007, pero sin incluir ninguna previsión atributiva de la competencia para llevar a cabo dicha ejecución. Así lo entendimos también respecto a una disposición similar en nuestra STC 236/1991, de 12 de diciembre, en la que, no apreciando invasión de la competencia autonómica, afirmamos que el término “ejecución” significa “procurar y cuidar que el Decreto sea cumplido y llevado a efecto, lo cual habilita al Ministro para dictar las normas administrativas que sean preciso para lograr tal resultado, pero que en modo alguno supone atribución de las competencias ejecutivas que, según lo anteriormente expuesto, corresponden a las Comunidades Autónomas recurrentes” (FJ 5). Nuevamente, por tanto, hemos de declarar que por sí sola la norma no vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas, pues no incide en su potestad de autoorganización ni altera el criterio de que, como regla general, les corresponde la competencia ejecutiva sobre la materia ahora implicada, sin que, como se ha dicho, sea necesario incluir ninguna cláusula de salvaguarda al respecto, y sin perjuicio además de que, excepcionalmente, tal potestad de ejecución deba ser desarrollada por el Estado (por todas, STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7).

5. Entrando ya en las previsiones encargadas de delimitar la concreta regulación sustantiva del subsistema de formación profesional para el empleo, en un segundo bloque se examinan las impugnaciones formuladas frente a preceptos del Real Decreto 395/2007 dedicados principalmente a precisar los principios generales de dicho subsistema o los destinatarios, modalidades de impartición y contenido de las acciones formativas, así como su aplicación y su conexión con la negociación colectiva: en concreto, arts. 3, 5.3, 8 —respecto a la queja general—, 23.1, 24.1 —párrafos segundo y tercero—, 24.3, 30 —con relación a la queja general—, y 35.

a) De una parte, es el caso del art. 3, relativo a los “principios del subsistema de formación profesional para el empleo”, y respecto al que las alegaciones de la Letrada autonómica se limitan exclusivamente a la letra d) del precepto, razón por la que también nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse a esta previsión. En concreto, de acuerdo con dicho art. 3 d), constituye un principio rector del subsistema de formación profesional para el empleo “la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes”. La Comunidad de Madrid no discute la conformidad de este principio con el orden constitucional, pero aduce lesión del ámbito competencial autonómico por haberse suprimido como principio básico del subsistema de formación continua el de “la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas” que recogía el art. 2 g) del derogado Real Decreto 1046/2003, considerando que el Estado ha sustituido el anterior modelo por otro de gestión centralizada, que limita la participación de la Administración autonómica.

Esta impugnación ha de ser desestimada. El cuestionado art. 3 d) del Real Decreto 395/2007 se limita a contemplar el principio no controvertido de colaboración y coordinación interadministrativa, reconocido por la jurisprudencia constitucional como consustancial a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías (por todas, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 3). Resulta, pues, evidente que de la mera lectura del precepto no cabe deducir la implantación de un modelo de gestión centralizada del subsistema de formación para el empleo incompatible con el orden constitucional de competencias, ni en definitiva del reconocimiento normativo del citado principio de colaboración y coordinación se deriva una vulneración o desapoderamiento de la competencia ejecutiva autonómica en esta materia. Además, no constituye por sí solo motivo de inconstitucionalidad el simple hecho de que el anteriormente vigente Real Decreto 1046/2003 recogiera, como principio general del subsistema de formación profesional continua, el de incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas, y que el posterior Real Decreto 395/2007 no haya hecho una referencia explícita a este principio entre los relacionados en su art. 3 como principios rectores del subsistema de formación profesional para el empleo. Como ya se ha dicho, la falta de mención expresa de la competencia autonómica de ejecución y gestión no implica, por sí sola, su desconocimiento, pues, conforme a nuestra doctrina, el Estado no está obligado a incluir una cláusula de salvaguardia en tal sentido.

b) De otra parte, se impugna el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, si bien, las alegaciones formuladas en el escrito presentado se refieren únicamente a su apartado a) y, más en concreto, al inciso en que se indica que, entre otros, podrán tener prioridad para participar en acciones formativas determinados colectivos de desempleados allí relacionados “de acuerdo con lo previsto en cada caso por las prioridades establecidas en la política nacional de empleo”. Según la Letrada de la Comunidad de Madrid, el hecho de que la determinación por las Administraciones competentes de los colectivos prioritarios se vincule exclusivamente por la norma a lo previsto en la política nacional de empleo priva a esta Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia en función de sus peculiaridades, desapoderándola de su competencia de ejecución de la legislación laboral, que debe ejercerse coordinadamente con otras competencias autonómicas como el fomento del desarrollo económico o la ordenación y planificación de la actividad económica.

Con relación a la formación profesional continua, en nuestra STC 35/2013, de 14 de febrero, declaramos que “[l]a determinación de los colectivos prioritarios para el acceso a las distintas iniciativas en materia de formación continua se inscribe en el ámbito propio de la legislación laboral que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado” (FJ 5). Por ello, también ahora hemos de afirmar que dentro de la competencia normativa *ex* art. 149.1.7 CE se encuentra comprendida la facultad del Estado de prever la posible prioridad de determinados colectivos para participar en acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo, sin que merezca ningún reproche el inciso relativo a que tal previsión se efectúe conforme a las prioridades establecidas en la política nacional de empleo. De acuerdo con el art. 1 de la Ley 56/2003, de empleo, corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la política de empleo. Ahora bien, este Tribunal ha afirmado que “la política de empleo, dada su relevancia para los diversos sectores económicos, puede, e incluso debe, en alguna de sus manifestaciones, ser objeto de coordinación y planificación” (STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 7). Pues bien, conforme a la citada Ley 56/2003, el Gobierno, en el ámbito de competencia estatal y dentro del marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, tiene asignada la coordinación de la política de empleo, correspondiéndole la aprobación tanto de la estrategia española de activación para el empleo —en cuya elaboración colaboran las Comunidades Autónomas—, como también de los planes anuales de política de empleo, en los que se concretarán, con carácter anual, los objetivos de dicha estrategia a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las Comunidades Autónomas —todo ello en los términos previstos en sus arts. 3.1, 4 bis, y 4 *ter*—: asimismo, tanto la citada estrategia española como los indicados planes anuales se incluyen entre los principales instrumentos mediante los que llevar a cabo la coordinación del Sistema Nacional de Empleo (art. 7 *bis*). En virtud de sus respectivas competencias, las Comunidades Autónomas también pueden desarrollar la política de empleo (art. 3.2 Ley 56/2003), si bien, conforme hemos declarado en la STC 22/2014, de 13 de febrero, tal competencia se reconoce en la medida en que sus propios programas autonómicos de empleo “no se opongan o contradigan las políticas activas estatales” y con el deber de “ser conformes con el plan nacional de acción para el empleo”, de acuerdo con la normativa entonces vigente (FFJJ 5 y 6).

Los anteriores presupuestos hacen que resulte legítima la cuestionada previsión del art. 5.3 a) del Real Decreto 395/2007 de que su contenido se aplique de acuerdo con las prioridades establecidas en la política nacional de empleo, sin que tal indicación limite el ejercicio de las competencias autonómicas en la materia. Por ello, hemos de descartar que la previsión impugnada vulnere las competencias de la Comunidad de Madrid.

c) Cabe también examinar en este apartado la queja general dirigida frente al art. 8 del Real Decreto 395/2007, sin perjuicio de que más adelante se analizará la específica impugnación realizada respecto a su apartado 4. En este art. 8 se concretan y regulan las modalidades de impartición de la formación —presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta—, precisando aspectos tales como, en su caso, el número de participantes por grupo o por tutor, etc. A juicio de la Comunidad de Madrid, la redacción de la norma es excesivamente pormenorizada y alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico, pues le priva del margen necesario para ejecutar la legislación estatal y gestionar el sistema en base a su política propia.

Sin embargo, la lectura del precepto permite constatar que su contenido no establece ninguna previsión que cuestione la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ejecución de las acciones formativas. Por el contrario, en ejercicio legítimo de la competencia legislativa plena que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado, la norma impugnada se dedica únicamente a regular las modalidades de impartición de la formación para el empleo, fijando los requisitos generales para su desarrollo, pero sin referencias a la concreta Administración encargada de su gestión —en su apartado 2 alude genéricamente a “las Administraciones competentes”— y, por tanto, sin injerencia alguna en las competencias ejecutivas autonómicas. En consecuencia, procede desestimar la impugnación analizada.

d) La impugnación recae asimismo sobre el apartado 1, en conexión con el apartado 2, del art. 23 del Real Decreto 395/2007, relativo a la programación y gestión de la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico, y en el que se indica que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la proporción de los trabajadores a formar “a través de cada una de las vías de desarrollo de su oferta formativa señaladas en el apartado siguiente” —esto es, planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, programas específicos establecidos por las Comunidades Autónomas para la formación de personas con necesidades formativas especiales o dificultades para su inserción o recualificación profesional, y acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados—.

Respecto a las alegaciones formuladas por la Comunidad de Madrid, conviene recordar que queda fuera de la competencia de este Tribunal pronunciarse sobre la idoneidad u oportunidad de una previsión normativa desde la mera perspectiva de la política o técnica legislativa (SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 8). Por tanto, no nos corresponde dar respuesta a la denuncia formulada por la Letrada autonómica —después reiterada en la impugnación del art. 24.3— respecto a la paradoja que a su juicio supone la previsión de planes de formación distintos dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados o a desempleados, así como su diferente régimen.

Por lo que se refiere a las controversias competenciales que son propias de este procedimiento, la Comunidad de Madrid aduce que el precepto supone que el Estado determina los canales de desarrollo-ejecución de la oferta formativa, lo que implica una clara invasión de la competencia ejecutiva autonómica. No es posible, sin embargo, aceptar esta alegación. La determinación de las vías de desarrollo de la oferta formativa a que se refiere el inciso cuestionado constituye un aspecto de regulación normativa que queda dentro de la competencia legislativa del Estado *ex* art. 149.1.7 CE, sin que en ningún momento el precepto niegue o limite la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo su ejecución. Procede, pues, desestimar la queja indicada.

e) Con relación al art. 24 del Real Decreto 395/2007, por el que se regulan los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, se formulan varias quejas, entre las que se encuentra la dirigida al segundo párrafo de su apartado 1, en cuanto que prevé que los planes de formación intersectoriales incluyen acciones formativas dirigidas a “la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores”. La Comunidad de Madrid considera que esta imposición de la norma supone una invasión de las competencias autonómicas, en tanto que se trata de un ámbito, integrado además por un componente electoral, que escapa a la lógica de la relación laboral y que nada tiene que ver con la formación profesional para el empleo.

Conforme venimos reiterando, el subsistema de formación profesional para el empleo constituye un ámbito material integrado en la competencia normativa del Estado derivada del art. 149.1.7 CE. Dicha competencia habilita al legislador estatal para determinar el objeto de las acciones formativas a desarrollar dentro de dicho subsistema. Además, frente a lo indicado en la demanda, debemos recordar que ya en la STC 194/1994, de 23 de junio, este Tribunal puso de relieve la conexión material existente entre la representación legal de los trabajadores y el ámbito “laboral” a que se refiere el art. 149.1.7 CE (FJ 3). En consecuencia, no puede apreciarse el exceso competencial denunciado en el cuestionado párrafo segundo del art. 24.1.

f) También respecto al art. 24.1 se cuestiona su párrafo tercero, en el que se dispone que las Administraciones competentes deberán garantizar que los planes de formación sectoriales desarrollados tanto en el ámbito estatal como autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, según lo previsto en el art. 35.1 c). Para la Letrada autonómica, y por lo que se refiere a los planes de formación sectoriales desarrollados en el ámbito autonómico, dicha exigencia, no sólo no es lógica, sino que implica la asunción por el Estado de competencias ejecutivas, vulnerando así las competencias de la Comunidad de Madrid, que ve limitada su facultad de determinar los sectores representativos en su ámbito territorial.

Al margen de recordar que no corresponde a este Tribunal hacer valoraciones sobre la oportunidad de la previsión impugnada, por lo que se refiere a la estricta controversia competencial que es propia de nuestro enjuiciamiento hemos de reiterar que la potestad legislativa del Estado en materia de formación profesional para el empleo incluye la determinación del objeto de las acciones formativas a llevar a cabo. En consecuencia, queda dentro de la potestad normativa del Estado la previsión de que los planes de formación sectoriales, incluidos los desarrollados en el ámbito autonómico, respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial estatal, de acuerdo con lo previsto en el art. 35.1 c) del Real Decreto 395/2007. Este último precepto se refiere a las comisiones paritarias constituidas en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, y respecto a él, como luego se indicará con más detalle, la STC 88/2014 ya ha declarado que las funciones allí atribuidas —entre las que se encuentra la fijación de criterios orientativos y prioridades generales de la oferta formativa sectorial— no afectan al ámbito de la ejecución de la formación profesional para el empleo, y por tanto no contravienen las competencias autonómicas (FJ 11).

En consecuencia, el art. 24.1, en su párrafo tercero, se mantiene en la esfera normativa que es propia del legislador estatal, sin que asigne competencias ejecutivas al Estado. Por el contrario, expresamente el precepto atribuye a las “Administraciones competentes” el deber de “garantizar” el desarrollo de los planes conforme a las directrices indicadas, de ahí que no quepa entender vulneradas las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid. Procede, en definitiva, desestimar la denuncia planteada.

g) Con relación al art. 24 del Real Decreto 395/2007, el conflicto positivo de competencias se dirige asimismo a su apartado 3, por el que se prevé que, en el ámbito autonómico, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, la ejecución de los planes de formación se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones representativas y sujetos que allí se indican, según se trate de planes intersectoriales o sectoriales —organizaciones empresariales, sindicales, de la economía social y de autónomos, así como entes paritarios creados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal—. A juicio de la Comunidad de Madrid, y ciñéndonos a las alegaciones de orden competencial, la imposición por la norma de que en el ámbito autonómico se proceda a la ejecución de dichos planes por vía convencional, así como la determinación imperativa de las entidades firmantes que han de colaborar, vulnera sus competencias ejecutivas y de gestión de las ayudas, y asimismo invade su ámbito interno de organización de los servicios.

En la mencionada STC 88/2014, este Tribunal ha procedido a desestimar la similar impugnación dirigida frente a este art. 24.3, debiendo ahora reiterar esta conclusión. A tal efecto hemos de remitirnos a los razonamientos allí efectuados, mediante los que, en síntesis, se argumentó que la previsión se ubica en la materia laboral, respecto a la que el Estado posee competencias normativas plenas, y que “[l]o señalado en el precepto que se examina forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos … y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación” (FJ 9).

h) Algunos de los argumentos jurídicos ya expuestos sirven parcialmente para dar respuesta a la queja general dirigida al art. 30 del Real Decreto 395/2007, relativo a las acciones de investigación e innovación, y respecto al que la Letrada autonómica reprocha que supone la exclusión de la Comunidad de Madrid de la planificación plurianual de estas acciones, al tiempo que implica la intromisión de los interlocutores sociales en el ejercicio de potestades administrativas que han de corresponder a las Administraciones competentes, razones por la que considera vulneradas sus competencias ejecutivas. En realidad, por el contenido de la denuncia y dado que el resto del precepto es objeto de impugnaciones específicas que más adelante serán analizadas, cabe ceñir ahora el examen de esta queja a los párrafos primero y segundo del apartado 1 del cuestionado art. 30: en ellos, se atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la planificación plurianual de dichas acciones de investigación e innovación, en el marco de los criterios y prioridades generales propuestos por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, y sin perjuicio de reconocer que dicha planificación se realizará teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento previstas en el art. 32.3.

Con relación a esta previsión, no resulta apreciable la vulneración alegada. En la medida en que el Estado tiene asignada la competencia normativa en la materia, la atribución al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la planificación de acciones de investigación e innovación dirigidas a la mejora y difusión de la formación profesional para el empleo no puede entenderse contraria a la distribución constitucional de competencias, pues, aparte su dimensión supraterritorial, y de forma similar a lo razonado en la STC 225/2012, de 29 de noviembre, estamos ante una prescripción de carácter general que, por su naturaleza, se sitúa “al margen de lo que constituye la actividad concreta de ejecución de dichos planes y de gestión de los fondos correspondientes, pues su objeto es el de coadyuvar a la mejora del sistema en su conjunto, por lo que no vulneran las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma” (FJ 6). Todo ello, además, sin perjuicio de que el precepto reconoce expresamente a las Comunidades Autónomas la posibilidad de formular propuestas sobre esta planificación a través de los órganos allí especificados.

Asimismo, por lo que se refiere al papel reservado a las organizaciones empresariales y sindicales, la disposición resulta similar al ya examinado párrafo tercero del art. 24.1, debiendo reiterar que la previsión de atender a los criterios y prioridades generales propuestos por determinadas organizaciones empresariales y sindicales al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal constituye un aspecto integrado en la competencia legislativa del Estado en materia de formación profesional para el empleo, sin que implique una injerencia o limitación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

Por lo dicho, con relación a los párrafos primero y segundo del art. 30.1, no cabe estimar la impugnación formulada.

i) Por último, en conexión también con algunas de las quejas examinadas, procede dar contestación a la impugnación del art. 35 del Real Decreto 395/2007, por el que se dispone que en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y en los términos allí indicados, “podrán constituirse Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o de otro ámbito”. La Comunidad de Madrid aduce que no es procedente que el precepto permita la constitución de comisiones paritarias sectoriales de ámbito autonómico, lo que excede de la competencia normativa estatal al afectar a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Debe tenerse en cuenta que el precepto se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado *ex* art. 149.1.7 CE (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 11; 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3), limitándose simplemente la norma a declarar que, dentro de su autonomía colectiva, las organizaciones empresariales y sindicales pueden constituir comisiones paritarias sectoriales estatales o de otro ámbito. En tal sentido, en la STC 88/2014 ya hemos destacado con relación a esta previsión que dichas comisiones paritarias “tienen el carácter de órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales”, de modo que “[s]on pues órganos en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, y a los que se atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas” (FJ 11). No hay, por tanto, lesión de las competencias autonómicas, de manera que, igual que en la citada STC 88/2014, hemos de rechazar la impugnación efectuada.

6. Corresponde ahora analizar un tercer grupo de impugnaciones en que fundamentalmente se cuestiona la participación y el papel que, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo y más allá de otros aspectos ya examinados sobre concertación y negociación colectiva, asigna el Real Decreto 395/2007 a los agentes sociales, así como, en su caso, a otras entidades concretas: esto es, arts. 5.1 b), 23.2 a), 24.1 —párrafo primero—, 30.1 —párrafo tercero—, 30.3, 19.2, 23.2 c) y 32.4.

a) Tal es el caso del art. 5.1 b), y también de la impugnación relativa al art. 23.2 a), formulada en conexión con la dirigida en similares términos al último inciso del párrafo primero del art. 24.1 del Real Decreto 395/2007. El citado art. 5.1 b) atribuye a las Administraciones competentes la determinación de la proporción de participación de los trabajadores ocupados y desempleados en la formación de oferta, dirigiéndose la queja a su último inciso en que se indica que ello se hará “considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación del Sistema Nacional de Empleo previsto en el artículo 33.3”, esto es, la Comisión Estatal de Formación para el Empleo. Por su parte, con un alcance análogo, el art. 23.2 a) indica que la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico incluye los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados “según la regulación contenida en el artículo 24”, a cuyo tenor, y conforme al párrafo primero de su apartado 1, las Administraciones competentes podrán decidir la proporción de acciones formativas de carácter sectorial e intersectorial que incluyen en su oferta, de nuevo “considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación previsto en el artículo 33.3”. Con relación a estos tres preceptos, la Letrada autonómica aduce que tales previsiones normativas obligan a la Comunidad Autónoma a considerar las propuestas formuladas por un órgano creado en el ámbito estatal, lo que a su vez supone atribuir a los interlocutores sociales funciones ejecutivas, motivos por los que entiende invadidas las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid.

Tales quejas han de ser rechazadas. A tal efecto ha de tenerse en cuenta que la Comisión Estatal de Formación para el Empleo a que se refiere el art. 33.3 del Real Decreto 395/2007 mantiene el carácter paritario y tripartito del órgano en cuyo seno se constituye y cuyas funciones tiene asignadas, esto es, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, configurado en el art. 33.1 de dicho Real Decreto como órgano de consulta y de participación institucional de las Administraciones públicas y de los interlocutores sociales en el subsistema de formación profesional para el empleo.

Pues bien, de acuerdo con nuestra jurisprudencia plasmada en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 8, la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral habilita a éste “para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas”; y asimismo hemos afirmado que “la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados en el ámbito de la formación continua, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas”. Pues bien, en aplicación de esta doctrina, en la STC 88/2014 nos hemos pronunciado específicamente sobre el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo regulado en el art. 33 del Real Decreto 395/2007, sin apreciar en él vicio de inconstitucionalidad por razones competenciales, por cuanto que “se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento”, de modo que “no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas” (FJ 11). Por tal razón, en la citada STC 88/2014 se desestimó la impugnación del citado art. 33, a la que se había unido, por conexión, la del ahora cuestionado art. 5.1 b) del Real Decreto 395/2007.

Lógicamente, por idéntico razonamiento, a la misma conclusión de desestimación debe llegarse ahora respecto al inciso controvertido de dicho art. 5.1 b) y de los arts. 23.2 a) y 24.1 en su párrafo primero, cuya respectiva referencia o remisión a las “propuestas” de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo se encuadra dentro de la función de formulación de propuestas en materia formativa atribuida al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33 Real Decreto 395/2007). En consecuencia, habiendo ya declarado que tales funciones tienen naturaleza consultiva —no ejecutiva— y que no menoscaban las competencias autonómicas, ha de rechazarse la queja de que las previsiones cuestionadas vulneren las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid.

b) La misma fundamentación y conclusión ha de aplicarse a la impugnación del párrafo tercero del art. 30.1 y del art. 30.3. Con una argumentación similar respecto al papel atribuido a los agentes sociales, la Letrada autonómica reprocha al art. 30.1 que someta la planificación de acciones de investigación e innovación al informe del órgano de participación previsto en el art. 33 —es decir, el ya citado Consejo General del Sistema Nacional de Empleo—, y la misma objeción dirige al art. 30.3, en tanto que somete el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar la coordinación entre las acciones que se realicen en los ámbitos estatal y autonómico al previo informe del órgano de participación previsto en el art. 33.3 —esto es, la también mencionada Comisión Estatal de Formación para el Empleo—.

Como puede apreciarse, ambos preceptos se cuestionan por su conexión con las funciones atribuidas a los citados órganos por el art. 33 del Real Decreto 395/2007, cuya adecuación al orden constitucional de competencias fue declarada, como acaba de indicarse, por la STC 88/2014. Procede, por ello, desestimar también esta impugnación.

c) Asimismo, la ya referida doctrina constitucional contenida en la STC 244/2012, FJ 8, permite dar respuesta a la queja dirigida frente al art. 19.2 del Real Decreto 395/2007. Tras prever en su apartado primero que el Servicio Público de Empleo Estatal y los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas tienen el deber de prestar asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas en materia de formación profesional para el empleo, el cuestionado precepto dispone que, para la articulación de tales medidas, las Administraciones competentes contarán con la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y asimismo, podrán contar con la colaboración de las entidades locales y de otras entidades que puedan contribuir a la consecución de esos objetivos. En opinión de la Letrada de la Comunidad de Madrid, este precepto, sin mediar razones justificativas, desapodera a esta Comunidad Autónoma de sus competencias ejecutivas y gestoras en materia laboral, por cuanto implica la determinación e imposición por el Estado de las entidades con cuya colaboración ha de contar la Administración autonómica, además de que nuevamente supone atribuir a los interlocutores sociales funciones que corresponden a las Administraciones competentes —Estado y Comunidades Autónomas—.

De entrada, interesa destacar que la previsión de colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas incluida en el cuestionado art. 19.2 resulta coherente con el principio general de participación de los interlocutores sociales declarado en el art. 3 f) del Real Decreto 395/2007, en conexión a su vez con el art. 7 CE; por su parte, la alusión del precepto a la posible colaboración de las entidades locales es congruente con el principio de colaboración interadministrativa entre cualesquiera Administraciones territoriales (STC 86/1993, de 8 de marzo, FJ 2). Pues bien, conforme a nuestra ya recordada jurisprudencia constitucional, la competencia exclusiva sobre legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE habilita al Estado para prever las estructuras organizativas y de participación entre las Administraciones competentes y los agentes sociales, como traslación de los principios generales de cooperación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, siempre y cuando las funciones atribuidas a estos órganos no sustituyan las facultades de ejecución y gestión que son propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8).

En este caso, a la vista del contenido del art. 19.2 es posible afirmar que esas funciones de “colaboración” reconocidas a los agentes sociales y demás entidades indicadas para articular medidas de asesoramiento, apoyo y asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas no exceden de los márgenes permitidos por la citada doctrina constitucional. Al respecto resulta fundamental tener en cuenta que en la reiterada STC 88/2014 hemos considerado que estas funciones de asesoramiento y apoyo contempladas en el art. 19 del Real Decreto 395/2007 “no tienen carácter vinculante para las empresas, por lo que no implican el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva ni son capaces de traducirse en actos de gestión, y, en consecuencia, no invaden las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas” (FJ 9). Consiguientemente, tampoco la colaboración en la articulación de tales funciones de asistencia técnica supone asumir o restar competencias ejecutivas propias de las Administraciones autonómicas, razón por la que debe rechazarse la queja planteada.

d) Similares argumentos sirven para descartar la impugnación formulada respecto al apartado 2 c) del art. 23 del Real Decreto 395/2007, por el que se establece que la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico incluye determinados programas específicos establecidos por las Comunidades Autónomas, en cuya ejecución, y en los términos fijados por la propia Comunidad Autónoma, “se impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen estos programas”. A juicio de la Comunidad de Madrid constituye una invasión competencial que la norma estatal establezca la obligación de las Comunidades Autónomas de impulsar la participación de las entidades indicadas en el precepto.

Sin embargo, además de recordar el principio de colaboración interadministrativa que rige en nuestro modelo de organización territorial, nuevamente hemos de afirmar que la previsión de participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el art. 23.2 c) constituye un aspecto integrado en la competencia legislativa que corresponde al Estado en materia de formación profesional para el empleo. Como ya hemos declarado, en virtud del art. 149.1.7 CE, el Estado se encuentra habilitado para prever estructuras organizativas y de participación en este ámbito, en tanto actúen como instrumentos de cooperación y apoyo, y siempre y cuando no se sustituyan las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8). Pues bien, la previsión del art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007 de que se impulse la participación de las entidades allí indicadas responde a estos principios generales de cooperación y colaboración, sin que implique una sustitución o privación de la competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que el propio precepto prevé que dicha participación se efectuará “en los términos que establezca el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma”.

Por lo demás, a los efectos del presente procedimiento, carecen de valor argumental las dos principales consideraciones en que la Letrada autonómica fundamenta esta impugnación. Por un lado, respecto a su alegación del diferente rigor de tratamiento apreciable entre el art. 23.2 c) —que en términos imperativos ordena a las Comunidades Autónomas impulsar esa participación— y el art. 22.1 b) del Real Decreto 395/2007 —que prevé dicha participación en términos potestativos para el Estado—, ha de tenerse en cuenta que, una vez razonado que el precepto cuestionado no incurre en vicio competencial, ya antes hemos recordado que no compete a este Tribunal pronunciarse sobre aspectos de mera política o técnica legislativa. Por otro lado, en cuanto al planteamiento que desde la perspectiva del Derecho comunitario formula la Letrada autonómica respecto a que las ayudas recibidas por las entidades sin ánimo de lucro deben ser notificadas a la Comisión Europea para su autorización, baste señalar que, conforme a reiterada doctrina, no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la normativa interna y de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho de la Unión Europea (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3).

En consecuencia, por las razones indicadas, hemos de desestimar la impugnación relativa al art. 23.2 c).

e) Partiendo también de algunas de las premisas ya expuestas, procede dar contestación a la queja formulada respecto al art. 32.4 del Real Decreto 395/2007, por cuanto que dispone que las Administraciones públicas competentes garantizarán la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, “contemplando la composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan”. A juicio de la Letrada autonómica, la imposición por la norma estatal de la composición de los órganos que se constituyan en el seno de la Comunidad de Madrid lesiona sus competencias de gestión y autoorganización.

Similar queja en relación con este precepto fue ya desestimada en nuestra STC 88/2014. Tras aludir a la ya referida doctrina constitucional que habilita al Estado para prever estructuras organizativas y de participación en virtud del art. 149.1.7 CE, en ella se razonó que “el art. 32.4 se limita a establecer, con el carácter de principio organizativo general, la garantía de una participación tripartita y paritaria de las Administraciones públicas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en los órganos que se constituyan, remitiéndose para dicha constitución a ‘la forma que se prevea por dichas Administraciones en sus respectivos ámbitos territoriales’. No se produce pues imposición alguna de un modelo organizativo específico a las Comunidades Autónomas, más allá de la razonable garantía de una representación equilibrada de quienes constituyen parte necesaria en el funcionamiento del subsistema de formación para el empleo que en el Real Decreto se regula, por lo que no resultan afectadas las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas” (FJ 11). Con apoyo, pues, en esta argumentación, también ahora hemos de desestimar la impugnación formulada.

7. Finalmente, en un cuarto y último bloque, se analizan las quejas dirigidas a preceptos vinculados a la financiación, subvenciones y ayudas de las acciones formativas: en concreto, arts. 6.4, 8.4, 23.2 d), 23.3, 25.4 y 30.2.

a) Dentro de este ámbito se impugna el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007, cuyo primer párrafo se refiere a los fondos que se destinen en la Ley de presupuestos generales del Estado a financiar subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal y que se aplicarán a “supuestos de planes o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y requieran de una acción coordinada y homogénea, que tengan por objeto la impartición de acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado o que se dirijan a trabajadores inmigrantes en sus países de origen”, procediéndose en los párrafos siguientes a especificar las situaciones en que concurren estos requisitos. En cuanto al contenido de este precepto, la Letrada de la Comunidad de Madrid aduce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la supraterritorialidad no supone por sí un criterio atributivo de competencia, sin que en este caso existan razones que justifiquen la privación a la Comunidad Autónoma de su competencia ejecutiva.

Respecto a esta controversia, hemos tenido ya ocasión de pronunciarnos en la STC 88/2014, mediante la que hemos desestimado una impugnación similar a la presente. Con apoyo en nuestra doctrina sobre el principio de supraterritorialidad a efectos competenciales (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7), en dicho pronunciamiento hemos afirmado que el precepto cuestionado “efectúa una mera declaración enunciativa de las circunstancias o criterios que habrán de aplicarse a los planes o acciones formativas, para que su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, criterios que se plasmarán en las disposiciones que reglamenten en el futuro dichas acciones formativas. Serán pues estas disposiciones, en las que se concreten las distintas acciones formativas, las que permitirán apreciar si concurren o no las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de facultades de gestión” (FJ 6). Además, en la indicada STC 88/2014 hemos añadido que “las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión. En concreto, y en materia de formación profesional, hemos afirmado que ‘el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y muy especialmente, el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas, y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el supuesto que se analiza’ (STC 244/2012, FJ 7)” (FJ 6).

En consecuencia, por idénticas razones, también ahora hemos de rechazar la impugnación planteada respecto al art. 6.4 del Real Decreto 395/2007.

b) El conflicto se plantea también en relación con el apartado 4 del art. 8 del Real Decreto 395/2007, por el que se dispone que, mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas en función de su modalidad de impartición, y que, asimismo, podrán establecerse módulos económicos específicos para acciones formativas que, por su singularidad, precisen de una financiación mayor. La Comunidad de Madrid alega que esa determinación mediante orden ministerial supone ignorar la diversidad de situaciones en las diferentes Comunidades Autónomas, de modo que, cuando menos, debería estar consensuada con éstas, y en concreto, respecto a la posibilidad de fijar módulos económicos específicos, considera que la previsión desconoce la competencia autonómica para su establecimiento en función de sus propias peculiaridades. Afirma asimismo que la lesión del ámbito competencial autonómico se agrava para el supuesto de acciones formativas financiadas totalmente con fondos propios de la Comunidad Autónoma, y también alega que el precepto incide en su autonomía financiera, restringiendo su libertad respecto a la fijación del gasto público en la materia y limitando sus posibilidades de distribución del mismo.

Tampoco esta impugnación puede ser estimada. De acuerdo con nuestra jurisprudencia (por todas, STC 16/2013, de 31 de enero, FJ 6; o STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 6), “el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse” —doctrina ésta que ha sido trasladada por la STC 88/2014 al ámbito de la formación profesional para el empleo (FJ 7)—. A ello se une que, en su párrafo primero, el art. 6.1 del Real Decreto 395/2007 dispone que el subsistema de formación profesional para el empleo se financie con los fondos que allí se indican, conforme a lo establecido en la Ley de presupuestos generales del Estado. Pues bien, atendidos los anteriores presupuestos, hemos de admitir que la determinación por orden ministerial de los módulos económicos de financiación de las acciones formativas constituye una facultad que se inserta dentro de la potestad normativa plena del Estado *ex* art. 149.1.7 CE, en la que, recordemos, se incluyen las normas reglamentarias (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5). Cabe apreciar, en efecto, que la previsión cuestionada se encuadra en el ámbito de la delimitación normativa de los aspectos y criterios relativos a la financiación de la formación profesional para el empleo, por lo que legítimamente se integra, sin excederla, dentro de la competencia estatal de regulación, sin injerencias en las competencias autonómicas de gestión y ejecución.

Por lo dicho, y a la vista de su tenor, no se aprecia tampoco que el art. 8.4 del Real Decreto 395/2007 limite la libertad de orientación del gasto público de la Comunidad de Madrid en el marco de sus competencias ni que, en definitiva, lesione su autonomía financiera, máxime si, con relación a la alegación formulada, se tiene en cuenta que el párrafo segundo del art. 6.1 del citado Real Decreto contempla en términos potestativos la posibilidad de que las Comunidades Autónomas destinen fondos propios para financiar la gestión de las iniciativas de formación previstas en dicho Real Decreto 395/2007.

c) Con un alcance próximo se cuestionan también los apartados 2 d) y 3 del art. 23, que por su conexión y la similar argumentación empleada serán objeto de análisis conjunto. Estas previsiones normativas establecen el régimen de financiación mediante subvenciones públicas de las distintas vías de desarrollo de la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico previstas en el art. 23.2, incluyendo, en su caso y en función de la vía de que se trate, la indicación de que las bases reguladoras de las subvenciones se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, la determinación de los beneficiarios de la subvención, o la concreción de que el régimen a utilizar es el de concesión directa, añadiendo que para su aplicación en otros supuestos distintos se estará a lo establecido en la Ley 38/2003, general de subvenciones. Según la Comunidad de Madrid, tales previsiones vulneran sus competencias de ejecución y gestión, afirmando que la especificación de las subvenciones con tal grado de detalle priva a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar una política propia, al tiempo que califica también como lesiva la remisión realizada a la Ley 38/2003, obviando la existencia de la Ley propia de subvenciones de la Comunidad de Madrid (Ley 2/1995).

Tal y como ya hemos indicado con apoyo en nuestra jurisprudencia (SSTC 244/2012, FJ 6; 16/2013, FJ 6, y 88/2014, FJ 7), la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral *ex* art. art. 149.1.7 CE incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo. Por tanto, ningún reproche merece que los preceptos impugnados aludan a las subvenciones públicas como mecanismo de financiación, habiendo ya señalado que, de acuerdo con el párrafo 1 del art. 6.1 del Real Decreto 395/2007, el subsistema de formación profesional para el empleo se financia conforme a la Ley de presupuestos generales del Estado, con cargo a los fondos que allí se explicitan.

Asimismo, respecto a dicha facultad de gasto, hemos de tener en cuenta nuestra consolidada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas, recogida principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que para los supuestos en que, como ocurre en materia laboral, el Estado tiene atribuida la competencia sobre legislación y la Comunidad Autónoma la de ejecución, viene reiterando que, si bien la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, lo cierto es que el legislador estatal puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)]. En consecuencia, tampoco merece objeción desde el punto de vista competencial el hecho de que, en relación con determinadas acciones formativas, la normativa cuestionada determine los sujetos beneficiarios de las subvenciones (STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 5), el régimen de concesión a seguir, o que directamente prevea que las bases reguladoras de las subvenciones se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, siendo en su caso el contenido de dicha orden el que podría merecer el eventual reproche constitucional en el supuesto de no respetar las competencias autonómicas de ejecución. Tal contravención, sin embargo, no se aprecia en los preceptos ahora controvertidos, que no desapoderan a las Comunidades Autónomas de su facultad de gestión.

A la luz de las anteriores consideraciones, tampoco incurre en exceso competencial la previsión de que para la aplicación del régimen de concesión directa a otros supuestos distintos a los señalados en el párrafo tercero del art. 23.3 del Real Decreto 395/2007 habrá de estarse a la Ley 38/2003, general de subvenciones, en cuyo art. 3.4 a) —referido a subvenciones establecidas por la Administración estatal a cargo de los presupuestos generales del Estado [STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 A)]—, se dispone que dicha Ley resulta aplicable a las subvenciones otorgadas en materias cuya regulación plena corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas.

Finalmente, a las anteriores consideraciones se une que, conforme se indica en el último párrafo del art. 23.3, lo establecido en dicho apartado se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas financien las iniciativas de formación con fondos propios, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 6.1 del Real Decreto 395/2007, que expresamente indica que tal posibilidad se llevará a cabo mediante las fórmulas de financiación que aquéllas determinen en el desarrollo de sus facultades de autoorganización.

En definitiva, en atención a los razonamientos expuestos, hemos de rechazar la impugnación planteada frente a los apartados 2 d) y 3 del art. 23 del Real Decreto 395/2007, por cuanto que su contenido no lesiona las competencias autonómicas.

d) Asimismo, dada la conexión que la demanda establece con las alegaciones formuladas respecto al examinado art. 23.3, la misma respuesta desestimatoria debemos dar a la impugnación dirigida al párrafo segundo del art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, cuestionado en tanto permite a las Administraciones competentes conceder determinadas becas en el marco de los programas específicos regulados en el artículo 23.2 c). En este punto, la Comunidad de Madrid vuelve a insistir en el exceso competencial que a su juicio conlleva la regulación de las subvenciones contenida en el citado art. 23, cuya adecuación al orden constitucional de competencias ya hemos declarado. Por esta razón, y dado que el contenido de la previsión controvertida se integra legítimamente en la potestad normativa del Estado, hemos de rechazar la existencia de vulneración de las competencias autonómicas.

e) De igual modo, por similares argumentos a los ya expresados, tampoco cabe admitir la queja dirigida frente al párrafo primero del art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, impugnado por cuanto que prevé la posibilidad de que los trabajadores desempleados que participen en las acciones formativas reguladas en el citado Real Decreto perciban ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento “en la cuantía y condiciones que se determinen mediante Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales”. Según entiende la Letrada autonómica, esta previsión lesiona la competencia de ejecución de la Comunidad de Madrid, impidiendo que pueda adaptarse a sus circunstancias y necesidades propias.

Sin embargo, esta alegación de que la norma vulnera la competencia autonómica debe ser rechazada, con idéntica solución y razonamientos a los ya expuestos en la STC 88/2014. Además de indicar el destino, lo que la previsión cuestionada atribuye al Estado es la determinación de la cuantía y condiciones de otorgamiento de las ayudas allí contempladas, aspectos que, estando en una materia encuadrada en el título competencial del art. 149.1.7 CE, quedan dentro de la competencia normativa estatal, en aplicación de nuestra recordada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas establecida en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992. Tal y como la STC 88/2014 ya ha señalado, esta regulación de las ayudas contempladas en el art. 25.4 se ajusta a dicha doctrina constitucional, pues “[q]ueda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas” (FJ 9). En consecuencia, debemos también ahora desestimar la impugnación formulada.

f) Similar argumentación ha de llevar también a rechazar la denuncia dirigida al contenido del párrafo primero del art. 30.2 del Real Decreto 395/2007, al que la Comunidad de Madrid reprocha también ser contrario a sus competencias de ejecución, en la medida en que el precepto atribuye a una orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones que se otorguen para financiar acciones de investigación e innovación para la mejora y difusión de la formación profesional para el empleo. Lógicamente, por las mismas razones que en los apartados anteriores, de nuevo hemos de reiterar que la norma cuestionada encuentra cobertura en la competencia normativa del Estado *ex* art. 149.1.7 CE y que su contenido resulta conforme a nuestra ya indicada doctrina constitucional sobre subvenciones reflejada en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992, sin perjuicio, claro está, del eventual control sobre la orden ministerial a que hace referencia.

g) Finalmente, la Comunidad de Madrid cuestiona también el párrafo segundo del mismo art. 30.2, relativo a las subvenciones para financiar las acciones de investigación e innovación, y cuyo tenor es el que sigue: “La competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma, será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas”. Para la Letrada autonómica, la norma alude a un “criterio de supraterritorialidad”, que, según la doctrina constitucional, y como regla general, no constituye un elemento de atribución de la competencia.

En nuestra respuesta a esta impugnación debemos remitirnos a lo dicho en la STC 88/2014, en la que, con relación a esta misma previsión, se señaló que “se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste…”. Al respecto, la citada Sentencia añadió que “[l]a atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencia de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas”; y ello es así porque “semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma” (FJ 10).

Las mismas razones nos llevan ahora a estimar que la previsión del párrafo segundo del art. 30.2 del Real Decreto 395/2007 contraviene las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Madrid.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6735-2007.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, debo manifestar mi discrepancia con la Sentencia aprobada.

En mi opinión, no resulta justificada la asunción de funciones ejecutivas por el Estado que deriva de lo dispuesto en el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007. La Sentencia aplica la doctrina de la STC 88/2014, de 9 de junio, que a su vez se apoya en la STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 7, para, por un lado, descartar que la lesión de las competencias autonómicas que produce el Real Decreto 395/2007 sea real y efectiva y, por otro, admitir la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias ejecutivas a la Administración General del Estado.

Con respecto a las razones por la que no puedo estar de acuerdo con ninguna de las dos afirmaciones, me remito, en primer lugar, al Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la STC 88/2014. Asimismo, en la medida en que aquí se plantean problemas similares, basta la remisión a los Votos particulares que formulé a la ya mencionada STC 22/2014, de 13 de febrero, así como a la STC 95/2013, de 23 de abril, los cuales, a fin de evitar repeticiones innecesarias, doy aquí por reproducidos.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 113/2014, de 7 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:113

Recurso de amparo 5823-2012, 5824-2012. Promovidos ambos por don Norbert Kohler en relación con las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en sendos procedimientos de orden europea de detención y entrega.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que acuerdan la ampliación de la entrega a las autoridades judiciales de la República Checa.

1. El contenido primigenio del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en que las resoluciones judiciales se encuentren debidamente motivadas y fundadas en Derecho, exigencias no cumplidas cuando el órgano judicial que dicta una resolución contrapuesta en lo esencial a la que había sido dictada anteriormente para un supuesto idéntico en los datos con relevancia jurídica, no exprese o no se infieran de la propia resolución las razones para tal cambio de orientación (STC 199/2013) [FJ 3].

2. La lesión del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, art. 14 CE, exige la acreditación de un *tertium comparationis* –la comparación con precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que en casos sustancialmente iguales hayan sido resueltos de forma contradictoria–, la identidad de órgano judicial –entendiendo por tal no sólo la identidad de Sala sino también la de la Sección– y la existencia de alteridad en los supuestos contrastados –la ‘referencia a otro’ que excluye la comparación consigo mismo– (STC 205/2013) [FJ 3].

3. La doctrina de este Tribunal diferencia entre la lesión atribuida al incidente de nulidad de actuaciones por no reparar los derechos alegados, supuesto en que el incidente es un instrumento necesario para el agotamiento de la vía judicial previa, de la lesión atribuida al auto o providencia que al resolver el incidente causa una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada, siendo en este último supuesto cuando la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo (STC 169/2013) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de amparo núms. 5823-2012 y 5824-2012, acumulados y promovidos por don Norbert Kohler, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia y asistido por el Letrado don César García-Vidal Escola, contra dos Autos de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, ambos de 23 de julio de 2012, que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones frente a los Autos de 6 de octubre de 2009 y de 1 de febrero de 2010, dictados en procedimientos de orden europea de detención y entrega, núms. 173-2009 y 234-2009, provenientes del Juzgado Central de Instrucción núm. 3 y que acordaron la ampliación de la entrega del demandante a las autoridades judiciales de la República Checa. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante dos escritos presentados en el decanato de los juzgados de primera instancia de Madrid el día 9 de octubre de 2012, don Norbert Kohler, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia y asistido por el Letrado don César García-Vidal Escola, interpuso sendos recursos de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante Auto de 7 de febrero de 2003, la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional declaró procedente la extradición del demandante a la República Checa, para enjuiciamiento de los hechos y delitos contenidos en la orden de detención emitida por las autoridades judiciales checas, entrega que se hizo efectiva el 10 de agosto de 2007.

b) El Juzgado Central de Instrucción núm. 3 recibió tres comunicaciones, dos en el año 2009 y una en el año 2011, relativas a la ampliación de orden europea de detención y entrega emitidas por las autoridades judiciales de la República Checa respecto del demandante, las cuales dieron lugar a tres procedimientos distintos (núms. 234-2009, 242-2009 y 62-2011), para obtener declaración de consentimiento complementario para procesamiento penal por hechos constitutivos de diferentes delitos.

En las comunicaciones enviadas por las autoridades judiciales checas se hacía constar que el demandante, según información de su Letrada en la República Checa, se fue a España donde su paradero actual es desconocido, no obstante lo cual se hacía constar la dirección donde recibía el correo su Letrado en España, don César García-Vidal Escola. El Juzgado Central de Instrucción acordó elevar los procedimientos a la Sección Segunda de la Sala de lo Penal para su resolución.

c) La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, mandó librar oficios al Colegio de Abogados de Madrid para la designación de Letrados del turno de oficio que asistieran al demandante en los distintos procedimientos (núms. 173-2009, 331-2009 y 80-2011), Letrados que fueron designados y presentaron escritos de oposición a la ampliación de la entrega.

d) La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictó Autos de 6 de octubre de 2009, de 1 de febrero de 2010 y de 14 de junio de 2011, en los que acordó acceder a la ampliación de la entrega solicitada por las autoridades judiciales de la República Checa.

El demandante se personó en los tres procedimientos en el año 2012, por medio de Procuradora y asistido del Letrado en España nombrado en las comunicaciones enviadas por las autoridades judiciales checas, y planteó tres incidentes de nulidad de actuaciones.

El primer incidente contra el Auto de 14 de junio de 2011 (rollo de Sala 80-2011), mediante escrito presentado el 8 de mayo de 2012, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la asistencia letrada (art. 24.1 y 2 CE), al constar en las solicitudes de ampliación de entrega la indicación del nombre y domicilio del Letrado por él designado, sin que fuera intentada comunicación alguna en esa dirección y sin que la actuación realizada por el Letrado designado de oficio fuera efectiva.

La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, mediante Auto de 14 de junio de 2012, estimó el incidente al declarar vulnerado el derecho de defensa por “no ser requerido el informe del letrado que había designado el reclamado”, decretando la nulidad de actuaciones y retrotrayendo el trámite al momento de dar traslado de la solicitud de ampliación al Letrado designado por el demandante.

El segundo y tercer incidente contra los Autos de 6 de octubre de 2009 y 1 de febrero de 2010, mediante escritos de 20 de junio de 2012, en los cuales el demandante reiteró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la asistencia letrada (art. 24.1 y 2 CE), con referencia expresa al pronunciamiento antecedente de la misma Sección Segunda, de 14 de junio de 2012, que estimó el primer incidente de nulidad de actuaciones en otro procedimiento con identidad de hechos.

La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, mediante dos Autos de 23 de julio de 2012, desestimó los incidentes al encubrir la pretensión recurrir pronunciamientos firmes, sin que haya existido indefensión al haber estado asistido el demandante por Letrado de oficio designado a instancia de la Sección.

3. Las demandas de amparo se fundamentan con idénticos motivos. El primer motivo de amparo atribuye a los Autos que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones, de 23 de julio de 2012, la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), al haber dictado la misma Sección de la Audiencia Nacional, en el rollo de Sala 80-2011, Auto de 14 de junio de 2012 que estimó el incidente de nulidad de actuaciones frente al Auto que acordó la ampliación de la entrega del demandante en otro procedimiento idéntico, al no haber requerido informe del Letrado por él designado, hecho determinante de la vulneración planteada de forma subsidiaria, derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), al no estar motivado el distinto criterio que llevó al órgano judicial a desestimar los incidentes pese a la identidad de hechos respecto del incidente anterior que sí fue estimado.

El segundo motivo atribuye, a los Autos de 6 de octubre de 2009 y de 1 de febrero de 2010, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la asistencia letrada (art. 24.1 y 2 CE), al no haber podido ejercer el demandante su derecho de defensa de manera efectiva mediante el Letrado designado por su libre elección, derecho de defensa que no ha quedado garantizado mediante la designación formal de un Letrado de oficio.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencias de 8 de abril de 2013, acordó admitir a trámite las demandas de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atentas comunicaciones a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para poder comparecer en el plazo de diez días.

5. Por diligencias de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal 8 y 27 de mayo de 2013 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escritos registrados el 18 de junio de 2013, solicitó la estimación de las demandas de amparo, al no haber intentado la Audiencia Nacional la localización del demandante a través del domicilio designado en la orden europea de detención y entrega remitida por las autoridades de la República Checa, domicilio del Letrado de su libre designación en España, actuación que vulneró; el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), con invocación de la STC 181/2011, al no haber otorgado a la persona a la que se refiere la solicitud la posibilidad de ser escuchado y alegar los motivos de denegación que fueran de su interés; y del derecho a la asistencia letrada (art. 24.2 CE), mediante la asistencia del Letrado de su libre elección, sin que la designación de Letrado de oficio haya garantizado de manera efectiva el derecho de defensa del demandante.

La vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley no puede ser admitida al aportar como término de comparación solo una resolución judicial antecedente del mismo órgano judicial, sin que concurra el requisito de alteridad, no obstante el análisis de la queja debe ser realizado desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al estar ante resoluciones judiciales del mismo órgano judicial que resuelven la misma pretensión respecto del mismo demandante, resoluciones que son contradictorias y no están justificadas al haber admitido en una resolución judicial antecedente el incidente de nulidad de actuaciones a fin de dar traslado, al Letrado designado por el demandante, de las actuaciones para efectuar alegaciones, criterio no mantenido en los Autos posteriores, contradicción no justificada en debida forma y que lleva a apreciar arbitrariedad causante de indefensión. Por ello solicita el Ministerio Fiscal, también, el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

7. La representación procesal del demandante, mediante escritos presentados ante el Registro General de este Tribunal los días 13 y 26 de junio de 2013, presentó alegaciones mediante las que remitía al contenido de las expresadas en la demanda de amparo.

8. Por providencia de 3 de julio de 2014 se señaló para deliberación votación y fallo de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las demandas de amparo impugnan los Autos de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 6 de octubre de 2009 y de 1 de febrero de 2010, que acordaron acceder a la ampliación de la entrega del demandante a las autoridades judiciales de la República Checa, y los Autos de 23 de julio de 2012 que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones contra las resoluciones anteriores.

El primer motivo de amparo atribuye a los Autos que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones, de 23 de julio de 2012, la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), al haber dictado la misma Sección de la Audiencia Nacional, en el rollo de Sala 80-2011, Auto de 14 de junio de 2012 que estimó el incidente de nulidad de actuaciones frente al Auto que acordó la ampliación de la entrega del demandante, al no haber requerido informe del Letrado por él designado, hecho determinante de la vulneración también planteada de forma subsidiaria, derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no estar motivado el distinto criterio que llevó al órgano judicial a desestimar los incidentes, pese a la identidad de hechos respecto del incidente anterior que sí fue estimado.

El segundo motivo atribuye vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, a la defensa y a la asistencia letrada (art. 24.1 y 2 CE), al no haber podido ejercer el demandante su derecho de defensa de manera efectiva, mediante el Letrado designado por su libre elección, derecho de defensa que no ha quedado garantizado con la designación formal de Letrados de oficio. El Ministerio Fiscal se adhiere a la pretensión de amparo.

2. El orden de análisis de las vulneraciones precisa concretar el carácter de la lesión atribuida a los Autos que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones, al diferenciar la doctrina de este Tribunal entre la lesión atribuida al incidente de nulidad de actuaciones por no reparar los derechos alegados, supuesto en que el incidente es un instrumento necesario para el agotamiento de la vía judicial previa pero no determinante de una lesión adicional a la que en él se denunciaba, de la lesión atribuida al auto o providencia que al resolver el incidente causa una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada, siendo en este último supuesto cuando la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo (por todas STC 169/2013, de 7 de octubre, FJ 2).

En los antecedentes de hecho de la presente Sentencia se deja constancia de la tramitación, ante la misma Sección de la Audiencia Nacional y en tres procedimientos distintos, de tres solicitudes de ampliación de orden europea de detención y entrega, cursadas por las autoridades judiciales de la República Checa, para enjuiciar a quien ya fue entregado por las autoridades judiciales españolas por hechos distintos a aquellos que motivaron la entrega inicial, solicitudes en las que se hacía constar el paradero desconocido del reclamado y, también, el nombre y la dirección donde recibía el correo su Letrado por él designado en España, procedimientos en los que se designó al demandante, en cada uno de ellos, un Letrado de oficio para defender sus derechos. Tras dictar los autos que pusieron fin a los procedimientos y que admitieron las ampliaciones de entrega, el demandante se personó en ellos mediante Procuradora y asistido por el Letrado mencionado en la documentación remitida por las autoridades judiciales de la República Checa, e interesó la nulidad de actuaciones por vulneración del derecho de defensa al no haber podido ser asistido por el Letrado de su libre designación, pretensión estimada en el primer procedimiento en que se solicitó, al considerar vulnerado el derecho de defensa del demandante por no ser requerido informe del Letrado por él designado. El demandante, en los incidentes de nulidad instados en los otros dos procedimientos frente a la misma Sección, hizo constar el pronunciamiento antecedente favorable a su pretensión, sin referencia alguna en los Autos que desestimaron esos incidentes al precedente invocado y sin dar una motivación suficiente del distinto criterio empleado para resolver idéntica cuestión.

De todo lo expuesto se infiere que la vulneración atribuida a los Autos que desestimaron los incidentes de nulidad de actuaciones, es autónoma y no trae causa de la atribuida a los Autos que admitieron la ampliación de entrega del demandante a las autoridades judiciales de la República Checa, al tener como premisa fáctica el pronunciamiento emitido por la misma Sección que estimó el primer incidente de nulidad de actuaciones.

El carácter autónomo de la vulneración atribuye a los Autos recurridos dimensión constitucional cuyo análisis, en el presente caso, debe anteponerse a la otra vulneración atribuida a las resoluciones judiciales antecedentes, para entender correctamente agotada la vía judicial previa de forma consecuente con el carácter subsidiario del recurso de amparo. En efecto, pese a la clara identidad existente entre los tres procedimientos judiciales tramitados ante la misma Sección de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, concluyeron de manera diferente al seguir criterios distintos los Autos dictados en resolución de los incidentes de nulidad de actuaciones, Autos cuya finalidad es agotar la vía judicial previa por el carácter subsidiario del recurso de amparo [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional] y a los cuales se atribuye vulneración específica cuya posible existencia, de ser estimada, podría llevar implícita la necesidad de nuevo pronunciamiento que colmara las exigencias de respuesta motivada en justificación del distinto criterio empleado por resoluciones judiciales próximas en el tiempo y que permitiría, en definitiva, considerar correctamente agotada la vía judicial previa al no ser susceptible de recurso alguno el Auto que resuelve el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), lo cual no sería posible de ser antepuesto el análisis de la vulneración atribuida a las resoluciones judiciales antecedentes.

3. La lesión del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) exige, en primer lugar, la acreditación de un *tertium comparationis*, al ser solo posible el juicio de igualdad con la comparación de la resolución a la cual se atribuye la vulneración con las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que en casos sustancialmente iguales hayan sido resueltos de forma contradictoria. En segundo lugar precisa la identidad de órgano judicial, entendiendo por tal, no sólo la identidad de Sala, sino también la de la Sección, al considerar cada una de éstas como órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la ley. Y es también necesaria la existencia de alteridad en los supuestos contrastados, al ser exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la ley “la referencia a otro” y que excluye la comparación consigo mismo (por todas STC 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

En el presente caso, los Autos impugnados y el propuesto para efectuar el juicio de igualdad fueron dictados por la misma Sección de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en casos sustancialmente iguales resueltos de forma contradictoria, sin concurrir el requisito de alteridad al tener por objeto reparar, en todos ellos, la indefensión invocada por el demandante de amparo, ausencia de alteridad que lleva al análisis de la queja desde la perspectiva del derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), derecho fundamental cuyo contenido primigenio consiste en que las resoluciones judiciales se encuentren debidamente motivadas y fundadas en Derecho, exigencias no cumplidas cuando el órgano judicial que dicta una resolución contrapuesta en lo esencial a la que había sido dictada anteriormente para un supuesto idéntico en los datos con relevancia jurídica, no exprese o no se infieran de la propia resolución las razones para tal cambio de orientación (por todas STC 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 2), al ser arbitrario el resultado que supone que una persona, sobre idénticos asuntos litigiosos, obtenga respuestas distintas del mismo órgano judicial sin motivación suficiente, situación que da contenido al derecho a la tutela judicial efectiva respecto del resultado arbitrario finalmente producido, resultado incompatible con ese derecho de forma independiente a cuales fueran las razones que lo puedan justificar (por todas STC 38/2011, de 28 de marzo, FJ 7).

Del análisis comparativo de los Autos impugnados, de 23 de julio de 2012, y del Auto anterior, de 12 de junio de 2012, se desprende la identidad de los presupuestos que dieron contenido a la invocada vulneración del derecho de defensa del demandante en los tres procedimientos tramitados ante la misma Sección, al no haber hecho posible la defensa del demandante mediante la asistencia del Letrado por él designado libremente y mencionado en las solicitudes de ampliación de orden europea de detención y entrega remitidas por las autoridades judiciales de la República Checa, vulneración apreciada por el órgano judicial en el primero de los Autos y no en los Autos posteriores, resoluciones que no mencionan la identidad de objeto de las cuestiones planteadas con la resuelta por el Auto de 12 de junio de 2012, pese a la alegación efectuada a ese respecto por el demandante en los incidentes de nulidad, sin tampoco motivar ni justificar la divergencia de criterio existente entre ellas, ausencia de motivación que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

4. Para restablecer el derecho vulnerado al demandante basta con disponer la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar los Autos de 23 de julio de 2012, a fin de que la propia Sección dicte, con plenitud jurisdiccional, nuevas resoluciones ajustadas al derecho fundamental vulnerado, de tal forma que la fundamentación de los nuevos Autos explicite las razones por las que se resuelve de modo diferente a como se hizo en el Auto de 12 de junio de 2012 anterior, a menos que decida de modo idéntico a lo dispuesto en esta última resolución.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar a don Norbert Kohler el amparo solicitado y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad de los Autos de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 23 de julio de 2012, en rollos de Sala 242-2009 y 331-2009.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a los Autos citados, para que se adopten nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 114/2014, de 7 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:114

Recurso de amparo 6701-2013. Promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en proceso sobre proclamación de candidatos electos al Concejo de Arlegui.

Vulneración del derecho al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad: resolución judicial que concluye que la renuncia al cargo de presidente de la junta concejil conlleva asimismo la renuncia a la condición de vocal de este mismo órgano colegiado.

1. El Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha efectuado en la Sentencia impugnada una interpretación del precepto que regula la renuncia al cargo de presidente de la Junta del Concejo contraria al art. 23.2 CE, por cuanto no ha ponderado debidamente la afectación del derecho de participación política de los cargos públicos representativos que dicho precepto constitucional garantiza [FJ 5].

2. Se debe realizar una interpretación del precepto que regula la elección y proclamación del Presidente y los Vocales en los concejos de Navarra que sea respetuosa con el derecho proclamado en el art. 23.2 CE, permitiendo que se mantengan como vocales en la junta del concejo aquellos electos más votados por los electores y aquellas candidaturas que más votos hayan obtenido, sin que tal resultado electoral pueda verse afectado por la renuncia al cargo del presidente cuando los renunciantes manifiestan expresamente su voluntad de continuar como vocales, en representación del cuerpo electoral [FJ 5].

3. Un entendimiento distinto del precepto legal como el mantenido en la Sentencia impugnada, conforme al cual la renuncia al cargo de presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal en la junta del concejo, supone una interpretación lesiva del derecho de participación política del candidato electo, que se ve desposeído de su condición de vocal [FJ 5].

4. El contenido esencial del derecho de sufragio pasivo exige que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos, asegurando que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes (STC 135/2004) [FJ 5].

5. Doctrina sobre el derecho de los ciudadanos a acceder –y permanecer– en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (SSTC 10/1983, 105/2012) [FJ 4].

6. Doctrina sobre la directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos, art. 23.2 CE, y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, 169/2009) [FJ 4].

7. Una resolución judicial incurre en incongruencia omisiva cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución (STC 25/2012) [FJ 3 b)].

8. Doctrina sobre los requisitos exigibles para que la falta de emplazamiento personal en un recurso contencioso-administrativo tenga relevancia constitucional, a los efectos del art. 24.1 CE (SSTC 26/1999, 76/2013) [FJ 3 a)].

9. Debemos comenzar nuestro análisis por las quejas que formulan los demandantes de amparo referidas a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, toda vez que la eventual estimación de cualquier queja fundada en la infracción del art. 24.1 CE entrañaría la retroacción de actuaciones, haciendo improcedente, por razones de subsidiariedad del recurso de amparo, el examen de la queja referente a la vulneración de los derechos de participación política del art. 23 CE (SSTC 9/1992, 215/1999) [FJ 3].

10. El requisito exigido por el art. 44.1 c) LOTC de invocar en la vía judicial previa la vulneración del derecho tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan oportunidad para pronunciarse sobre la violación, haciendo posible el restablecimiento del derecho constitucional por la jurisdicción ordinaria; y de otro, preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo, que resultaría desvirtuado si en el mismo se plantearan quejas sobre las que previamente no se hubiera dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria (SSTC 230/1987, 130/2006) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6701-2013, promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Andrea de Dorremochea Guiot y asistidos por el Letrado don José Martín Abaurrea San Juan, contra la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y el Auto de 2 de octubre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictados en el recurso de apelación núm. 788-2012, interpuesto contra la Sentencia de 5 de septiembre de 2012 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, en el procedimiento ordinario núm. 596-2011. Han intervenido el Ministerio Fiscal y doña María Dolores Lizarraga Taberna, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza y asistida por el Letrado don Alfonso Zuazu Moneo. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 15 de noviembre de 2013, don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se hace referencia en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 6 de junio de 2011 la Junta Electoral de Zona de Pamplona procedió a la proclamación de candidatos electos a los concejos de Navarra, tras las elecciones realizadas el 22 de mayo anterior, proclamando con relación al Concejo de Arlegui de Navarra los siguientes cargos en función del número de votos obtenidos: don José Prudencio Lázaro Sanz, presidente (actual demandante); don Miguel Ángel Cruz Peralta, vocal (actual demandante); doña Susana Miranda Alcoz, vocal; doña Carmen Oslé Muñoz, vocal; doña María Dolores Lizarraga Taberna, vocal. Consecuentemente, por la Junta Electoral de Zona de Pamplona se emitieron las correspondientes credenciales a favor de los precitados cargos. Cabe señalar que los tres más votados pertenecían a una misma candidatura y los otros dos a otra distinta.

b) Con fecha 11 de junio de 2011 se celebró la sesión constitutiva de la Junta del Concejo de Arlegui de la que formaron parte todos sus miembros. Como corresponde al procedimiento establecido, se constituyó la mesa de edad. Como primera actuación se procedió a la comprobación de credenciales y prestación de jura o promesa para la toma efectiva de posesión del cargo. Don José Prudencio Lázaro Sanz renunció verbalmente al cargo de presidente del Concejo que la ley le atribuía como electo más votado; don Miguel Ángel Cruz Peralta, que figuraba como el segundo electo que más votos había obtenido y que pasaba por ello a ser la persona determinada legalmente para ocupar la presidencia, también renunció a ese cargo. Ambos manifestaron que su renuncia lo era solo al cargo de presidente, advirtiendo de forma expresa su intención de continuar como vocales del Concejo.

Admitidas las renuncias a la presidencia del Concejo de las dos personas ahora recurrentes en amparo, quedó constituida la Junta concejil con la tercera persona más votada, doña Susana Miranda Alcoz, como presidenta junto a las cuatro personas acreditadas por la Junta Electoral de Zona de Pamplona en calidad de vocales, entre las que figuraban las que habían renunciado a ostentar el cargo de presidente del Concejo. Con fecha 20 de diciembre de 2011, la Junta Electoral expidió la correspondiente credencial de presidenta del Concejo de Arlegui a favor de doña Susana Miranda Alcoz.

c) Contra los acuerdos adoptados en la sesión celebrada el 11 de junio de 2011 por la Junta del Concejo de Arlegui presentó demanda ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona la vocal doña María Dolores Lizarraga Taberna, demanda que fue desestimada íntegramente por Sentencia de 5 de septiembre de 2012.

d) Interpuesto recurso de apelación por doña María Dolores Lizarraga Taberna, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó Sentencia el 21 de marzo de 2013 estimando parcialmente el recurso “en lo que se refiere a la renuncia de los Vocales D. Prudencio Lázaro Sanz y de D. Miguel Angel Cruz Peralta, manteniendo su condición de Vocal, quedando anulada su permanencia en la Junta del Concejo”. La Sala entiende que la renuncia al cargo de presidente del Concejo conlleva la renuncia a la condición de vocal.

e) La representación de don Prudencio Lázaro Sanz y de don Miguel Ángel Cruz Peralta planteó contra la Sentencia de apelación incidente de nulidad de actuaciones, que fue desestimado por Auto de 2 de octubre de 2013.

3. Los recurrentes, tras justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, afirman que la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y el Auto de 2 de octubre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la participación política (art. 23 CE).

a) Por lo que se refiere a la lesión del derecho garantizado por el art. 24.1 CE, los demandantes de amparo sostienen, en primer lugar, que han sufrido indefensión, al no haber sido emplazados en ningún momento en el proceso judicial, a pesar de tener claramente la condición de interesados, por ostentar derechos e intereses sustantivos que resultan afectados por la resolución adoptada. El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Vocal doña María Dolores Lizarraga contra los acuerdos adoptados por la Junta del Concejo de Arlegui el 11 de junio de 2011 concluyó con una Sentencia, recaída en apelación, perjudicial para los demandantes de amparo, que se han visto privados de su derecho a continuar en el cargo representativo que ostentaban en la Junta del Concejo de Arlegui en tanto que vocales electos del referido Concejo.

Alegan los recurrentes que esa falta de emplazamiento personal les privó de sus medios de defensa, y que si bien tuvieron conocimiento de que se habían impugnado los acuerdos referidos a la sesión plenaria de 11 de junio de 2011, nunca llegaron a considerar que su condición de vocales de la Junta pudiera estar en riesgo hasta que se les notificó la Sentencia de apelación. Razonan que, de haber sido emplazados, hubieran podido efectuar alegaciones y proponer la práctica de medios probatorios capaces de determinar el fallo del asunto; particularmente en lo que atañe a la interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, y la afectación de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE.

En segundo lugar, sostienen los recurrentes que también resulta lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva porque la Sentencia de apelación incurre en incongruencia omisiva, al estimar una petición subsidiaria de la apelante en vez de acoger la inmediatamente anterior planteada en su recurso contencioso-administrativo (que se anulase la renuncia al cargo de presidente, por no haberse formulado por escrito), cuya acogida hubiera supuesto dejar sin efecto las renuncias a la presidencia formuladas por los ahora recurrentes en amparo, continuando, en consecuencia, como vocales de la Junta del Concejo.

b) Alegan asimismo los recurrentes la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), porque entienden que la Sentencia de apelación establece un cambio de criterio injustificado con respecto a la anterior Sentencia de la misma Sala de 26 de enero de 2004. Señalan los recurrentes que la práctica de renunciar al cargo de presidente del Concejo, pero manteniendo la condición de vocal, ya se había producido en los mismos términos en este mismo Concejo en mandatos anteriores; sobre este asunto ya existía pronunciamiento favorable de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la Sentencia de fecha 26 de enero de 2004, sin que la Sentencia impugnada contenga una fundamentación suficiente para justificar el cambio de criterio, en el sentido de entender que la renuncia al cargo de presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal del Concejo.

c) En fin, sostienen los recurrentes que la Sentencia impugnada vulnera sus derechos de participación política (art. 23 CE). Para los recurrentes la interpretación que realiza la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la Sentencia de 21 de marzo de 2013, adjudicando a la renuncia al cargo de presidente carácter abdicativo en vez de traslativo, deteriora gravemente tanto el derecho de la persona que más votos ha obtenido a permanecer como miembro del Concejo en calidad de vocal, como el de los electores que le votaron, pues hay que tener en cuenta que en las elecciones a los concejos, con listas abiertas, nadie se presenta de forma expresa al cargo de presidente, sino que esta designación resulta, *ex lege*, derivada del número de votos obtenido. La permanencia en el cargo comporta la posibilidad de ejercerlo de acuerdo con las previsiones legales. Los recurrentes renunciaron a un cargo, el de presidente del Concejo, pero optando por mantenerse en el cargo de vocal de acuerdo con lo previsto en la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, tal y como esta normativa venía siendo interpretada por la Junta Electoral Central y la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Por todo ello solicitan los recurrentes el otorgamiento del amparo, interesando por otrosí la inmediata suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas.

4. Mediante providencia de 27 de marzo de 2014, la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ordenó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, a fin de que, respectivamente, remitieran en el plazo de diez días certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al rollo de apelación núm. 788-2012 y al procedimiento ordinario núm. 596-2011; y para que se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a los recurrentes en amparo, a fin de que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado el 15 de abril de 2014 la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza se personó en este proceso constitucional, en nombre y representación de doña María Dolores Lizárraga Taberna.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 22 de abril de 2014 se tuvo por personada y parte en este proceso a la Procuradora de los Tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, en representación de doña María Dolores Lizárraga Taberna, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, formulasen las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. El 3 de junio de 2014 la representación procesal de los recurrentes presentó su escrito de alegaciones, ratificándose íntegramente en lo expuesto en la demanda de amparo.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de junio de 2014 presentó sus alegaciones la representación procesal de doña María Dolores Lizárraga Taberna, solicitando la desestimación del recurso de amparo.

Alega esta parte que no existió invocación previa de la infracción del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y tampoco de la vulneración de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, lo que debe conducir a la inadmisibilidad de ambas quejas.

Sin perjuicio de ello, considera que no ha existido en ningún caso la vulneración de estos derechos. No cabe apreciar vulneración alguna del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) porque, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, lo proscrito es el cambio irreflexivo o arbitrario, lo que equivale a sostener que el cambio es legítimo, cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas. Esto sería justamente lo que ocurre en el supuesto de la Sentencia impugnada, que modifica el criterio mantenido en una sentencia anterior mediante una fundamentación objetiva y razonable, con vocación de generalidad y estableciendo para el futuro aquella interpretación que, a criterio del órgano judicial, debe darse a la Ley Foral 12/1991, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, en relación con los supuestos de renuncia al cargo de presidente del concejo.

Tampoco cabría apreciar la vulneración de los derechos de participación política del art. 23 CE, que son derechos de configuración legal. Lo dispuesto en el art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 es claro y no necesita de interpretaciones complejas: si se renuncia a la presidencia del concejo, se produce una vacante en el cargo para ocuparla el vocal que le siga en el número de votos; sucesivamente, la adquisición por éste de la condición de presidente genera una vacante en la condición de vocal que, análogamente, deberá ser cubierta por el candidato con mayor número de votos entre aquellos que no accedieron originariamente a la condición de vocal. Es cierto que el cargo de presidente es renunciable, pero la Ley Foral, para evitar fraudes a la voluntad de los electores, ya ha previsto que esa renuncia sea de carácter abdicativo también de la condición de vocal, por eso se refiere al proceso de provisión de vacantes generada por la renuncia y, sobre todo, con ese mecanismo persigue que esa renuncia al cargo no obedezca a maniobras partidistas sino, efectivamente, al deseo del presidente de abandonar sus responsabilidades. La voluntad del legislador foral sería que ostente la presidencia del concejo aquel ciudadano que concurrió a las elecciones y obtuvo el mayor número de votos de entre todos los miembros del concejo, manteniéndose así la voluntad del cuerpo electoral.

En lo que se refiere a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la ausencia de emplazamiento personal de los recurrentes, considera, tras recordar la doctrina constitucional sobre la cuestión, que los recurrentes, en su condición de miembros de la Junta del Concejo de Arlegui, tuvieron conocimiento extraprocesal del recurso contencioso-administrativo, por lo que la indefensión que denuncian sería imputable a su propia falta de diligencia, puesto que prefirieron permanecer al margen del proceso.

Descarta asimismo la vulneración del art. 24.1 CE por la incongruencia omisiva que se achaca a la Sentencia de apelación, pues si bien en la primera instancia se planteó la eventual nulidad de las renuncias formuladas por los candidatos sucesivamente llamados a ostentar la presidencia del Concejo (porque dichas renuncias no se formularon por escrito), lo cierto es que en apelación no se discutió este extremo, quedando circunscrito el debate a las consecuencias que deben llevar aparejadas las sucesivas renuncias a la presidencia de los electos más votados en relación con su pretensión de continuar como vocales del Concejo.

9. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de junio de 2014, en el que en el que, tras exponer los antecedentes de los que trae causa el asunto y los argumentos expuestos por los recurrentes, solicitó el otorgamiento del amparo, por las razones que seguidamente resumimos.

a) Rechaza en primer lugar la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE) por no haber sido emplazados los recurrentes en el proceso en que se ha dictado las resoluciones judiciales impugnadas, que han determinado su pérdida de la condición de vocales de la Junta del Concejo de Arlegui. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, señala el Fiscal que no cabe hablar de indefensión material cuando los interesados tenían conocimiento extraprocesal del asunto, y por su propia pasividad o falta de diligencia no se personaron en el proceso pudiendo hacerlo. La parte demandada en el proceso *a quo* era el Concejo de Arlegui, que fue debidamente emplazado y se personó, por lo que, siendo los recurrentes en amparo miembros del Concejo, tuvieron conocimiento de todo ello.

b) Descarta asimismo el Ministerio Fiscal la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE) que los recurrentes imputan a la Sentencia de apelación por haber incurrido en incongruencia omisiva en los términos antes expuestos. Sostiene el Fiscal que no existe tal incongruencia, pues la Sentencia ha dado respuesta a la cuestión, desde el momento que entra analizar el contenido y alcance de la renuncia de los recurrentes a la presidencia del Concejo unida a su pretensión de conservar el cargo de vocal.

c) En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), por haberse apartado la Sentencia de apelación del criterio anteriormente establecido en la Sentencia de la misma Sala de 26 de enero de 2004 sobre el mismo problema, sostiene el Ministerio Fiscal que esta queja no fue sometida a la Sala de lo Contencioso-Administrativo en el incidente de nulidad que promovieron los recurrentes en amparo contra la Sentencia de apelación, por lo que no se cumple el requisito de invocar formalmente en el proceso la vulneración del derecho, tal como exige el art. 44.1 c) LOTC. En todo caso, considera el Ministerio Fiscal que la vulneración denunciada no se ha producido, pues la Sala expresa las razones y motivos por los cuales ha decidido cambiar su criterio respecto del alcance que debe darse a la renuncia al cargo de presidente de un concejo de Navarra, interpretando lo dispuesto al respecto en el art.15 f) de la Ley Foral 12/1991.

d) Finalmente examina el Fiscal la alegada vulneración de los derechos de participación política (art. 23.2 CE). Para el Fiscal la interpretación del art.15.3 de la Ley Foral 12/1991 que ha realizado el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia de 21 de marzo de 2013, según la cual la renuncia al cargo de presidente de un concejo conlleva la pérdida de la condición de vocal, es contraria a la efectividad del derecho fundamental del art. 23.2 CE, en su manifestación de derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en el cargo público con los requisitos que señalen las leyes. Según el Fiscal, esta interpretación supone una afectación del resultado electoral, ya que implica que quien fue elegido con mayor número de votos no pueda permanecer en la junta del concejo como vocal. No permitir a quien renuncia al cargo del presidente que pueda continuar como vocal de la junta del concejo equivale a desconocer el carácter de representante del cuerpo electoral que aquel tiene, siendo además el que más votos ha obtenido.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal considera vulnerado el derecho de los recurrentes al acceso y permanencia en condiciones de igualdad en los cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) y, en consecuencia, interesa que se les otorgue el amparo, declarando vulnerado el referido derecho y anulando las resoluciones judiciales impugnadas.

10. Por providencia de 3 de julio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo año, acordando por ello no ser necesario proveer sobre la suspensión interesada.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la decisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui, como consecuencia de su renuncia al cargo de presidente del Concejo, ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la participación política (art. 23 CE).

2. Con carácter previo al análisis de las vulneraciones denunciadas en este recurso de amparo debemos dar respuesta a las alegaciones que, sobre la concurrencia de diversas causas de inadmisibilidad, se han formulado por el Ministerio Fiscal y por la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga Taberna, demandante en el proceso *a quo*.

a) En primer lugar, en relación con la queja relativa a la vulneración por las resoluciones impugnadas del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), razonan, tanto el Fiscal como la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga, que concurre la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de invocación en la vía judicial previa que exige el art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, el requisito exigido por el art. 44.1 c) LOTC no es mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua. Tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan oportunidad para pronunciarse sobre la violación, haciendo posible el restablecimiento del derecho constitucional por la jurisdicción ordinaria; de otro, preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo, que resultaría desvirtuado si en el mismo se plantearan quejas sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se hubiera dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente (SSTC 230/1987, de 18 de diciembre, FJ 2; 142/2000, de 29 de mayo, FJ 2; 222/2001, de 5 de noviembre, FJ 2; 133/2002, de 3 de junio, FJ 3; 29/2004, de 4 de marzo, FJ 2; y 130/2006, de 24 de abril, FJ 4, entre otras muchas).

En aplicación de la doctrina expuesta resulta que, en efecto, los demandantes de amparo no cumplieron con la carga exigida por el art. 44.1 c) LOTC de invocar en la vía judicial previa la vulneración del art. 14 CE tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello. El examen de las actuaciones pone de manifiesto que los demandantes de amparo no alegaron la lesión de su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley en el momento procesal oportuno: el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto frente a la Sentencia de 21 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, resolución a la que imputan en la demanda de amparo la vulneración del art. 14 CE, por el cambio de criterio —que los recurrentes estiman injustificado— con respecto a la anterior Sentencia de la misma Sala de 26 de enero de 2004. En consecuencia, ha de apreciarse, respecto de este motivo de amparo, la concurrencia de la causa de inadmisibilidad establecida en los arts. 44.1 c) y 50.1 a) LOTC.

b) En segundo lugar, respecto de la queja relativa a la vulneración de los derechos de participación política que garantiza el art. 23 CE, la representación procesal de doña María Dolores Lizarraga alega que concurre la misma causa de inadmisibilidad, pues esta concreta vulneración tampoco se habría alegado en la vía judicial previa, como exige el art. 44.1 c) LOTC, sino por primera vez ante este Tribunal.

En este punto, sin embargo, no cabe apreciar que concurra el óbice de inadmisibilidad alegado. Es cierto que en el suplico del incidente de nulidad sólo se alude a la vulneración de los derechos reconocidos en el art. 24 CE (por indefensión al no haber sido emplazados los demandantes de amparo en el proceso judicial y por incongruencia omisiva de la Sentencia de apelación); pero no lo es menos que en la fundamentación del incidente se alega que la interpretación mantenida por la Sentencia impugnada de lo dispuesto en el art. 15.3 de Ley Foral 12/1991 contradice la efectividad de los derechos reconocidos en el art. 23 CE.

3. Apreciada la inadmisibilidad de la queja relativa a la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), procede entrar en el examen de fondo de las restantes quejas que formulan los demandantes de amparo. Debemos comenzar nuestro análisis por las referidas a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), toda vez que la eventual estimación de cualquier queja fundada en la infracción del art. 24.1 CE entrañaría la retroacción de actuaciones, haciendo improcedente, por razones de subsidiariedad del recurso de amparo constitucional (SSTC 9/1992, de 16 de enero, FJ 1; 128/1998, de 16 de junio, FJ 2; y 215/1999, de 29 de noviembre, FJ 1), el examen de la queja referente a la vulneración de los derechos de participación política del art. 23 CE.

a) Como ha quedado expuesto, los recurrentes sostienen, en primer lugar, que han sufrido indefensión por no haber sido emplazados en ningún momento en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la vocal doña María Dolores Lizarraga contra los acuerdos adoptados por la Junta del Concejo de Arlegui el 11 de junio de 2011, falta de emplazamiento personal que les privó de la posibilidad de defender en el proceso sus derechos e intereses legítimos.

Respecto de los requisitos exigibles para que la falta de emplazamiento personal en un recurso contencioso-administrativo tenga relevancia constitucional, a los efectos del art. 24.1 CE, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal. Se viene exigiendo que la ausencia de emplazamiento personal “haya ocasionado una situación de indefensión real y efectiva del recurrente en amparo, lo que no ocurre cuando tiene conocimiento extraprocesal de la existencia del recurso contencioso-administrativo y, por su propia falta de diligencia, no se persona en el mismo. Hemos puesto de relieve también (por todas, STC 161/2001, de 5 de julio, FJ 3) que dicho conocimiento extraprocesal debe ser acreditado mediante prueba suficiente, lo que no excluye las reglas del criterio humano que rigen la prueba de presunciones, de manera que, como señalamos en la STC 26/1999, de 8 de marzo (FJ 5), basta al efecto con que del examen de las actuaciones pueda inferirse de manera suficiente y razonable tal conocimiento extraprocesal” (STC 73/2003, de 23 de abril, FJ 4).

En el presente supuesto los propios recurrentes en amparo reconocen que, en su calidad de miembros de la Junta del Concejo de Arlegui, que fue emplazado y se personó en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña María Dolores Lizarraga, tuvieron oportuno conocimiento de que se habían impugnado por esta vocal ante la jurisdicción contencioso-administrativa los acuerdos de la Junta del Concejo adoptados en la sesión plenaria de 11 de junio de 2011 que les afectaban. No es pues posible considerar que la falta de emplazamiento personal de los recurrentes en dicho proceso les haya producido indefensión material, que es la única que tiene relevancia constitucional; no puede apreciarse la misma cuando el interesado tenía conocimiento extraprocesal del asunto y, por su propia pasividad o falta de diligencia, no se personó en el proceso pudiendo hacerlo (SSTC 152/1999, de 14 de septiembre, FJ 4; 62/2000, de 13 de marzo, FJ 3; 73/2003, de 23 de abril, FJ 4; 242/2012, de 17 de diciembre, FJ 3; y 76/2013, de 8 de abril, FJ 3, entre otras muchas). En consecuencia, debemos desestimar la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) basada en la falta de emplazamiento personal de los recurrentes en el proceso contencioso-administrativo.

b) Alegan asimismo los recurrentes la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque entienden que la Sentencia de apelación incurre en incongruencia omisiva, al estimar una petición subsidiaria de la apelante, en vez de acoger la inmediatamente anterior planteada en su recurso contencioso-administrativo; la nulidad de la renuncia al cargo de presidente por no haberla formulado por escrito, su estimación hubiera supuesto dejar sin efecto las renuncias a la presidencia pero conduciría a la permanencia de los recurrentes en amparo como vocales de la Junta del Concejo.

Una resolución judicial incurre en incongruencia omisiva “cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución” (STC 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3).

Pues bien, en el presente caso no es posible considerar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictada en apelación haya incurrido en incongruencia omisiva, pues no ha dejado sin resolver ninguna de las pretensiones planteadas en el recurso de apelación. Es cierto que en primera instancia la demandante, tras interesar la anulación de la constitución de la mesa de edad, solicitó como segunda pretensión la nulidad de la renuncia a la presidencia, por formularse verbalmente, en vez de por escrito (interesando como última pretensión que se anulase la permanencia de los renunciantes como vocales de la Junta del Concejo). Esta concreta pretensión no fue sin embargo suscitada de nuevo en el recurso de apelación, donde lo que se solicita es que se anule la permanencia de los ahora demandantes en amparo como vocales en la Junta del Concejo. No hay, por tanto, incongruencia, pues no estamos propiamente ante una falta de pronunciamiento ni ante una desviación entre el objeto de lo pretendido por la parte y lo resuelto por el órgano judicial (por todas, SSTC 165/2008, de 15 de diciembre, FJ 2; 91/2010, de 15 de noviembre, FJ 5; 25/2012, 27 de febrero, FJ 3; y 32/2013, de 11 de febrero, FJ 3). La Sentencia impugnada se pronuncia expresamente sobre todas las cuestiones que se le sometieron por las partes en apelación, por lo que también debe ser rechazada la queja sobre vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) basada en este motivo.

4. Una vez que hemos descartado la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), procede examinar la alegada lesión de los derechos de participación política reconocidos en el art. 23 CE, que los recurrentes imputan a la Sentencia dictada en apelación el 21 de marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que los desposee de su condición de Vocales en la Junta del Concejo de Arlegui por haber renunciado al cargo de Presidente. Consideran en consecuencia que la Sentencia impugnada lesiona los citados derechos.

Como este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones, existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE): “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 169/2009, de 9 de julio, FJ 2).

Es también doctrina reiterada de este Tribunal que el art. 23.2 CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta faceta del derecho fundamental hace que lo hayamos definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos (por todas, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; y 169/2009, de 9 de julio, FJ 2). Así pues, una de las características del derecho garantizado en el art. 23.2 CE es “el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio de tal derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso y la permanencia en tales cargos públicos. Resulta, en efecto, del art. 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere con los requisitos que señalen las Leyes, ‘de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí sólo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos públicos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten’ (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4). El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 a); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 a)].” (STC 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4).

Por otra parte, aunque el principio de igualdad es ciertamente un elemento esencial del derecho al acceso a —y permanencia en— los cargos de representación política, este no agota ahí su contenido. Condicionado su ejercicio a los requisitos que señalen las leyes, resulta obligado, desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, “asegurar que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos” (STC 135/2004, FJ 4).

Finalmente, ha de recordarse que nuestra labor de enjuiciamiento no puede circunscribirse en este caso a la mera constatación de la razonabilidad de la interpretación de la legislación electoral navarra efectuada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. El recurso de amparo planteado está, ante todo, al servicio de la preservación y protección de derecho fundamental de participación política garantizado por el art. 23.2 CE. La determinación de si el mismo ha sido o no respetado requiere por nuestra parte de una indagación de carácter sustantivo, que no se cumple, por tanto, con el simple reconocimiento de la razonable interpretación que puedan exhibir las resoluciones judiciales impugnadas; nos exige determinar si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* y, en particular, si la aplicación de esa legalidad ha podido afectar a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (entre otras muchas, SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 26/1990, de 19 de febrero, FJ 4; 131/1990, de 16 de julio, FJ 2; 80/2002, de 8 de abril, FJ 4; 153/2003, de 17 de julio, FJ 5; y 105/2012, de 11 de mayo, FJ 9).

5. La Ley Foral 12/1991, de 16 marzo, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, establece en su art. 1 que el gobierno y administración de los concejos de Navarra se realizará en régimen de concejo abierto cuando la población de derecho esté comprendida entre 16 y 50 habitantes y por una junta cuando exceda de 50 habitantes, como ocurre en el caso del Concejo de Arlegui. Las juntas referidas estarán compuestas por un presidente y cuatro vocales. Los presidentes y vocales de las juntas serán elegidos por sistema mayoritario. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro candidatos, y será proclamado presidente electo el candidato que obtenga mayor número de votos y vocales los cuatro candidatos que, tras el presidente, obtengan mayor número de votos.

Por otra parte, en lo que interesa al presente proceso de amparo, el art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 determina que “el Presidente y los Vocales de las Juntas concejiles son elegidos y proclamados electos de acuerdo con el procedimiento establecido para la elección de los Concejales en los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes, con sujeción a las siguientes normas: … ‘e) En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del Presidente, la vacante será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, procediéndose en igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes’; y f) en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Vocal, o de adquisición por éste de la condición de Presidente, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido, procediéndose de igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes.”

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia de 26 de enero de 2004, que resolvió también sobre una renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, interpretó la normativa reproducida entendiendo que “si la renuncia del Presidente lo es sólo a la Presidencia, sin renunciar a su condición de Vocal, la vacante de Presidente será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, sin que sea necesario realizar ningún acto posterior, al no quedar vacante la plaza de Vocal”.

La misma Sala en su Sentencia de 21 de marzo de 2013, aquí impugnada, y que resuelve igualmente sobre los efectos de la renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, reconsidera el criterio mantenido en su Sentencia de 2004. Fundamenta su decisión de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui en una interpretación de lo dispuesto en el art. 15.3, apartados e) y f), de la Ley Foral 12/1991, conforme a la cual la renuncia al cargo de presidente del concejo tiene carácter abdicativo, no traslativo, por lo que estima que se extiende a la condición de vocal en la junta del concejo, porque la adquisición por parte de un vocal de la condición de presidente de la junta supone llamar para su sustitución como tal al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

De acuerdo con la doctrina constitucional antes citada, debemos analizar si la interpretación realizada en la Sentencia impugnada en amparo del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 resulta o no conforme con el derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. Conforme a las razones que seguidamente pasamos a exponer, este Tribunal considera que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha efectuado en la Sentencia impugnada una interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 que resulta contraria al art. 23.2, por cuanto no ha ponderado debidamente la afectación del derecho de participación política de los cargos públicos representativos que dicho precepto constitucional garantiza, lo que debe conducir al otorgamiento del amparo.

La interpretación de Ley Foral 12/1991 conforme al art. 23.2 CE debe asegurar que accedan al cargo público (de presidente y vocales de la junta del concejo) aquellos candidatos que los electores navarros hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, el derecho garantizado por el referido precepto constitucional “siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos” (STC 135/2004, FJ 4), como ya se dijo.

En un sistema electoral como el previsto en la Ley Foral 12/1991, en el que los presidentes y vocales de las juntas de concejo son elegidos por un sistema mayoritario con listas abiertas (arts. 1.4 y 15), lo dispuesto en los apartados e) y f) del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 ha de entenderse en el sentido de que sólo se prevé que se genere una vacante en la junta del concejo cuando la adquisición por un vocal de la condición de presidente se produzca como consecuencia de que quien ostente (o le corresponda ostentar) el cargo de presidente, por ser el electo que más votos ha obtenido, renuncie también al cargo de vocal en la junta. No se produce tal vacante cuando la renuncia sea exclusivamente al cargo de presidente y se manifieste de modo expreso por quien la efectúa su voluntad de permanecer en la junta del concejo como vocal. Interpretado así lo previsto en el art. 15.3, apartados e) y f), de Ley Foral 12/1991, se asegura que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y sus representantes, salvaguardándose la naturaleza representativa de las juntas concejiles de Navarra.

Un entendimiento distinto del precepto legal como el mantenido en la Sentencia impugnada, conforme al cual la renuncia al cargo de presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal en la junta del concejo, supone una interpretación lesiva del derecho de participación política del candidato electo, que se ve desposeído de su condición de vocal; además puede dar lugar a que se produzcan variaciones indeseables del resultado electoral. Dado que el procedimiento de sustitución de los electos en los concejos se realiza en atención al número de votos obtenidos por los candidatos individuales, de manera que producida una vacante se adjudica al candidato siguiente que más votos haya obtenido con independencia del partido, coalición o agrupación electoral al que pertenezca el renunciante o el sustituto.

Si quien renuncia a la presidencia debe ser sustituido por el sexto candidato o sucesivos que más votos hayan obtenido en la concreta elección, ello supone que aquel en quien los electores del concejo habían depositado su confianza no pueda permanecer como representante en la junta del concejo por haber renunciado a la Presidencia. Incluso puede suceder que quien le sustituya como vocal en la junta pertenezca a una candidatura distinta, con lo que no estaría conformada la junta por los candidatos que más votos hubieran obtenido, como exige la propia Ley Foral 12/1991 (arts. 1.4 y 15.3). Se frustra así la exigencia, consustancial al contenido esencial del derecho de sufragio pasivo, de “que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del cuerpo electoral y la proclamación de los candidatos”, asegurando “que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes” (STC 135/2004, FJ 4).

Por tanto, se debe realizar una interpretación del art. 15.3 de la Ley Foral 12/1991 que sea respetuosa con el derecho proclamado en el art. 23.2 CE, permitiendo que se mantengan como vocales en la junta del concejo aquellos electos más votados por los electores y aquellas candidaturas que más votos hayan obtenido, sin que tal resultado electoral pueda verse afectado por la renuncia al cargo del presidente cuando los renunciantes manifiestan expresamente su voluntad de continuar como vocales, en representación del cuerpo electoral.

Lo expuesto conduce al otorgamiento del amparo solicitado, al entender que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. Para el restablecimiento de los recurrentes en la integridad de su derecho [art. 55.1 c) LOTC] bastará con declarar la nulidad de la Sentencia y el Auto impugnados, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el recurso de apelación núm. 788-2012, lo que comporta la consiguiente firmeza de la Sentencia dictada el 5 de septiembre de 2012 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho de los demandantes de amparo al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2º Restablecerles en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y del Auto de 2 de octubre de 2013, dictados en el recurso de apelación núm. 788-2012 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

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

Dada en Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 115/2014, de 8 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:115

Recurso de amparo 1326-2007. Promovido por don Miguel Bellido Valenzuela en relación con la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó su demanda sobre pensión de viudedad.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular.

1. La cuestión relativa a la denegación de la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de una pareja homosexual ha sido resuelta por la STC 92/2014, que desestimó la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 174.1 LGSS y por la STC 93/2014, que desestimó el recurso de amparo avocado al Pleno [FJ 2].

2. La exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990, 92/2014; ATC 222/1994) [FJ 3].

3. En caso de no existir libertad para contraer matrimonio es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales (SSTC 180/2001) [FJ 2].

4. Corresponde al legislador decidir, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance (STC 41/2013) [FJ 5].

5. Doctrina sobre el margen de libertad de configuración del legislador para establecer los requisitos exigibles para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social (SSTC 184/1990, 41/2013, 92/2014; SSTEDH casos *Mata Estévez c. España*, de 10 de mayo de 2001; *Schalk and Kopf c. Austria*, de 24 de junio de 2010) [FFJJ 3, 5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1326-2007, interpuesto por don Miguel Bellido Valenzuela, representado por el Procurador de los Tribunales don Jaime Pérez de Sevilla Guitard y asistido por la Letrada doña Judith Barceló Cisquella, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de enero de 2007, que desestimó el recurso de suplicación núm. 7785-2005 formalizado contra la Sentencia de 25 de mayo de 2005 del Juzgado de lo Social núm. 22 de Barcelona, dictada en autos núm. 76-2005 sobre pensión de viudedad. Ha comparecido el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante demanda que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 15 de febrero de 2007, el Procurador de los Tribunales don Jaime Pérez de Sevilla Guitard interpuso recurso de amparo en nombre y representación de don Miguel Bellido Valenzuela, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de enero de 2007, considerando que vulnera el art. 14 CE en relación con los arts. 39.1 y 41.1 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Miguel Bellido Valenzuela y don Jaume Mallol Cardona, convivieron ininterrumpidamente más de treinta y cuatro años como si de un matrimonio se tratase, hasta el fallecimiento de don Jaume el día 16 de agosto de 2004.

El demandante de amparo solicitó del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) el reconocimiento del derecho a pensión de viudedad, que fue denegado en resolución de 18 de octubre de 2004 al no acreditar el solicitante que hubiera contraído matrimonio con el fallecido. Formalizó reclamación previa reiterando su pretensión, que resultó igualmente desestimada por resolución de 15 de diciembre de 2004, haciéndose referencia en ella para justificar la denegación del derecho tanto a lo dispuesto en el art. 174 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, como a lo establecido en la STC 184/1990, de 15 de noviembre.

b) El día 2 de febrero de 2005 el recurrente en amparo presentó demanda para el reconocimiento de su derecho, que fue turnada al Juzgado de lo Social núm. 22 de Barcelona. Alegaba la parte actora que existía una evidente imposibilidad de contraer matrimonio y que formalizó en escritura pública su relación conforme autorizaba la Ley catalana 10/1998, de 15 de julio y aducía que no se puede exigir el requisito de haber contraído matrimonio previo al hecho causante cuando el legislador español no ha brindado tal posibilidad; y añadía que haber convivido durante treinta y cuatro años determina la inclusión dentro del art. 174 LGSS en interpretación del precepto en relación con los artículos 14, 39.1 y 41 CE.

El Juzgado de lo Social núm. 22 de Barcelona dictó Sentencia con fecha de 25 de mayo de 2005. Razona el juzgador, invocando reiterada jurisprudencia, que la pensión de viudedad sólo puede reconocerse al cónyuge supérstite y no reúne tal condición quien no ha contraído matrimonio por cualquiera de las formas admitidas por el Código civil. Por todo lo cual, desestimaba la demanda.

c) El demandante de amparo formalizó recurso de suplicación en un único motivo, denunciando la violación de lo dispuesto en el art. 174 LGSS, en relación con los arts. 14, 39.1 y 41 CE.

La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó Sentencia con fecha 10 de enero de 2007, desestimando el recurso de suplicación. El fundamento reside en la falta de cobertura legal de la pretensión del actor, ya que el art. 174 LGSS, al regular el reconocimiento de la prestación de viudedad, no contempla el supuesto litigioso, sin que sea posible el reconocimiento a las parejas de hecho. Indica que la cuestión ha sido reiteradamente abordada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en el sentido resuelto por la Sentencia de instancia, estableciendo que al no ser equiparables para el reconocimiento de la pensión de viudedad las situaciones de convivencia *more uxorio* con la derivada de una convivencia matrimonial, no pueden asimilarse ambas situaciones ni siquiera en uso del criterio interpretativo sociológico que facilita el artículo 3.1 del Código civil. La diferencia entre el caso ahora examinado y los supuestos enjuiciados por la jurisprudencia estriba en que el actor no pudo contraer matrimonio por impedirlo la legislación hasta la reforma del Código civil llevada a cabo por la ley 13/2005 de 1 de julio; sin embargo, concluye que tal cambio legislativo no afecta a quienes con anterioridad a su entrada en vigor no pudieron contraer matrimonio por impedirlo la legislación entonces vigente.

3. En la demanda del recurso de amparo constitucional aduce el recurrente que se ha vulnerado su derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) en relación con los arts. 39.1 y 41 CE. A su juicio, la denegación de la pensión de viudedad supone una vulneración del art. 14 CE, dándose un trato discriminatorio en relación a la situación prevista en la Ley 10/1981 para las parejas que no pudieron contraer matrimonio por no haberse aprobado el divorcio.

También alega que debe realizarse una interpretación extensiva del art. 174 LGSS, pues el art. 39.1 CE da un carácter amplio del concepto de familia y la pensión de viudedad es una prestación integrada en la protección social, económica y jurídica de la familia, amparada en dicho precepto constitucional. Todo ello, conforme al principio de igualdad en relación con el art. 39 CE, debería llevar a considerar que el recurrente debe ser incluido dentro del supuesto previsto en el art. 174 LGSS.

Con base en esas alegaciones, suplica que se deje sin efecto la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 10 de enero de 2007, y se declare que tras el fallecimiento de don Jaume Mallol, tiene derecho el recurrente a una pensión de viudedad con efectos de la fecha del fallecimiento del causante.

4. Por providencia de 17 de marzo de 2011, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a fin de que en el plazo de diez días remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación 7785-2005. En aquella misma providencia se acordó dirigir comunicación al Juzgado de lo Social núm. 22 de Barcelona, para que en igual plazo remitiera testimonio del procedimiento núm. 76-2005, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción de los recurrentes en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de 13 de abril de 2011 se tuvo por personado y parte al Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del INSS. Asimismo, se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. El día 12 de mayo de 2011 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Letrado de la Administración de la Seguridad Social en el que considera que no procede otorgar el amparo por las siguientes razones: a) no se puede inferir la aplicación del régimen transitorio de la disposición adicional décima, regla segunda, de la Ley 30/1981, de 7 de julio, dado su carácter excepcional que impide interpretaciones flexibles y extensivas, y por regular un supuesto de hecho distinto al ahora contemplado, por lo que está plenamente justificada la falta de equiparación entre las personas a que iba dirigida la citada disposición adicional décima de la Ley 30/1981 respecto de aquellas a las que se dirige la Ley 13/2005; y b) el reconocimiento del derecho a las uniones de convivencia entre homosexuales requiere de previsión legal, y esa determinación legal se ha establecido en la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, sin efectos retroactivos, de modo que por disposición del artículo 2.3 del Código civil no puede aplicarse a la situación enjuiciada. En efecto, si bien aquella Ley 13/2005, de 1 de julio, está informada o presidida por el principio de igualdad, este principio no pugna con la existencia de un distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, más cuando tampoco la legislación anterior a la reforma pugnaba con dicho principio, tal como estableció el Auto de 11 de julio de 1994. Por todo lo expuesto, concluye reconociendo que no se habría producido la vulneración constitucional denunciada.

7. El Ministerio Fiscal registró su escrito de alegaciones el día 3 de junio de 2011, interesando la estimación del recurso de amparo. Tras recordar que el actor plantea en su demanda la vulneración del derecho a la igualdad no sólo como un mero supuesto de tratamiento diferenciado de una idéntica situación, sino además, como hipótesis específica de discriminación por razón de sexo, en tanto que causa contemplada expresamente en el art. 14 CE, aduce el carácter meramente legal de la regulación del matrimonio, lo que supone su configuración cambiante y diversa según la opción que en cada momento histórico haga explícita el legislador y por ello, la regulación contenida de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, al reconocer determinados efectos económicos a los miembros de aquellas uniones de hecho que hubieran podido contraer matrimonio hasta la fecha de su entrada en vigor, no supone el abstracto reconocimiento de un pretendido derecho al matrimonio, previo a la propia ley, sino meramente un nuevo entendimiento de la institución y asimismo la exposición de motivos de la Ley 13/2005 argumenta el carácter contingente de la regulación matrimonial que se efectúa.

Sin embargo, considera el Ministerio Fiscal que la comparación meramente formal de la situación prevista y resuelta por la disposición adicional citada de la Ley de 1981 y la situación derivada de la Ley de 2005, permite concluir que si el legislador ha reconocido con carácter retroactivo el derecho a una prestación de Seguridad Social en base a la existencia de una causa impeditiva del matrimonio, el supuesto planteado por el demandante de amparo resulta ser exactamente el mismo, ya que se trata también de una anterior causa impeditiva, que ahora ha desaparecido, por lo que desde este punto de vista postula el otorgamiento del amparo por lesión del derecho del actor a la igualdad del art. 14 CE.

8. El demandante de amparo no presentó alegaciones en el trámite del art. 52 LOTC.

9. Por providencia de 3 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo se centra en determinar si procede estimar la pretensión del demandante que imputa a las resoluciones impugnadas la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación, art. 14 CE.

Para el recurrente, la denegación de la pensión de viudedad a la persona supérstite de una pareja homosexual, que convivió ininterrumpidamente durante largos años con el fallecido como si de un matrimonio se tratase, supone una vulneración del art. 14 CE, al llevar consigo una desigualdad de trato respecto de las parejas heterosexuales, y por tanto una discriminación por exclusiva razón de sexo o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social, toda vez que al no existir en aquel momento posibilidad legal de contraer matrimonio entre personas del mismo sexo las parejas estables homosexuales nunca podían encontrarse en la situación legal del art. 174 LGSS, en la medida en que dicho precepto sólo reconoce la pensión de viudedad al cónyuge supérstite y solicita la aplicación de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981 por analogía de supuestos.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) interesa la desestimación del recurso de amparo, mientras que el Ministerio Fiscal solicita su estimación, de acuerdo con las razones que han sido recogidas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Para dar respuesta a la cuestión planteada, debemos remitirnos a lo dicho por este Tribunal en la reciente Sentencia 92/2014, de 10 de junio, que resolvió la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, ante las dudas de constitucionalidad sobre el art. 174 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) en relación a la prohibición de discriminación contenida en el art. 14 CE, y en la posterior STC 93/2014, de 12 de junio, al resolver el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 6704-2004.

El apartado 1 del artículo 174 de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por el art. 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dispone:

“Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine.

Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.”

Señalamos en la STC 92/2014, de 10 de junio, FJ 5, que “la eventual contradicción, por parte del precepto sometido a nuestro enjuiciamiento, con el derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual que proscribe el segundo inciso del artículo 14 CE, se circunscribe a un aspecto concreto, cual es que solamente los cónyuges podrían ser beneficiarios de la pensión de viudedad y, en consecuencia, a los miembros de parejas de hecho homosexuales les estaba vedado acceder a esa prestación, puesto que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, aquéllos no podían contraer vínculo matrimonial”. En ese mismo fundamento recordamos que “la posibilidad de contraer o no matrimonio ha sido un aspecto de especial significación para la doctrina constitucional, a la hora de enjuiciar supuestos en que el ordenamiento jurídico brindaba a los cónyuges un tratamiento más favorable que el dispensado a las parejas de hecho, incluidos los casos relacionados con prestaciones de la Seguridad Social”, destacando que las diferencias entre una y otra situación podían “ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia” (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3), “pero también que la existencia de libertad para contraer matrimonio es un factor que permite justificar, adicionalmente, ese distinto tratamiento (por todas, STC 184/1990, de 15 de noviembre, y más recientemente AATC 188/2003, de 3 de junio, 47/2004, de 10 de febrero, 77/2004, de 9 de marzo, 177/2004, de 11 de mayo, o 203/2005, de 10 de mayo)”.

Lo anterior no implica, sin embargo, que “en cualquier situación en que los convivientes *more uxorio* se vean impedidos de contraer matrimonio, tal eventualidad deba engendrar una obligación, a cargo de los poderes públicos, de brindar a los miembros de parejas de hecho un tratamiento jurídico equiparado al previsto para los cónyuges pues, en caso de no existir tal libertad, es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales, de manera que este Tribunal deberá comprobar si las causas que hipotéticamente lo impiden resultan constitucionalmente admisibles”, conclusión que se fundamenta en la doctrina de la STC 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 3.

3. En el fundamento jurídico 6 de la STC 92/2014, ya citada, examinamos si la causa que en aquel supuesto limitaba la libertad de contraer el vínculo matrimonial era una causa que pugnaba con los principios y reglas constitucionales. Así, con cita del ATC 222/1994, de 11 de julio, señalamos que “la exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990 y 66/1994)”, a la par que recalcamos el amplio margen de apreciación y configuración del legislador en cuanto al régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y las situaciones que han de considerarse merecedoras de protección.

Además, indicamos que “dentro de ese amplio margen de apreciación, el legislador en la LGSS de 1994 decidió perfilar una pensión de viudedad que si bien, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, no responde a la existencia de una situación de necesidad, sino ‘a la compensación de un daño cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia (la muerte de uno de los cónyuges)’” (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 4) se restringe a los supuestos en los que existe un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario como forma singular de protección de la unión familiar que cumple con determinados requisitos legales, que son los del matrimonio. No estaba, pues, entonces concebida la pensión de viudedad como una institución llamada, sin más, a compensar el daño de la minoración de ingresos sufrida por el superviviente de una pareja, sino a compensar ese daño cuando se producía en el ámbito de la familia sustentada en el previo matrimonio.

4. De acuerdo con lo anterior, señalaba la doctrina de este Tribunal que: a) las uniones de hecho heterosexuales resultaban excluidas del acceso a la pensión porque pudiendo acceder al matrimonio decidían libremente no hacerlo y, por tanto, no cumplir con los requisitos legales, debiendo asumir las consecuencias de ello (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 1) y b) las uniones homosexuales quedaban fuera de la esfera de protección porque la configuración del matrimonio en aquel momento era una configuración tradicional del mismo, que respondía a la idea de que las uniones homosexuales y heterosexuales tenían una funcionalidad distinta dentro de la sociedad.

Conviene recordar a estos efectos que el fallecimiento del causante se produjo el 16 de agosto de 2004, de forma similar al caso contemplado en la STC 92/2014, de 10 de junio, y como tuvimos ocasión de señalar, la extensión de la pensión de viudedad a quienes convivían de forma estable extramatrimonialmente estaba lejos de ser la pauta en la legislación internacional y en el Derecho comparado en aquel momento [STC 184/1990, de 15 de noviembre (FJ 5)]. Es más, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tuvo ocasión de pronunciarse, en el caso *Mata Estévez c. España*, sobre la conformidad al derecho a la igualdad y a la no discriminación del sistema español que vinculaba el acceso a la pensión de viudedad a la previa existencia de vínculo matrimonial, afirmó, en su sentencia de 10 de mayo de 2001, que tal regulación no era discriminatoria puesto que perseguía un fin legítimo —“a saber, la protección de la familia fundada en los vínculos del matrimonio”— y existía una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin en cuestión. El Tribunal estimó que el trato diferenciado dispensado a las relaciones homosexuales entraba dentro del legítimo margen de apreciación del Estado y esta valoración la ha reiterado más recientemente, en su Sentencia de 24 de junio de 2010 (caso *Schalk and Kopf c. Austria*, § 108), en la que ante la alegación de los demandantes de que si un Estado ofrece a las parejas de un mismo sexo un medio de reconocimiento alternativo al matrimonio, está obligado a otorgarles un estatus que se corresponda a todos los efectos con el propio de la institución matrimonial, el Tribunal afirma no compartir ese argumento, al entender que “los Estados disfrutan de un cierto margen de apreciación respecto de la situación concreta derivada de los medios alternativos de reconocimiento”.

5. En consecuencia, corresponde al legislador decidir, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance. Así lo ha hecho tanto con la regulación del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, lo que permite a los cónyuges supervivientes de matrimonios homosexuales solicitar la correspondiente pensión de viudedad, como con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que extiende este beneficio, con ciertas limitaciones y requisitos, a todas las parejas de hecho estables, tanto heterosexuales como homosexuales, previendo, además, en su disposición adicional tercera, su aplicación a situaciones acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor.

Se trata de una decisión de política legislativa ciertamente legítima (STC 41/2013, FJ 3), como también lo era, no obstante, la anterior, que ninguna tacha ofrecía, por las razones ya expuestas, desde la perspectiva del art. 14 CE, decisión de política legislativa que asimismo implica la no extensión analógica de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, ante la inexistencia de una disposición similar en la Ley 13/2005 dirigida a parejas homosexuales que no pudieron contraer matrimonio. Además en el momento del fallecimiento del causante, el 16 de agosto de 2004, las normas reguladoras de la pensión de viudedad (arts. 44 del Código civil y 174.1 LGSS) exigían como requisito para su percepción el vínculo matrimonial, sin olvidar que las personas afectadas por la disposición adicional décima eran las parejas de hecho heterosexuales, siendo la finalidad de tal disposición atender a situaciones en que cabía presumir la intención del sujeto causante de haber contraído matrimonio con la beneficiaria de haber existido la Ley del divorcio, presunción que se fundaba en dos hechos: abandono del cónyuge legítimo y convivencia marital con otra persona. Como indicaba el Auto 457/2004 de 16 de noviembre: “Se trataba, pues, de una regulación provisional, que buscaba poner remedio a situaciones pasadas, pero no albergaba el propósito de regular para el futuro y con carácter general el acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho”.

6. Las consideraciones precedentes conducen a la conclusión de la inexistencia de lesión del derecho fundamental del art. 14 CE que pueda entenderse producida por las resoluciones administrativas y judiciales que denegaron la solicitud de pensión de viudedad formulada por el actor, por lo que el recurso de amparo ha de ser desestimado.

No obstante la desestimación del presente recurso de amparo debemos añadir que eliminado el requisito contenido en el apartado c) de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007 por nuestra Sentencia 41/2013, antes citada, queda a salvo para el solicitante de amparo la facultad de reclamar el reconocimiento de la prestación allí regulada, previa acreditación del cumplimiento de los restantes requisitos legalmente exigibles, pues si bien es cierto que en dicha Sentencia afirmamos que la declaración de nulidad que en ella hicimos “no permite que quienes, por no haber tenido hijos en común con el causante, no solicitaron la pensión de viudedad prevista en la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007 en el plazo de doce meses siguientes a la entrada en vigor de dicha Ley, puedan reclamar ahora la pensión”. Esta declaración se formuló en atención a quienes teniendo en cuenta lo dispuesto en dicha ley no cuestionaron su aplicación de la misma manera que la declaración que dicha Sentencia hace a continuación respecto a que la nulidad acordada no permite, claro está, revisar procesos fenecidos mediante Sentencia de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de lo dispuesto en la letra c) de la referida disposición adicional, supone un aquietamiento frente a una decisión jurisdiccional contra la que habrían podido recurrir en amparo aduciendo los mismos motivos que determinaron su anulación por nuestra Sentencia 41/2013.

Por esto mismo, esas razones no pueden oponerse en el supuesto contemplado en este recurso de amparo en el que el recurrente sí acudió a este Tribunal en una fecha anterior a la promulgación de la Ley 40/2007, aduciendo unos motivos que, de haber prosperado, habrían hecho innecesaria la reacción frente a esta última Ley, por lo que es razonable suponer que el abandono de las vías posibles de reacción contra ella no se debió a la aceptación pasiva de su contenido sino a la razonable esperanza de que el recurso de amparo interpuesto por él hubiera sido resuelto de un modo favorable a sus intereses o que en caso de que hubiera sido desfavorable, el recurso se hubiera resuelto en un plazo en que quedaran al menos abiertas las vías para reaccionar frente a la previsión contenida en la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Miguel Bellido Valenzuela.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1326-2007.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la desestimación del recurso de amparo se basa en la argumentación plasmada en la STC 92/2014, de 10 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal ha desestimado la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular formulado por don Luis Ignacio Ortega Álvarez a dicha Sentencia al que entonces me adherí, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, doy aquí por reproducido.

Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 116/2014, de 8 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:116

Recurso de amparo 2512-2007. Promovido por don Jesús Manuel García-Calvo Rodríguez en relación con la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su demanda sobre pensión de viudedad.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular.

1. La cuestión relativa a la denegación de la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de una pareja homosexual ha sido resuelta por la STC 92/2014, que desestimó la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 174.1 LGSS [FJ 3].

2. La exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990, 92/2014; ATC 222/1994) [FJ 4].

3. En caso de no existir libertad para contraer matrimonio es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales (SSTC 180/2001) [FJ 3].

4. Ha de ser el legislador –en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público– el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance [FJ 4].

5. Doctrina sobre el margen de libertad de configuración del legislador para establecer los requisitos exigibles para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social (SSTC 184/1990, 41/2013, 92/2014; SSTEDH casos *Mata Estévez c. España*, de 10 de mayo de 2001; *Schalk and Kopf c. Austria*, de 24 de junio de 2010) [FJ 4].

6. La especial naturaleza del recurso de casación para la unificación de doctrina, condicionado legalmente a la concurrencia de rígidos requisitos de admisión sobre identidad y contradicción, determina que su interposición no resulte siempre preceptiva para dar por agotada la vía judicial, siendo únicamente exigible, a los efectos de la subsidiariedad del amparo, cuando no quepa duda respecto de su procedencia (STC 29/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2512-2007, promovido por don Jesús Manuel García- Calvo Rodríguez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Victoria Brualla Gómez de la Torre y asistido por la Letrada doña Luisa Estévez Martínez, contra la denegación de la solicitud de prestación de viudedad resuelta por la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con fecha de salida de 28 de marzo de 2005, revocada por la Sentencia de 3 de abril de 2006 del Juzgado de lo Social núm. 19 de Madrid, que declaró el derecho del demandante a percibir la pensión de viudedad que solicitaba, y contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de febrero de 2007, que estimando el recurso de suplicación planteado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social revocó la Sentencia de instancia. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 20 de marzo de 2007, doña Victoria Brualla Gómez de la Torre, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Jesús Manuel García-Calvo Rodríguez, interpuso recurso de amparo contra la denegación de la solicitud de prestación de viudedad acordada por la Dirección Provincial de Madrid del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en resolución con fecha de salida de 28 de marzo de 2005, posteriormente revocada por la Sentencia de 3 de abril de 2006 del Juzgado de lo Social núm. 19 de Madrid, y contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de febrero de 2007, que estimando el recurso de suplicación planteado por el INSS y la Tesorería General de la Seguridad Social revocó la Sentencia de instancia.

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

a) El demandante de amparo mantuvo una relación de pareja estable con el Sr. Belmonte desde 1975 hasta el fallecimiento de este último en el año 2004. Esta unión se encontraba inscrita en el registro de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid desde el 15 de noviembre de 2000, formando una unión de las previstas en el art. 1 de la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, cumpliéndose los requisitos exigidos por la misma.

b) En fecha 2 de marzo de 2005 presentó solicitud de pensión de viudedad, petición que le fue denegada por resolución de la Dirección Provincial del INSS de Madrid, con fecha de salida de 28 de marzo de 2005, por no tener la condición de cónyuge superviviente al no acreditar matrimonio con el fallecido, según lo dispuesto en el art. 174.1 de la Ley general de la Seguridad Social. Formulada reclamación previa, fue desestimada por resolución de 26 de mayo de 2005, “porque no existe ningún precepto en la actual normativa que considere viudo a la persona que estuviese conviviendo con el causante”.

c) Con fecha 30 de septiembre de 2005 articuló demanda en materia de Seguridad Social en reclamación de la referida pensión de viudedad. Fue estimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 19 de Madrid, de 3 de abril de 2006, que consideró que hasta la fecha del fallecimiento del causante no existía regulación legal que permitiera que las parejas del mismo sexo pudieran acceder al matrimonio, al no estar previsto en el Código civil hasta la modificación introducida en 2005, no concurriendo entonces libertad de elección; que el actor y el causante convivieron maritalmente, formalizando su unión con el único instrumento previsto en aquel momento, inscribiéndose a tal fin el registro de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de la Comunidad de Madrid; y, finalmente, que resultaba aplicable analógicamente al caso de autos lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio (Ley de divorcio), con relación a la disposición adicional primera de la Ley 13/2005, de 1 de julio, ya que se trataba de una unión estable de dos personas que habían convivido como matrimonio y que cabía presumir que tenían intención de contraer matrimonio pues se inscribieron en el registro de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, no habiendo podido concretar aquella intención al haber fallecido el causante antes de la entrada en vigor de la Ley 13/2005, de 1 de julio, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo.

d) Contra la anterior decisión judicial, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social formularon recurso de suplicación, que fue estimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de febrero de 2007. A juicio de la Sala, no resulta aplicable al caso de autos lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, al ser una disposición provisional o transitoria prevista para casos concretos —distintos al enjuiciado— y anteriores a su entrada en vigor y que, en consecuencia, no tiene el propósito de regular situaciones futuras, como la analizada; esto es, no alberga el propósito de regular para el futuro y con carácter general el acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho.

3. En la demanda de amparo el recurrente afirma que se ha producido la vulneración del art. 14 CE porque en las uniones homosexuales la libre decisión de contraer matrimonio no ha existido hasta la publicación de la Ley 13/2005, de 1 de julio. Esto así, el recurrente no contó con la libertad de contraer matrimonio, razón por la que, una vez aprobada la Ley 13/2005, para evitar la lesión de aquel derecho fundamental, debe darse a las situaciones anteriores a su entrada en vigor el mismo trato que el derivado de la misma, reconociendo el derecho a percibir la pensión de viudedad.

4. Por providencia de 15 de septiembre de 2011, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando la certificación o fotocopia adverada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso judicial, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes.

5. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se personó en este proceso constitucional mediante escrito de 17 de octubre de 2011, dictándose diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 2011 que lo tiene por personado en la representación que ostenta, dando asimismo vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social formuló alegaciones mediante escrito de 18 de noviembre de 2011, planteando como cuestión previa la inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de los recursos procedentes contra la resolución judicial recurrida, conforme a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 44.1 a) de la misma Ley, por cuanto debería haberse planteado recurso de casación para la unificación de doctrina. En cuanto al fondo del recurso de amparo, razona que no existe infracción del art. 14 CE, toda vez que el recurrente compara supuestos de hecho distintos pretendiendo sobre ellos una igualdad de trato, derecho que no ampara el fundamental invocado.

7. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito de 9 de diciembre de 2011. Sostiene, refiriéndose a la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, y a la situación regulada en la adicional primera de la Ley 13/2005, de 1 de julio, que “si el legislador ha reconocido con carácter retroactivo el derecho a una prestación de Seguridad Social en base a la existencia de una causa impeditiva del matrimonio (el ligamen o vínculo previo), el supuesto que el ahora recurrente ofrece resulta ser exactamente el mismo, ya que se trata también de una anterior causa impeditiva para contraer matrimonio, que ahora ha desaparecido”, razón por la cual procedería el otorgamiento del amparo por vulneración del art. 14 CE.

8. Finalmente, mediante escrito de 9 de diciembre de 2011, el recurrente evacuó el trámite ratificando, en esencia, las alegaciones realizadas en el escrito de demanda, que desarrolla con mayor detalle.

9. Por providencia de 3 de julio de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo imputa a las resoluciones impugnadas la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE). Afirma que en las uniones homosexuales la libre decisión de contraer matrimonio no ha existido hasta la publicación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por lo que, una vez aprobada dicha Ley, para evitar la lesión denunciada, debe darse a las situaciones anteriores a su entrada en vigor el mismo trato que deriva de la misma, reconociendo el derecho a percibir la pensión de viudedad solicitado.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, por su parte, interesa la desestimación del recurso, objetando con carácter previo y en términos de inadmisibilidad la falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. El Ministerio Fiscal solicita el otorgamiento del amparo de acuerdo con las razones que han sido recogidas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de abordar el análisis del fondo de lo planteado, es preciso analizar el óbice procesal de la falta de agotamiento de la vía judicial previa que denuncia el Letrado del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por no haberse formalizado recurso de casación para la unificación de doctrina contra la Sentencia dictada en suplicación y ahora impugnada [arts. 50.1 a) y 44.1 a) LOTC].

La exigibilidad de la interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina, como requisito para el agotamiento de la vía judicial previa, ha sido examinada por la doctrina de este Tribunal, que ha subrayado que la especial naturaleza de dicho recurso, condicionado legalmente a la concurrencia de rígidos requisitos de admisión sobre identidad y contradicción, determina que su interposición no resulte siempre preceptiva para dar por agotada la vía judicial, siendo únicamente exigible, a los efectos de la subsidiariedad del amparo, cuando no quepa duda respecto de su procedencia (por ejemplo, STC 29/2013, de 11 de febrero, FJ 3). Es igualmente cierto, conforme a esa misma doctrina, que corresponde a quien pretende hacer valer su no interposición como motivo de inadmisibilidad acreditar la posibilidad de recurrir a esta extraordinaria vía en el supuesto concreto (por todas, STC 221/2012, de 26 de noviembre, FJ 4).

En el presente caso el Letrado de la Administración de la Seguridad Social invoca dicho óbice procesal, pero no cumple con la carga señalada anteriormente, por lo que la objeción no puede prosperar.

3. Para dar respuesta a las quejas planteadas en la demanda de amparo, debemos remitirnos a lo dicho por este Tribunal en la reciente Sentencia 92/2014, de 10 de junio, que resolvió la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, a la que se ha hecho referencia en los antecedentes.

En efecto, este Tribunal, ante las dudas de constitucionalidad sobre el art. 174 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) en relación a la prohibición de discriminación contenida en el art. 14 CE, se planteó, en virtud del art. 55.2 LOTC, una cuestión de inconstitucionalidad que ha sido resuelta en la citada STC 92/2014, de 10 de junio.

El apartado 1 del artículo 174 de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por el art. 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dispone:

“Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine.

Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.”

Señalamos en dicha Sentencia, FJ 5, que “la eventual contradicción, por parte del precepto sometido a nuestro enjuiciamiento, con el derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual que proscribe el segundo inciso del artículo 14 CE, se circunscribe a un aspecto concreto, cual es que solamente los cónyuges podrían ser beneficiarios de la pensión de viudedad y, en consecuencia, a los miembros de parejas de hecho homosexuales les estaba vedado acceder a esa prestación, puesto que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, aquéllos no podían contraer vínculo matrimonial”. En ese mismo fundamento recordamos que “la posibilidad de contraer o no matrimonio ha sido un aspecto de especial significación para la doctrina constitucional, a la hora de enjuiciar supuestos en que el ordenamiento jurídico brindaba a los cónyuges un tratamiento más favorable que el dispensado a las parejas de hecho, incluidos los casos relacionados con prestaciones de la Seguridad Social”, destacando que las diferencias entre una y otra situación podían “ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3)”, “pero también que la existencia de libertad para contraer matrimonio es un factor que permite justificar, adicionalmente, ese distinto tratamiento (por todas, STC 184/1990, de 15 de noviembre, y más recientemente AATC 188/2003, de 3 de junio; 47/2004, de 10 de febrero; 77/2004, de 9 de marzo; 177/2004, de 11 de mayo, o 203/2005, de 10 de mayo)”.

Lo anterior no implica, sin embargo, que “en cualquier situación en que los convivientes *more uxorio* se vean impedidos de contraer matrimonio, tal eventualidad deba engendrar una obligación, a cargo de los poderes públicos, de brindar a los miembros de parejas de hecho un tratamiento jurídico equiparado al previsto para los cónyuges pues, en caso de no existir tal libertad, es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales, de manera que este Tribunal deberá comprobar si las causas que hipotéticamente lo impiden resultan constitucionalmente admisibles”, conclusión que se fundamenta en la doctrina de la STC 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 3.

4. Con arreglo a lo anterior, en el fundamento jurídico 6 de la STC 92/2014, ya citada, examinamos si la causa que en aquel supuesto limitaba la libertad de contraer el vínculo matrimonial contrariaba o no con los principios y reglas constitucionales. Así, con cita del ATC 222/1994, de 11 de julio, señalamos que “la exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990 y 66/1994)”, a la par que recalcamos el amplio margen de apreciación y configuración del legislador en cuanto al régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y las situaciones que han de considerarse merecedoras de protección.

Además, indicamos que “[d]entro de ese amplio margen de apreciación, el legislador en la LGSS de 1994 decidió perfilar una pensión de viudedad que si bien, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, no responde a la existencia de una situación de necesidad, sino “a la compensación de un daño cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia (la muerte de uno de los cónyuges)” (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 4), queda limitada a los supuestos en los que existe un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario como forma singular de protección de la unión familiar que cumple con determinados requisitos legales, que son los del matrimonio. No estaba, pues, entonces concebida la pensión de viudedad como una institución llamada, sin más, a compensar el daño de la minoración de ingresos sufrida por el superviviente de una pareja, sino a compensar ese daño cuando se producía en el ámbito de la familia sustentada en el previo matrimonio.

Las uniones de hecho heterosexuales resultaban excluidas del acceso a la pensión porque pudiendo acceder al matrimonio decidían libremente no hacerlo y, por tanto, no cumplir con los requisitos legales, debiendo, por tanto, correr con las consecuencias de ello (STC 184/1990, FJ 1). Las uniones homosexuales quedaban fuera de la esfera de protección porque la configuración del matrimonio en aquel momento —lo que habría de cambiar después— era una configuración clásica o tradicional del mismo, que respondía a la idea de que uniones homosexuales y heterosexuales tenían una funcionalidad distinta dentro de la sociedad. Conviene recordar a estos efectos que, como tuvimos ocasión de señalar, la extensión de la pensión de viudedad a quienes convivían de forma estable extramatrimonialmente estaba lejos de ser la pauta en la legislación internacional y en el Derecho comparado en aquel momento (STC 184/1990, FJ 5). Es más, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que tuvo ocasión de pronunciarse, en el caso *Mata Estévez c. España*, sobre la conformidad al derecho a la igualdad y a la no discriminación del sistema español que vinculaba el acceso a la pensión de viudedad a la previa existencia de vínculo matrimonial, afirmó, en su Sentencia de 10 de mayo de 2001, que tal regulación no era discriminatoria puesto que perseguía un fin legítimo —“a saber, la protección de la familia fundada en los vínculos del matrimonio”— y existía una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin en cuestión. El Tribunal estimó, pues, que el trato diferenciado dispensado a las relaciones homosexuales entraba dentro del legítimo margen de apreciación del Estado. Idea que ha reiterado más recientemente, en su Sentencia de 24 de junio de 2010 (caso *Schalk and Kopf c. Austria*, § 108), en la cual, y ante la alegación de los demandantes de que si se ofrece a las parejas de un mismo sexo un medio de reconocimiento alternativo al matrimonio, el Estado está obligado a otorgarles un estatus que se corresponda a todos los efectos con el propio de la institución matrimonial, el Tribunal afirma no compartir ese argumento, al entender que “los Estados disfrutan de un cierto margen de apreciación respecto de la situación concreta derivada de los medios alternativos de reconocimiento”.

En consecuencia, concluimos, en ese mismo fundamento jurídico 6, que “[h]a de ser, por tanto, el legislador —en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público— el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance. Así lo ha hecho el legislador con posterioridad, tanto con la regulación del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, lo que permite a los cónyuges supervivientes de matrimonios homosexuales solicitar la correspondiente pensión de viudedad, como con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que extiende este beneficio, con ciertas limitaciones y requisitos, a todas las parejas de hecho estables, tanto heterosexuales como homosexuales, previendo, además, en su disposición adicional tercera, su aplicación a situaciones acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. Una decisión de política legislativa ciertamente legítima (STC 41/2013, FJ 3), como también lo era, no obstante, la anterior, que ninguna tacha ofrecía, por las razones ya expuestas, desde la perspectiva del art. 14 CE”.

5. La aplicación de la precedente doctrina al caso concreto que ahora se nos plantea conduce directamente a considerar que no es posible apreciar la denunciada vulneración del art. 14 CE, en ninguno de sus planos (incisos primero y segundo del precepto), lo que ha de conducir a la desestimación del presente recurso de amparo.

No obstante la desestimación del presente recurso de amparo, debemos añadir que, eliminado el requisito contenido en el apartado c) de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007 por nuestra Sentencia 41/2013, antes citada, queda a salvo para el solicitante de amparo la facultad de reclamar el reconocimiento de la prestación allí regulada, previa acreditación del cumplimiento de los restantes requisitos legalmente exigibles, pues si bien es cierto que en dicha Sentencia afirmamos que la declaración de nulidad que en ella hicimos “no permite que quienes, por no haber tenido hijos en común con el causante, no solicitaron la pensión de viudedad prevista en la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007 en el plazo de doce meses siguientes a la entrada en vigor de dicha Ley, puedan reclamar ahora la pensión”. Esta declaración se formuló en atención a quienes, teniendo en cuenta lo dispuesto en dicha Ley, no cuestionaron su aplicación; de la misma manera, la declaración que dicha Sentencia hace a continuación, respecto a que la nulidad acordada no permite, claro está, revisar procesos fenecidos mediante Sentencia de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de lo dispuesto en la letra c) de la referida disposición adicional, supone un aquietamiento frente a una decisión jurisdiccional contra la que habrían podido recurrir en amparo aduciendo los mismos motivos que determinaron su anulación por nuestra Sentencia 41/2013.

Por esto mismo, esas razones no pueden oponerse en el supuesto contemplado en este recurso de amparo en el que el recurrente sí acudió a este Tribunal en una fecha anterior a la promulgación de la Ley 40/2007, aduciendo unos motivos que, de haber prosperado, habrían hecho innecesaria la reacción frente a esta última Ley, por lo que es razonable suponer que el abandono de las vías posibles de reacción contra ella no se debió a la aceptación pasiva de su contenido sino a la razonable confianza de que el recurso de amparo interpuesto por él hubiera sido resuelto de un modo favorable a sus intereses o que, en caso de que hubiera sido desfavorable, el recurso se hubiera resuelto en un plazo en que quedaran al menos abiertas las vías para reaccionar frente a la previsión contenida en la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré y la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2512-2007.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debemos manifestar nuestra discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la desestimación del recurso de amparo se basa en la argumentación plasmada en la STC 92/2014, de 10 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal ha desestimado la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, nos remitimos a los argumentos expuestos en el Voto particular formulado por don Luis Ignacio Ortega Álvarez a dicha Sentencia al que entonces nos adherimos, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, damos aquí por reproducido.

Y en tal sentido se emite este Voto particular.

Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 117/2014, de 8 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:117

Recurso de amparo 3225-2012. Promovido por don Antonio Cabello Pérez respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional sobre liquidación de condena.

Supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal y a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que deniegan la aplicación del doble cómputo del tiempo de privación de libertad en un supuesto en el que se había establecido un límite máximo de cumplimiento de condena (STC 35/2014).

1. Aplica la doctrina sobre la ausencia de obligación constitucional de abono de los periodos de prisión provisional en casos de cumplimiento acumulado de varias condenas con límite máximo de cumplimiento, *ex* arts. 58.1, 75 y 76 CP, de la STC 35/2014 [FFJJ 4, 5].

2. En el caso de las condenas acumuladas, la decisión judicial de no descontar del límite máximo de cumplimiento efectivo el periodo de tiempo en que simultáneamente se encontraba como preso preventivo y como penado no es contraria a la Constitución, pues no es exigible, en tales casos, una interpretación conjunta del art. 58.1 CP –en la redacción anterior a la Ley Orgánica 5/2010– y de los arts. 75 y 76 CP, que imponga el doble cómputo de un mismo periodo de prisión como preventivo y como penado, o que lleve a considerar que el tiempo de prisión provisional simultáneo al de cumplimiento de pena deba conceptuarse como tiempo de cumplimiento efectivo (SSTC 57/2008, 35/2014, 80/2014) [FJ 4].

3. En relación con la exigencia de invocación en el proceso del derecho constitucional vulnerado, art. 44.1 c) LOTC], este Tribunal ha reiterado su importancia para proteger el carácter subsidiario del recurso de amparo, que resultaría desvirtuado si ante la jurisdicción constitucional pudieran traerse cuestiones sobre las que previamente no se hubiese dado ocasión de pronunciarse a los órganos del Poder Judicial, que son los que de modo directo y en primer término garantizan los derechos fundamentales que la Constitución proclama, ex art. 53.2 CE (SSTC 201/2000, 53/2012) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3225-2012, promovido por don Antonio Cabello Pérez, representado por el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas y asistido por la Letrada doña Atxarte Salvador Navarro, contra el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 14 de octubre de 2010 dictado en la ejecutoria núm. 77-1995, contra el Auto de la misma Sala de 14 de enero de 2011 que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el anterior, contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2011 que resolvió el recurso de casación núm. 10178-2011 presentado contra las anteriores resoluciones, y contra el Auto de 27 de marzo de 2012 que desestimó el incidente de nulidad promovido frente a la indicada Sentencia. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la Asociación de Víctimas del Terrorismo, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Esperanza Álvaro Mateo y asistida por el Letrado don Antonio Guerrero Maroto. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 31 de mayo de 2012 el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, actuando en nombre y representación de don Antonio Cabello Pérez, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos que han dado lugar a su recurso son, sintéticamente expuestos, los siguientes:

a) Como consecuencia de diversos procedimientos seguidos ante la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el demandante fue condenado a las siguientes penas privativas de libertad, únicas que a este recurso interesan: (i) diez años de prisión mayor en Sentencia de la Sección Tercera de 27 de mayo de 1992, rollo de Sala 56-1990, dimanante del sumario 48-1990 del Juzgado Central de Instrucción núm. 4; (ii) seis años y un día de prisión mayor, un año de prisión menor, ocho años y un día de prisión mayor y veintiocho años de reclusión mayor en Sentencia de la Sección Primera de 21 de julio de 1992, rollo de Sala 18-1988, sumario 18-1988 del Juzgado Central de Instrucción núm. 1; (iii) veinte años de reclusión menor en Sentencia de la Sección Segunda de 11 de febrero de 1993, dictada en el rollo de Sala 44-1991 derivado del sumario 35-1991 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2; (iv) cinco años de prisión menor y diez años y un día de prisión mayor en Sentencia de la Sección Segunda de 30 de noviembre de 1993, rollo de Sala 7-1988, resultante del sumario 7-1988 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2; (v) diecisiete años de reclusión menor y once años de prisión mayor en Sentencia de la Sección Segunda de 31 de enero de 1994, dictada en el rollo de Sala 27-1991, derivado del sumario 21-1991 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2; (vi) trece años de reclusión menor en Sentencia de la Sección Segunda de 1 de febrero de 1994, rollo de Sala 24-1991, procedente del sumario 18-1991 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2; y, finalmente, (vii) cinco penas de doce, once y once años de prisión mayor, cinco años de prisión menor y cinco meses de arresto mayor que le fueron impuestas en Sentencia de la Sección Segunda de 9 de junio de 1995, dictada en el rollo de Sala 32-1993 y procedente del sumario 14-1993 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5.

b) Por Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 1 de abril de 1997, dictado en la ejecutoria 77-1995 a que dio lugar esta última Sentencia, se acordó refundir todas las anteriores condenas y fijar en treinta años el límite máximo de cumplimiento, en aplicación del art. 70.2 del Código penal de 1973.

c) Mediante escrito presentado ante la Audiencia Nacional el 30 de junio de 2010, la representación del recurrente solicitó una nueva liquidación de condena al entender que de conformidad con el art. 58 del Código penal de 1995, interpretado de acuerdo con la doctrina sentada en las SSTC 19/1999, de 22 de febrero, 71/2000, de 13 de marzo, y 57/2008, de 28 de abril, se le debía abonar el período de prisión preventiva sufrido “en las diferentes causas a las que ha estado sujeto y en su defecto desde el 21 de julio de 1992 hasta el 9 de septiembre de 1995”, periodo de tiempo en el que, afirma, “ha compartido su situación de prisión provisional con la de cumplimiento” de penas impuestas en anteriores procedimientos.

d) La Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional denegó lo solicitado por Auto de 14 de octubre de 2010, que comienza advirtiendo que no considera de aplicación al caso el art. 58 del Código penal, ni tampoco la doctrina de la STC 57/2008 invocada por la parte, pues lo que se somete a revisión es la fijación del límite máximo de cumplimiento efectivo de varias penas refundidas, y no el abono del periodo de tiempo en que el recurrente estuvo privado provisionalmente de libertad en la pena impuesta en la misma causa, que fue el caso resuelto en aquella Sentencia constitucional. Aclara acto seguido que ese límite máximo de cumplimiento no es una nueva pena, y que por tanto los beneficios o reducciones a que tenga derecho el penado no deben aplicarse sobre ese límite máximo, sino sobre cada una de las penas refundidas. Y concluye entonces que si aplicados esos beneficios o reducciones sobre cada pena la suma de todas ellas sigue siendo superior a treinta años, no procede hacer una nueva liquidación. Aplicando las anteriores reflexiones al concreto caso del recurrente, explica que la suma total de las penas a las que ha sido condenado es tan elevada —tomando dos de esas condenas “a efectos meramente dialécticos” constata ya que las penas impuestas en ellas suman por si solas más de cincuenta y siete años de prisión— que ni aun descontando los diferentes periodos de privación provisional de libertad podría situarse esa suma total por debajo de treinta años. Razón por la cual, remata, no es procedente acceder a la práctica de una nueva liquidación. Interpuesto recurso de súplica contra la anterior resolución, el mismo fue desestimado por nuevo Auto de 14 de enero de 2011.

e) Frente a la anterior resolución interpuso el actor recurso de casación defendiendo, en síntesis, que durante determinados períodos de tiempo había estado en situación de penado y de preso preventivo, o de preso preventivo en diferentes causas, por lo que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del propio Tribunal Supremo se le debían computar los indicados periodos de tiempo descontándolos del límite máximo de cumplimiento resultante de la acumulación de condenas. Dicho recurso fue parcialmente estimado por Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2011. Acepta el Tribunal Supremo la naturaleza del límite máximo de cumplimiento de la condena resultante de los arts. 70.2 del Código penal de 1973 —art. 76 del Código penal vigente— ya expuesta por la Audiencia Nacional; acepta también, por ello, la inaplicación al caso de la STC 57/2008 que ya había declarado igualmente la Audiencia Nacional; y asume igualmente, por último, el hecho de que las penas privativas de libertad impuestas al recurrente alcanzan tan elevada cuantía que aunque se aplicaran varios periodos de superposición de cumplimiento de pena y de medida cautelar no habría margen para que se redujera el tiempo máximo de cumplimiento de treinta años. De manera que, concluye, el “interés impugnatorio” de la parte “tiene necesariamente que decaer en lo que se refiere al periodo máximo de cumplimiento”. Ahora bien, matiza, “dejando a un lado la cuestión de que el tiempo máximo de condena no ha de sufrir modificaciones en este caso, también es claro que, a tenor de lo argumentado en la Sentencia de esta Sala 197/2006, de 23 de febrero, el penado tiene derecho a que se le liquiden individualmente cada una de las condenas que ha de cumplir sucesivamente y, por lo tanto, debe especificársele cuál es el periodo de prisión provisional que se le computa al recurrente a efectos de cumplimiento. De modo que, tal como se desprende de las sentencias *ut supra* citadas, puede solicitar una nueva liquidación de condena con el fin de saber el periodo de cumplimiento en cada una de las causas en que pudiera operar la STC 57/2008, aunque ello, insistimos, no afecte en principio al periodo máximo fijado en el auto de la Audiencia Nacional. Se trata de que conozca el tiempo concreto que se le computa como cumplido y el que le queda por cumplir en cada una de las causas hasta alcanzar el límite de los treinta años”. Lo que le lleva a estimar parcialmente el recurso de casación interpuesto, a anular en parte los Autos de la Audiencia Nacional recurridos y a ordenar una nueva liquidación de condena al penado en la que deberá restarse, en su caso, el periodo de prisión provisional sufrido en las causas que correspondan.

f) Frente a la anterior Sentencia promovió la actora incidente de nulidad de actuaciones sosteniendo que vulneraba el derecho a la libertad (art. 17.1 CE), a la tutela judicial efectiva por no respetar la intangibilidad de resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 y 2 CE). Siendo dicho incidente desestimado por Auto de 27 de marzo de 2012, en el que se entendió que la cuestión suscitada ya fue planteada en el recurso de casación y resuelta razonadamente en la Sentencia dictada por la Sala.

3. Estos mismos derechos sirven de apoyo a la demanda de amparo que ha dado lugar a este proceso constitucional. Se defiende en ella, en primer lugar (motivos primero y séptimo), que el abono de los periodos en que el recurrente simultaneó la situación de penado y preso preventivo (según su versión, del 21 de julio de 1992 al 9 de septiembre de 1995, al cual ciñe su recurso), denegado por las resoluciones judiciales recurridas, viene impuesto por el art. 58 del Código penal y por la interpretación que del mismo han efectuado tanto este Tribunal, en sus SSTC 19/1999, 71/2000 y 57/2008, como el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones. Siendo por tanto obligado de acuerdo con aquella norma tener en cuenta los referidos periodos de tiempo a los efectos de la liberación definitiva del recurrente aplicándolos así sobre el límite máximo de treinta años fijado por la Audiencia Nacional. Al no hacerlo así, concluye el recurrente, las resoluciones judiciales han interferido de manera directa en el tiempo a permanecer en prisión vulnerando con ello su derecho fundamental a la libertad garantizado en el art. 17.1 CE, y de ahí la relevancia constitucional de su recurso. Añade además (segundo motivo de amparo) que las citadas resoluciones han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE por no respetar la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, señalando como tales —y por consiguiente como infringidas— los Autos de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 1996, en el que se acordó no haber lugar a la revisión de la Sentencia dictada en la ejecutoria 77-1995, y de 1 de abril de 1997, en el que se fijó el indicado límite de treinta años de cumplimiento efectivo. La forma de liquidar la condena, vendría a argumentar el recurrente, ya había sido establecida por la Audiencia en los citados Autos, y por consiguiente no podía ser modificada posteriormente por las resoluciones que aquí se recurren. En tercer lugar, denuncia que la interpretación que hacen esas resoluciones judiciales de las normas aplicables al caso (cita en particular los arts. 70.2 y 100 del Código penal de 1973) vulneran el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE, primero porque se trata de una interpretación manifiestamente errónea, extravagante y no ajustada a la que de manera pacífica y consolidada venía manteniendo la jurisprudencia hasta ese momento; ajena, en definitiva, a los términos de la norma aplicada (argumento desarrollado a lo largo de los motivos tercero, cuarto y quinto de amparo), y después porque considera esa misma interpretación, además, retroactiva y contra reo, por estar amparada —dice— en el art. 78 del Código penal de 1995, que no estaba vigente en la fecha de los hechos (sexto motivo de amparo). Cerrando su recurso con la invocación, como última tacha de inconstitucionalidad, del art. 25.2 CE (en particular, en el motivo tercero), pues para él las resoluciones judiciales entrañan igualmente una vulneración del derecho consagrado en ese artículo al dar lugar a una privación de derechos fundamentales del penado no expresamente prevista en “el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”, como exige aquel precepto y apartado.

4. Por providencia de 13 de diciembre de 2012, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y al servicio de ejecutorias de la Audiencia Nacional a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes y se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional, si lo estimasen pertinente.

5. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de enero de 2013, la Asociación de Víctimas del Terrorismo, representada por la Procuradora de los tribunales doña María Esperanza Álvaro Mateo, solicitó que se le tuviera por personada en el presente recurso de amparo.

6. Recibidas las actuaciones del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda de este Tribunal de 28 de febrero de 2013, se acordó dar vista de las actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal del demandante evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 4 de abril de 2013, en el que reitera, resumidos, los argumentos de su demanda, y termina solicitando el otorgamiento de amparo y la anulación de las resoluciones de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo recurridas.

8. La Asociación de Víctimas del Terrorismo presentó sus alegaciones por escrito registrado el 5 de abril de 2013. En él, rechaza las vulneraciones denunciadas entendiendo conforme con el art. 17.1 CE la interpretación de las normas aplicables mantenida por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo en las resoluciones recurridas. Añade que los anteriores Autos de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 1996 y 23 de abril de 1997 ni fijan la fecha de licenciamiento definitivo ni han sido modificadas en modo alguno por las resoluciones posteriores aquí impugnadas, por lo que tampoco resulta vulnerado el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes derivado del art. 24.1 CE. Continúa denunciando la —para ella— carencia manifiesta de fundamento de las críticas en torno a la interpretación efectuada por los órganos judiciales de las normas del Código penal, pues —dice— no corresponde al Tribunal Constitucional determinar el modo en que han de realizarse las redenciones de condena, que es una cuestión de estricta legalidad ordinaria. Y termina rebatiendo que haya existido una interpretación o aplicación retroactiva de esas normas legales, con cita de la STC 66/2012, de 29 de marzo.

9. En último lugar, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones en fecha 19 de abril de 2013. En su escrito, tras exponer pormenorizadamente los antecedentes del caso, defiende que se ha producido una interpretación del art. 58 del Código penal de 1995 (art. 33 del Código penal de 1973) contraria al art. 17.1 CE. Y así, partiendo de la distinta finalidad, naturaleza y régimen de la prisión provisional y de la pena de prisión, establecidas ya en la STC 57/2008, entiende que la interpretación de los citados preceptos legales efectuada por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo en las resoluciones recurridas, que remiten cada periodo de prisión provisional sufrido a la causa en la que se acordó y a la correspondiente condena en ella impuesta, alguna de las cuales no se cumplirán nunca por iniciarse su ejecución (sucesiva conforme determina el art. 70 del Código penal de 1973, o 76 del actualmente vigente) más allá del límite máximo de treinta años fijado por la Audiencia, hace que esos periodos de privación provisional de libertad efectivamente padecidos por el recurrente, con su régimen propio de preso preventivo y no de penado, se sustraigan sin embargo del cómputo de la condena sin ninguna cobertura legal. De donde surge la concreta afectación al derecho fundamental a la libertad del art. 17 CE que aprecia el Fiscal. Lo anterior, matiza, no significa como pretende el recurrente que el abono de los tiempos de privación provisional de libertad deba efectuarse necesariamente a partir del límite de treinta años. Ello dependerá de las concretas penas acumuladas, del orden de su respectiva gravedad que sigue su ejecución y de los periodos de prisión provisional computables en cada una de ellas. Por tanto, termina, es necesaria la práctica de una nueva liquidación de condena en la que se individualicen los periodos de privación provisional de libertad y las causas en que esas medidas cautelares se impusieron, de modo que la suma de esos periodos del tiempo de penado no exceda de treinta años. Excluyéndose siempre, eso sí, el cómputo múltiple de periodos de prisión provisional sufridos simultáneamente en varias causas, de acuerdo con la doctrina ya establecida en las SSTC 92/2012, de 7 de mayo, y 158/2012, de 17 de septiembre.

En cuanto a los restantes motivos de amparo (vulneración de los arts. 24.1 y 25 CE), deben ser inadmitidos, defiende el Fiscal, pues no habiéndose invocado ni el recurso de súplica contra el inicial Auto de 14 de octubre de 2010 ni en el posterior recurso de casación contra el Auto que desestimó ese previo recurso de súplica, incumplen la exigencia del art. 44.1 c) LOTC (invocación del derecho tan pronto como haya lugar para ello). Subsidiariamente, para el caso de que no se acuerda la causa de inadmisibilidad apuntada, postula su desestimación por no existir una decisión firme e intangible sobre el sistema de cómputo del límite máximo de condena, como se propugna en la demanda en la denuncia vinculada al art. 24.1 CE, y por ser de aplicación a las denuncias vinculadas al art. 25.1 y 2 CE la doctrina contenida, entre otras, en las SSTC 39/2012, de 29 de marzo, y 54/2013, de 11 de marzo.

10. Por providencia de 3 de julio de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Bajo diferentes perspectivas —esencialmente, vulneración del derecho a la libertad personal del art. 17 CE, infracción del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 por haberse contravenido resoluciones judiciales firmes anteriores, y quiebra del derecho a la legalidad penal y penitenciaria del art. 25.1 y 2 CE— el recurrente en amparo discute en este amparo constitucional la decisión de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, confirmada luego por el Tribunal Supremo en la parte que aquí interesa, consistente en no acceder a su petición de que le sea abonado el periodo en que estuvo privado de libertad en la doble condición de preso preventivo y penado en causas distintas (concretamente, del 21 de julio de 1992 al 9 de septiembre de 1995) en el término de treinta años establecido por la propia Audiencia Nacional como límite máximo de cumplimiento efectivo de las múltiples penas privativas de libertad que le han sido impuestas, y que han quedado debidamente reseñadas en los antecedentes de esta resolución. Entiende el recurrente que la interpretación contraria, que es la que mantienen las resoluciones judiciales objeto de este recurso para las que esos periodos deben abonarse en cada una de las penas impuestas en los procesos en que se acordó la referida privación provisional de libertad y que han de cumplirse sucesivamente y por su orden de respectiva gravedad hasta llegar al indicado límite máximo de treinta años, de acuerdo con el art. 70 del Código penal (CP) de 1973 —art. 76 del Código penal de 1995—, es una interpretación contraria a los preceptos constitucionales antes mencionados.

2. Pero antes de adentrarnos en la resolución de los distintos motivos por los que el recurrente considera esa interpretación contraria a la Norma fundamental, es menester detenerse en la causa de inadmisión planteada por el Fiscal en su escrito de alegaciones.

Advierte el representante del Ministerio público que la invocación y cita de los arts. 24.1, en su vertiente de derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, y 25 CE (derecho a la legalidad penal y penitenciaria), que sustenta algunos de los motivos del amparo —en concreto, los motivos segundo a sexto de la demanda, cuyas líneas argumentales han sido resumidas en el antecedente 3 de esta resolución— no se hizo tan pronto como hubo oportunidad para ello, esto es, al reaccionar contra la primera resolución judicial que desestimó su pretensión de que le fuera abonado ese periodo de privación provisional de libertad en el término de treinta años fijado *ex* art. 70.2 del Código penal de 1973, que fue el Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 14 de octubre de 2010. Señala el Fiscal que ni en el recurso de súplica interpuesto contra ese primer Auto ni en el posterior recurso de casación presentado ante el Tribunal Supremo puede encontrarse mención alguna a esos preceptos y derechos constitucionales. Sí se hace mención a ellos, admite, en el escrito promoviendo incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal Supremo que resolvió el recurso de casación antes mencionado, pero la eventual vulneración de los derechos citados se habría producido ya con ocasión de las primeras resoluciones de la Audiencia Nacional, y por tanto no se habría cumplido el presupuesto procesal de la temprana invocación establecido en el art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que debe conducir, entiende, a la inadmisión de esos concretos motivos de amparo de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.1 a) de nuestra Ley reguladora.

3. En relación con esta exigencia de “que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello” [art. 44.1 c) LOTC], este Tribunal ha reiterado su importancia para proteger el carácter subsidiario del recurso de amparo, que resultaría desvirtuado si ante la jurisdicción constitucional pudieran traerse cuestiones sobre las que previamente no se hubiese dado ocasión de pronunciarse a los órganos del Poder Judicial, que son los que de modo directo y en primer término garantizan los derechos fundamentales que la Constitución proclama, según resulta claramente del art. 53.2 CE. De este artículo, interpretado conjuntamente con el art. 44 LOTC, se desprende entonces que solamente cuando en sede ordinaria se descuide la protección del derecho puede recabarse la tutela del mismo de este Tribunal Constitucional. De ahí que aunque deba rechazarse una interpretación literal o excesivamente rigorista del requisito, que imponga la cita concreta y numérica del precepto constitucional presuntamente infringido o la mención del *nomen iuris* del derecho supuestamente vulnerado, sí deba al menos exigirse que se dé a los órganos de la jurisdicción ordinaria la posibilidad de pronunciarse y reparar, en su caso, la lesión constitucional posteriormente alegada ante este Tribunal. Lo contrario sería tanto como vaciar de contenido una norma cuya trascendente finalidad ya ha quedado explicitada (son exponentes de esta doctrina, entre muchas otras, las SSTC 53/2012, de 29 de marzo, FJ 2, y 201/2000, de 24 de julio, FJ 3).

Partiendo de las anteriores premisas, observamos que en este caso los recursos de súplica y casación interpuestos por la parte, que agotaron los medios de impugnación previstos dentro de la vía judicial conforme determina la exigencia del art. 44.1 a) LOTC, solamente cuestionaron la decisión inicial adoptada por la Audiencia desde la perspectiva de los arts. 17.1 (derecho a la libertad personal) y 24.1 CE (tutela judicial efectiva) por ser a su juicio irrazonable la interpretación de las normas legales que había efectuado el Auto originariamente impugnado, y por el efecto que el mismo tenía en su situación personal (no anticipar la fecha de licenciamiento definitivo), invocando al efecto las SSTC 19/1999, de 22 de febrero, 71/2000, de 13 de marzo, y 57/2008, de 28 de abril, dictadas todas ellas en amparo del derecho a la libertad personal del artículo 17 de la Constitución.

En cambio, en esos recursos no se hizo mención alguna a los derechos a los que ahora se refieren los motivos segundo a sexto de la demanda de amparo (derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, también derivado del art. 24.1 CE, y derecho a la legalidad penal y penitenciaria garantizado en los dos apartados del art. 25 CE). Ni tampoco se incluyó ningún razonamiento dirigido cuestionar esa decisión jurisdiccional desde la perspectiva que los anteriores derechos aportan, esto es, por haber contravenido esa decisión resoluciones anteriores dictadas en la misma ejecutoria o el sentido de la pena, por suponer la ejecución de una pena más grave y prolongada que la legalmente prevista, o por implicar una modificación *in peius* de la jurisprudencia anterior, que es lo que en esencia se denuncia en esos motivos de amparo. Y por esta razón, ni esas cuestiones fueron tratadas por los Tribunales competentes para conocer de esos recursos, ni pudieron serlo.

Es cierto que, una vez dictada por el Tribunal Supremo la Sentencia resolutoria del recurso de casación contra aquel Auto inicial, esas otras perspectivas fueron invocadas en el escrito promoviendo la nulidad de actuaciones frente a esa Sentencia. Pero ello no permite subsanar la inicial pasividad de la parte (SSTC 66/2009, de 9 de marzo, FJ 2, y 62/2008, de 26 de mayo, FJ 2). Además, el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial solamente permite denunciar por esta vía vulneraciones “que no haya[n] podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso”. Por eso el Tribunal Supremo en el Auto desestimatorio del incidente, únicamente se pronunció sobre la cuestión que ante él había sido planteada en el recurso de casación.

En definitiva, al no haberse denunciado oportunamente esas supuestas vulneraciones de derechos constitucionales en los medios de impugnación legalmente previstos contra la inicial resolución de la Audiencia Nacional se privó a esa misma Audiencia, y al Tribunal Supremo, de la posibilidad de pronunciarse sobre ellas y de repararlas en su caso. Y ello impide igualmente que este Tribunal pueda entrar a examinarlas, si no quiere comprometerse este carácter subsidiario del recurso amparo que ya hemos comentado y que se erige en criterio rector de cualquier interpretación que quiera darse al art. 44.1 c) LOTC.

4. Delimitado de este modo el objeto de este recurso de amparo, el mismo queda circunscrito entonces a verificar, exclusivamente, si la decisión judicial de no descontar el periodo de tiempo en que el recurrente estuvo simultáneamente en situación de preso preventivo y penado del límite máximo de cumplimiento efectivo de las penas impuestas al recurrente, establecido en treinta años por Auto de 1 de abril de 1997, vulnera su derecho fundamental a la libertad personal reconocido en el art. 17 CE o su derecho a una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por incurrir en una interpretación irrazonable o arbitraria. Existiendo sobre esta cuestión un consolidado cuerpo de doctrina de este Tribunal que arranca de la STC 35/2014, de 27 de febrero, continúa con las SSTC 55/2014, de 10 de abril, y 61/2014, 62/2014, 63/2014, 64/2014, 65/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 70/2014, todas de 5 de mayo, y se sigue refrendado en otras posteriores como por ejemplo la STC 80/2014, de 28 de mayo.

En la primera de esas resoluciones —STC 35/2014, de 27 de febrero, FFJJ 3 a 5—, tras exponer la doctrina desde la inicial STC 57/2008, de 28 de abril, y las sucesivas SSTC 92/2012, de 7 de mayo; 158/2012, de 17 de septiembre; 193/2012, de 29 de octubre; 229/2012, de 10 de diciembre; 148/2013, de 9 de septiembre y 168/2013, de 7 de octubre, sobre diversos aspectos derivados de las exigencias que la Constitución impone en la aplicación del art. 58.1 CP, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, se expresa que, en el caso de las condenas acumuladas, la decisión judicial de no descontar del límite máximo de cumplimiento efectivo, fijado en treinta años, el periodo de tiempo en que simultáneamente se encontraba como preso preventivo y como penado no es contraria a la Constitución. Es decir, no es constitucionalmente exigible, en tales casos, una interpretación conjunta del art. 58.1 CP —en la redacción anterior a la Ley Orgánica 5/2010— y de los arts. 75 y 76 CP, que imponga el doble cómputo de un mismo periodo de prisión como preventivo y como penado, o que lleve a considerar que el tiempo de prisión provisional simultáneo al de cumplimiento de pena, deba conceptuarse como tiempo de “cumplimiento efectivo”.

También descartamos que fuera aplicable la doctrina de la STC 57/2008, pues en absoluto da sustento a que el descuento del periodo simultáneo de preventiva opere sobre el tope máximo fijado de “cumplimiento efectivo” que resulta de la acumulación jurídica de las condenas, no regulada en el art. 58.1 CP, sino en el art. 76 CP.

Aplicando dicha doctrina a las resoluciones aquí impugnadas, podemos afirmar que el argumento contemplado en las mismas por el que se rechaza la solicitud de inclusión en la liquidación como tiempo de abono desde el 21 de julio de 1992 hasta el 9 de septiembre de 1995, en que el recurrente simultaneó la situación de preso preventivo con la de penado, no puede tacharse de irrazonable.

5. Los razonamientos expuestos conducen a concluir que las decisiones adoptadas no han producido la alegada lesión del derecho a la libertad del demandante (art. 17.1 CE), o a su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no contravenir lo dispuesto en el art. 58.1 CP, ni quebrantar tampoco el fundamento y los fines que justifican la acumulación jurídica (art. 76 CP), lo cual nos lleva a la denegación del amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Antonio Cabello Pérez.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 118/2014, de 8 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 189, de 5 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:118

Recurso de amparo 4715-2012. Promovido por doña Milena Bozhidarova Zhelyazkova respecto de las resoluciones dictadas por un Juzgado de Primera Instancia Valladolid en autos de ejecución de títulos judiciales.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación, a la intimidad personal y familiar y a la tutela judicial efectiva: denegación de solicitud de asistencia gratuita fundada en la falta de acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar.

1. No se ha vulnerado el derecho de la actora a defenderse y a obtener la tutela judicial efectiva en el procedimiento de ejecución de títulos para el que ha solicitado la asistencia jurídica gratuita a consecuencia de la denegación de ésta, puesto que, en atención a los criterios objetivos, razonables y proporcionados que ha establecido el legislador, no ha quedado acreditada la insuficiencia de recursos para litigar, por lo cual no cabe entender que se le haya impedido u obstaculizado el acceso a la justicia y a las garantías propias del proceso justo [FJ 4].

2. En la medida en que la denegación de la asistencia jurídica gratuita se ha fundado estrictamente en el criterio legal general, proporcionado y razonable que establece el art. 3 LAJG, no cabe apreciar ninguna desigualdad contraria al art. 14 CE ni la subsiguiente aplicación errónea del precepto que denuncia la actora por el hecho de no haber tomado en consideración aisladamente sus ingresos personales a la hora de aplicar el parámetro objetivo legal [FJ 3].

3. El criterio objetivo y general de fijar el límite de la gratuidad plena de la asistencia jurídica en el doble del salario mínimo interprofesional resulta plenamente razonable y proporcional al fin perseguido, pues no es irrazonable la utilización de los ingresos o recursos como criterio de diferenciación, ni es desproporcionado el límite del doble del salario mínimo, ya que permite atribuir la gratuidad de la justicia a la práctica totalidad de personas que se verían imposibilitadas de litigar por falta de recursos, en tanto que las excluidas también cabe suponer que en su práctica totalidad podrán hacer frente a los gastos procesales (STC 16/1994) [FJ 3].

4. Doctrina sobre la relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar, art. 119 CE, y el derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 138/1988, 217/2007) [FFJJ 3, 4].

5. Resulta ajena al núcleo de protección del art. 14 CE la denominada ‘discriminación por indiferenciación’, pues el principio de igualdad no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no puede derivarse del citado precepto constitucional ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (SSTC 16/1994, 257/2005) [FJ 3].

6. En el presente caso ha de tenerse especialmente presente el criterio flexibilizador de la exigencia formal del requisito de la invocación previa de los derechos denunciados en amparo, *ex* art. 44.1 c) LOTC, habida cuenta de que la demandante no contaba con asistencia letrada en el momento de la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita [FJ 2 a)].

7. La presente demanda de amparo debe ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC, de suerte que la vía previa quedó agotada con la impugnación de la resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita ante el Juzgado de Primera Instancia, sin que fuera preciso a tal efecto promover incidente de nulidad de actuaciones ante dicho órgano judicial [FJ 2 b)].

8. Doctrina sobre la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo (SSTC 17/2011, 178/2012; AATC 188/2008, 187/2010) [FJ 2 c)].

9. Los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitido a trámite, pues el cumplimiento de los requisitos legales para la interposición de la demanda de amparo es una materia de orden público procesal, no disponible para las partes ni para el propio Tribunal (SSTC 18/2002, 20/2008) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4715-2012, promovido por doña Milena Bozhidarova Zhelyazkova, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Begoña López Cerezo y asistida por el Letrado don Reinhard Francisco José König, contra el Auto núm. 263/2012, de 25 de junio, dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid en los autos de ejecución de títulos judiciales núm. 109-2012, por el que se resolvió negativamente la solicitud de justicia gratuita. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de julio de 2012, doña Begoña López Cerezo, Procuradora de los Tribunales y de doña Milena Bozhidarova Zhelyazkova, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid dictó Auto de 9 de marzo de 2012, ordenando el despacho de la ejecución (autos de ejecución de títulos judiciales núm. 109-2012) contra la demandante de amparo y su marido, en el seno de un proceso monitorio seguido contra ellos (autos núm. 1061-2011-S).

b) El 18 de abril de 2012 el Colegio de Abogados de Valladolid informó que la demandante no reunía las condiciones y requisitos exigidos por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (en adelante, LAJG) para la concesión de los derechos de asistencia jurídica gratuita, porque “los ingresos en cómputo global de la unidad familiar superan el doble del IPREM”.

La demandante de amparo solicitó, con fecha 27 de abril de 2012, el reconocimiento del derecho a la justicia gratuita ante la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid, al amparo de lo establecido por la Ley de asistencia jurídica gratuita. Su solicitud fue denegada por acuerdo de dicha comisión, de 15 de mayo de 2012, “por haber quedado acreditado que los recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, superan los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley 1/1996”.

c) El 31 de mayo de 2012 doña Milena Bozhidarova Zhelyazkova registró su escrito de impugnación ante la jurisdicción ordinaria de la resolución de 15 de mayo de 2012, en expediente núm. 2274-2012, en el que constaba como único motivo de impugnación estrictamente lo siguiente: “Que no considero ajustada a derecho dicha resolución”.

d) El 8 de junio de 2012 la Secretaria Judicial del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid dicto diligencia de ordenación, citando a las partes para la celebración de comparecencia al objeto de ser oídos sobre la impugnación de la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita. Consta en el acta de vista, de 25 de junio de 2012, que la parte demandante manifestó: “Que se afirma y ratifica en su impugnación” y “[q]ue sus ingresos son los que constan en el expediente a los que se añade los de su marido, que percibe una ayuda familiar de 426 euros al mes que se le agota en agosto, siendo demandante de empleo”.

e) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, en pieza de impugnación de justicia gratuita núm. 109-2-2012-B, dictó Auto con fecha 25 de junio 2012, en cuya parte dispositiva desestimó la impugnación formulada frente al acuerdo denegatorio del derecho a la asistencia jurídica gratuita. La denegación se basó en el hecho de haber quedado acreditado que los recursos económicos superan los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley 1/1996, precepto que, en la versión vigente al tiempo de la solicitud, establecía lo siguiente: “Se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud.” El Auto tomó en consideración el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), creado por el artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2004, de 25 junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, y al que, como preceptúa, han de entenderse referidas las menciones al salario mínimo interprofesional contenidas en las normas vigentes del Estado. Para el año 2012, el IPREM se fijó en la cuantía de 7.455,14 € en cómputo anual. Dado que la entonces recurrente tenía unos ingresos como trabajadora por cuenta ajena de 960 € mensuales, que con la prorrata de pagas extraordinarias ascendían a 1.100 €, y que su cónyuge fue beneficiario en el año 2011 de subsidio por desempleo de 426 € mensuales, a extinguirse el 17 agosto 2012, lo que suponía una anualidad en 2012 de 3.200 €, consideró el Juzgado que sumando ambas cantidades excedían el doble del IPREM (14.910,28 €).

3. La demanda de amparo se queja de que el Auto de 25 de junio de 2012 ha lesionado sus derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la intimidad familiar (art. 18 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En primer lugar, entiende la demandante de amparo que el Auto impugnado lleva a cabo una interpretación errónea del art. 3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, “al considerar que el peticionario cuando los miembros de su familia, en su conjunto suman con sus ingresos el doble del salario mínimo interprofesional, carecen del derecho a justicia gratuita”, pues considera que “la interpretación correcta debería ser que la suma de los ingresos deberían ser el doble del salario mínimo interprofesional por cada uno de los miembros en su conjunto”.

En segundo lugar afirma que por esta interpretación se siente discriminada frente aquellas personas que solicitan justicia gratuita y carecen de cargas familiares, pues “[n]o supone el mismo esfuerzo financiero defenderse en los tribunales para una persona que está viviendo sola, y que gana al año 14.000 € y, por lo tanto, tendría derecho la justicia gratuita, que el de una persona, en la que todos los miembros de su familia ganan 15.000, y que por lo tanto, no tendrían derecho a la justicia gratuita y más como es en [su] caso, en que también [su] cónyuge está demandado por los mismos hechos y por lo tanto también [tienen] que hacer frente a los gastos procesales de ambos pleitos”. Dicha interpretación habría vulnerado su derecho de igualdad. Asimismo, entiende que si la interpretación dada al precepto fuera la correcta, dicha norma estaría violando directamente la Constitución.

Por todo ello considera vulnerado el art. 14 CE, y también el derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE), en relación con los arts. 31 y 39 de la Constitución, “al obligarme literalmente a divorciarme para poder defenderme en juicio por no poder atender los gastos del pleito”. Asimismo, aduce la vulneración del art. 24 de la Constitución, al no poder proponer los medios de defensa que considere necesarios, ya que para ello necesita un abogado y un procurador, al no permitírsele poder defenderse por su cuenta y carecer de medios para su defensa.

4. Mediante providencia de 9 de mayo de 2013, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid, a fin de que en un plazo que no excediera de diez días remitiese certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente núm. 2274-201, así como al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, a fin de que, en el mismo plazo, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a la pieza de impugnación de justicia gratuita núm. 109-1-2012-B, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo.

5. Una vez recibidos los testimonios de las actuaciones y personado en el recurso el Abogado del Estado (por escrito del 14 de mayo de 2013), la Sala Segunda de este Tribunal, mediante diligencia de ordenación de 15 de julio de 2013, acordó tener por personado al Abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, conforme al art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. Evacuando el referido trámite, el 31 de julio de 2013 la demandante de amparo presentó escrito en el que se ratificó íntegramente en la demanda.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 11 de septiembre de 2013, interesó la desestimación del recurso de amparo. Comienza el escrito del Fiscal planteando, como cuestión previa, la existencia de posibles causas de inadmisión a trámite del recurso de amparo, concretamente no concurrir los requisitos de agotamiento de la vía judicial e invocación previa y tampoco concurrir el requisito de justificación de la trascendencia constitucional del recurso.

En primer lugar, el defecto de falta de invocación de la lesión en el proceso, como consecuencia de que el análisis de las actuaciones acredita que los derechos fundamentales que se hacen valer en la demanda de amparo no fueron invocados ante el Juzgado de Primera Instancia, pues en el acta de la comparecencia en el seno del incidente sólo consta la alegación del metálico que recibe mensualmente la unidad familiar, de modo que se habría incumplido el requisito del art. 44.1 c) LOTC. También sugiere una posible falta de agotamiento de la vía judicial previa a través del incidente excepcional de nulidad de actuaciones, si la demandante entendía que fue el Auto del Juzgado impugnado en amparo el que vulneraba los derechos fundamentales que se afirman lesionados.

En segundo lugar sostiene que no se ha justificado la especial trascendencia constitucional del recurso, siendo un requisito que ha dado lugar a innumerables archivos de recursos de amparo, que viene avalado por numerosa jurisprudencia, citando entre las resoluciones más recientes las SSTC 155/2009 y 69/2011, y los AATC 252/2009, 262/2009 y 173/2010. Señala el Fiscal que el examen de la demanda de amparo revela que en ninguno de sus apartados se analiza su especial trascendencia, y tal ausencia debiera avocar a su inadmisión.

En cuanto al fondo de la pretensión, tras criticar que la argumentación de la demanda se basa en criterios no jurídicos, se aduce que el legislador ha querido compensar la realidad fáctica de la pluralidad de ingresos de la unidad familiar con un tope de concesión del beneficio, lo que indudablemente produce y producirá disfunciones en la concesión del derecho en función de la peculiaridad de cada caso, pero no atentatorias del principio de igualdad, por estar las limitaciones objetivamente justificadas en función de una mayor disponibilidad económica por la existencia de diversas fuentes de ingresos que se compensan con el referido tope. En este sentido, el término de comparación que sugiere el demandante, constituido por las personas no casadas o no integrantes de una unidad familiar de varios miembros “es lo suficientemente genérico como para llegar a una solución de discriminación, atendidas las numerosas variables que afectan al término comparado y que hacen inidóneo el juicio de igualdad”. Por último, se afirma que el Auto que resuelve la contienda confirmando la legalidad de la denegación del beneficio no hace sino seguir los dictados de la Ley con la prueba practicada, que acredita la suficiencia de medios para litigar del demandante de amparo.

8. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 17 de septiembre de 2013, interesó la inadmisión del amparo solicitado y subsidiariamente su desestimación.

En primer lugar plantea la inadmisibilidad del recurso por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del asunto pues, como ha señalado la STC 140/2013, FJ 2, pese a que la demanda haya sido inicialmente admitida a trámite, nada obsta para que se pueda reconsiderar el análisis de los presupuestos de viabilidad y dictar un pronunciamiento de inadmisión. Advierte que en esta misma Sentencia el propio Tribunal Constitucional ha clarificado la manera en que esta carga procesal puede materializarse, si bien en las concretas alegaciones de la demanda de amparo no se percibe razonamiento ni reflexión alguna tendente a fundamentar la singular importancia de este asunto para la interpretación de la Constitución, su aplicación o su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. A ello añade que la demanda fue presentada en fecha muy posterior a la publicación de la STC 155/2009, pero no lleva a cabo el más mínimo esfuerzo para encuadrar el asunto en alguno de los supuestos típicos de especial trascendencia constitucional que ésta enumera en su fundamento jurídico 2, y por todo ello propone su inadmisión.

Subsidiariamente examina el fondo del asunto si bien solo en relación con la posible vulneración de los derechos a la igualad del art. 14 CE y a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, bien porque los otros preceptos constitucionales son ajenos a los derechos y libertades de los arts. 14 a 29 CE, bien por carecer de toda fundamentación en relación con la denegación de la asistencia jurídica gratuita, como sería el caso del derecho a la intimidad del art.18 CE.

Sostiene el Abogado del Estado en sus alegaciones que no existe vulneración ni del derecho a la igualdad ni del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE que denuncia la parte recurrente, fundamentándose en una errónea interpretación del art. 3 LAJG, en virtud de la cual cuando los miembros de la unidad familiar suman con sus ingresos el doble del salario mínimo interprofesional carecen del derecho a la justicia gratuita. Por el contrario la posesión o no de medios económicos para sostener los gastos de un proceso no constituye en sí misma una base comparativa suficiente para la invocación del art. 14 CE, pues este precepto prohíbe tratar desigualmente a los iguales, pero no excluye que se trate igualmente a los desiguales, no consagra un derecho a la desigualdad de trato y así se estableció por la STC 16/1994, de 20 de enero, precisamente a propósito de la asistencia jurídica gratuita.

Por otra parte, pone de relieve que la interpretación del art. 24 CE gira sobre dos ideas: que la violación de este derecho supone un impedimento en el ejercicio de las facultades inherentes al proceso, y que ese impedimento debe ser causante de indefensión. En el caso de la demandante de amparo no se da ninguna de las dos condiciones, ya que sólo se le dificulta el ejercicio de su derecho por su alegada situación económica.

Finalmente señala que, por lo demás, la constitucionalidad del art. 3 LAJG sólo puede ser decidida de forma abstracta y general en un recurso o cuestión de inconstitucionalidad, si bien el Tribunal Constitucional ya se pronunció en la STC 16/1994, declarando que no existía contradicción entre los arts. 14 y 15 de la Ley de enjuiciamiento civil y los arts. 14, 24, 39 y 119 CE, dicho lo cual reproduce los fundamentos de dicha Sentencia y concluye que además de este acerbo doctrinal, el art. 3 LAJG vino a suponer un paso más en la protección de los ciudadanos más desfavorecidos, que necesitan acceder a la tutela judicial para defender sus derechos, estableciendo un doble mecanismo, un criterio objetivo basado en la situación económica de los solicitantes, que aparece complementado por un mecanismo flexible de apreciación subjetiva acorde con la jurisprudencia constitucional, que posibilita un reconocimiento excepcional para personas cuya situación personal excede del módulo legal.

Por todo ello considera que la interpretación que se hizo en el Auto impugnado denegatoria del derecho a la asistencia jurídica gratuita se halla en sintonía con la letra y el espíritu de dicho precepto y, a la vista de la doctrina constitucional citada, se ajusta a las exigencias constitucionales, de modo que no lesiona los derechos fundamentales invocados por la recurrente.

9. Por providencia de 3 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de Primera instancia núm. 2 de Valladolid, de fecha 25 de junio de 2012, que desestimó la impugnación formulada por la demandante de amparo contra la denegación de la solicitud de justicia gratuita acordada por resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid de 15 de mayo de 2012. Dicha denegación se produjo por superar los recursos de la unidad familiar los límites establecidos en el art. 3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG).

En la demanda de amparo se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la actora (art. 24.1 CE), por haberse efectuado una errónea interpretación del citado art. 3 LAJG, ya que, a juicio de la recurrente, el límite cuantitativo exigido del doble del salario mínimo interprofesional tendría que referirse a cada uno de los miembros de la familia, no así al conjunto de la unidad familiar. Esta interpretación resultaría también discriminatoria para la actora en relación con personas que solicitan justicia gratuita y carecen de cargas familiares (art. 14 CE), que tendrían más fácil acceso a la asistencia jurídica gratuita, añadiendo que, en el caso de que fuera la interpretación correcta del art. 3 LAJG, habría que entender que la norma legal contraviene la Constitución. Por otra parte, aduce la lesión de su derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE), en relación con los arts. 31 y 39 CE, por obligarle a divorciarse para poder defenderse en juicio, al no poder atender los gastos del pleito. Finalmente, alega la vulneración del art. 24 CE por no poder proponer los medios de defensa necesarios, al no permitírsele defenderse por su cuenta y carecer de medios con los que costearse abogado y procurador, que son los únicos habilitados para comparecer en un procedimiento.

Esta opinión no es compartida ni por el Abogado del Estado ni por el Ministerio Fiscal, que proponen la desestimación del recurso por inexistencia de las vulneraciones denunciadas, si bien de forma subsidiaria, ya que con carácter previo interesan ambos su inadmisión por diversos motivos. El Ministerio Fiscal opone como óbices procesales, en primer lugar, la ausencia de invocación previa de la lesión de los derechos fundamentales en el proceso *a quo*, y, ligada a esta carencia, la falta de agotamiento de la vía judicial previa, porque no se interpuso el preceptivo incidente de nulidad de actuaciones frente al Auto impugnado, con lo que se han incumplido los requisitos del art. 44.1 a) y c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). En segundo lugar, opone, al igual que el Abogado del Estado, que la demanda de amparo ha omitido justificar la especial trascendencia constitucional del recurso.

2. Con carácter previo al análisis de las quejas articuladas en este proceso constitucional, es preciso examinar los óbices procesales opuestos tanto por el Ministerio Fiscal como por el Abogado del Estado. En relación con este extremo hay que recordar que, en el caso de que se apreciara en este momento la existencia de algún defecto procesal, este Tribunal podría depurarlo, sin que la admisión a trámite del recurso implique un obstáculo para tal pronunciamiento, ya que, como es doctrina reiterada, los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitido a trámite (por todas, SSTC 18/2002, de 28 de enero, FJ 3, y 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 2), pues el cumplimiento de los requisitos legales para la interposición de la demanda de amparo es una materia de orden público procesal, no disponible para las partes ni para el propio Tribunal (entre otras, SSTC 228/2007, de 5 de noviembre, FJ 2, y 20/2008, de 31 de enero de 2008, FJ 3). Así pues, la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción puede volver a abordarse o reconsiderarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, dando lugar a un pronunciamiento de inadmisión por la falta de tales presupuestos, sin que para ello constituya obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el art. 53 LOTC (por todas, SSTC 69/2004, de 19 de abril, FJ 3; 268/2005, de 24 de octubre, FJ 3; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2; 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2; 176/2012, de 15 de octubre, FJ 3; y 212/2013, de 16 de diciembre, FJ 2).

a) La primera carencia que se denuncia se refiere al requisito de la invocación previa de los derechos denunciados en amparo [art. 44.1 c) LOTC]. Al respecto ha de recordarse que, conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 90/1999, de 26 de mayo, FJ 2; 310/2000, de 18 de diciembre, FJ 2; 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 4; y 268/2005, de 24 de octubre, FJ 6), el requisito exigido por dicho precepto no resulta un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua, pues tiene por finalidad, por una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y el restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, por otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción correspondiente. No obstante, hemos señalado también que tal requisito ha de ser interpretado de manera flexible y con un criterio finalista, atendiendo, más que al puro formalismo de la expresada invocación del precepto constitucional que se estime infringido, a la exposición de un marco de alegaciones que permita al Tribunal ordinario cumplir con su función de tutelar los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional y, en su caso, remediar la vulneración causada por él mismo o por el órgano inferior, al objeto de preservar el carácter subsidiario que ostenta el recurso de amparo constitucional, bastando para considerar cumplido el requisito con que de las alegaciones del recurrente pueda inferirse la lesión del derecho fundamental en juego que luego se intente invocar en el recurso de amparo, siempre que la queja haya quedado acotada en términos que permitan a los órganos judiciales pronunciarse sobre la misma (por todas, SSTC 195/1995, de 19 de diciembre, FJ 2; 62/1999, de 26 de abril, FJ 3; 88/2005, de 18 de abril, FJ 3; y 161/2005, de 20 de junio, FJ 2).

Pues bien, en el presente caso ha de tenerse especialmente presente ese criterio flexibilizador de la exigencia formal cuya satisfacción se discute, habida cuenta de que la demandante de amparo no contaba con asistencia letrada en el momento de la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita, trámite para el que no resultaba preceptiva la intervención de Letrado (art. 20 LAJG) y, a través del cual, precisamente, trataba de obtener asistencia jurídica para defenderse en un procedimiento de ejecución de títulos seguido contra ella y su marido. Y este dato de la ausencia de asistencia letrada debe ser tenido en cuenta para justificar una atenuación del rigor formal en la exigencia del requisito del art. 44.1 c) LOTC, al igual que ha sido tomado en consideración por este Tribunal para relajar la exigencia del cumplimiento de otros requisitos, como ha ocurrido con el lugar de presentación de los recursos de amparo, antes de la reforma introducida en el art. 85.2 LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (STC 287/1994, de 27 de octubre, FJ 2).

Atendiendo a dicho criterio, y en aplicación de la doctrina expuesta, ha de entenderse satisfecha la finalidad a la que obedece el mencionado requisito procesal, al menos en lo que se refiere a una parte de las quejas articuladas en la demanda de amparo. En efecto, en la propia impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita se encuentra ínsita la pretensión de la actora de poder contar con los medios de defensa necesarios para el procedimiento de ejecución de títulos promovido contra ella, a cuyo efecto solicitó la asistencia jurídica gratuita, por lo que en esa actuación impugnatoria ha de encontrarse plasmada la invocación de la última de las quejas deducidas en la demanda. De la misma manera, en sus planteamientos al solicitar la asistencia gratuita y al impugnar su denegación, aunque escuetos, puede apreciarse la queja referida a la irrazonable aplicación del art. 3 LAJG, que debe ser objeto de consideración conjunta con la que aduce que dicha interpretación resulta discriminatoria, puesto que el fundamento que sustenta ambas quejas es el mismo: la consideración de que se le debía tratar individualmente, igual que aquellas personas que carecen de cargas familiares. Así, la actora solicitó la asistencia jurídica gratuita sólo para ella, de manera separada de su marido (a pesar de encontrarse ambos demandados en el mismo procedimiento), aportando sus datos económicos individuales y sin incluir los de aquél. Por otro lado, la única respuesta que recibió a su solicitud la actora fue una escueta comunicación en la que, por toda motivación, se le decía que los recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, superaban los límites establecidos en el art. 3 LAJG. Y la demandante impugnó dicha resolución manifestando no considerarla ajustada a derecho, por lo que solicitaba que fuera declarada nula a fin de acceder a los derechos de la justicia gratuita, impugnación en la que se ratificó en el acto de la vista, al que no compareció ningún representante de la Administración que pudiera ilustrar a la actora acerca del fundamento de la denegación de su solicitud. En dicho acto la demandante manifestó también que sus ingresos eran los que constaban en el expediente, a los que se añadieron los de su marido, que percibía una ayuda familiar que se le agotaba en agosto de 2012, siendo demandante de empleo. En suma, de ese planteamiento de la recurrente puede deducirse que no estaba de acuerdo con la aplicación del art. 3 LAJG que había realizado la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid y que consideraba que, a los efectos de ese precepto, ella debía ser objeto de consideración independiente respecto de su marido en cuanto al cómputo de rentas, que es esencialmente lo que subyace en las quejas antes reseñadas (art. 24.1 en relación con el art. 14 CE), a través de las cuales la actora reclama ser tratada aisladamente y no como integrante de una unidad familiar, igual que las personas que no tienen cargas familiares. Por tanto, y en atención a la debida atenuación del rigor en la exigencia del requisito de cuyo cumplimiento se trata, por la reconocida circunstancia de actuar la actora sin asistencia letrada —lo que no equivale a relevar a la demandante de su cumplimiento, posibilidad excluida por nuestra jurisprudencia (entre otras, SSTC 77/1989, de 27 de abril, FJ 1; 168/1995, de 20 de noviembre, FJ único; y 29/1996, de 26 de febrero, FJ 2)—, podemos concluir que su planteamiento en la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid permitió al órgano judicial conocer la queja de la ahora recurrente en amparo y pronunciarse sobre ella.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con la queja que denuncia la vulneración del derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), porque no es posible deducir en modo alguno la previa alegación en la vía judicial de ese derecho fundamental en los términos en que ha sido planteado en el presente recurso de amparo, de modo que, en cuanto a esta queja, sí debe considerarse inexistente la invocación en la vía judicial previa, con el consiguiente incumplimiento del requisito del art. 44.1 c) LOTC con respecto a la misma, lo que conlleva su inadmisión.

b) El segundo óbice que ha planteado el Ministerio Fiscal se refiere a la falta de agotamiento de la vía judicial previa, pues el letrado que asistió a la demandante decidió interponer recurso de amparo, por la vía del art. 44.1 LOTC, únicamente contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 Valladolid, al que achaca *ex novo* una lesión de sus derechos fundamentales, porque realiza una interpretación, en su opinión errónea, del art. 3 LAJG. Siendo ello así, a juicio del Fiscal debió promover previamente incidente de nulidad de actuaciones contra dicha resolución judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para dar respuesta a esta objeción debemos partir de la configuración que el legislador ha atribuido a este especial procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Como señalamos en la STC 97/2001, de 5 de abril, FJ 5, “la LAJG (1996) en su propósito de ‘desjudicialización’ del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha atribuido esta función a un órgano administrativo, dependiente de la Administración del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas y regido en su funcionamiento por las normas que regulan el procedimiento administrativo. Se trata, según esa ‘exposición de motivos’, de un servicio público, dispensado fundamentalmente por los Colegios de Abogados y de Procuradores, en el que los jueces tan solo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia gratuita. Esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho … no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada. Se trata de una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional. … [L]os Jueces y Tribunales no son los que llevan directamente a cabo la actividad —el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita—, sino que conocen sólo en vía de recurso las impugnaciones de la actuación llevada a cabo por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y en ningún caso puede afirmarse que reconocer o no ese derecho constituye un acto de colaboración para que los órganos judiciales puedan llevar a cabo esa función jurisdiccional, ya que se trata de una actividad que tiene autonomía, entidad y finalidad propias.”

Atendiendo a la descrita naturaleza administrativa del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, se puede afirmar que fue la comisión de asistencia jurídica gratuita la que, en el curso de este procedimiento, examinó si la solicitante de asistencia jurídica gratuita cumplía los requisitos establecidos por el art. 3 LAJG, y en su resolución de 15 de mayo de 2012 denegó su petición por entender que no los satisfacía. Por su parte, el Auto de 25 de junio de 2012 desestimó la impugnación formulada contra la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita, al entender que la denegación era conforme con el contenido del citado precepto de la Ley, tomando en consideración los datos económicos obrantes en el expediente. Por tanto, visto el contenido de la resolución administrativa y del Auto judicial, la lesión que en la demanda de amparo se imputa al Auto recurrido se habría causado realmente por la resolución administrativa, que se había pronunciado por las mismas razones en idéntico sentido, de manera que lo único que se podría imputar a la resolución judicial sería el no haber reparado la lesión ocasionada por el acuerdo administrativo. Y, aunque, de manera impropia, la demanda se dirija nominalmente contra el Auto judicial, lo cierto es que en el *petitum* de la misma se solicita el reconocimiento del derecho a acceder a la asistencia jurídica gratuita, pronunciamiento que pasa inexcusablemente no sólo por la anulación de la resolución judicial, sino también por la de la administrativa que puso fin al procedimiento incoado en virtud de la solicitud de la recurrente. En consecuencia, hay que entender que la lesión aducida se habría producido, en su caso, en los términos expuestos, de modo que la demanda de amparo debe ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC, de suerte que la vía previa quedó agotada con la impugnación de la resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, sin que fuera preciso a tal efecto promover incidente de nulidad de actuaciones ante dicho órgano judicial. Por lo demás, no afecta a esta conclusión la diferencia de plazo impugnatorio establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en cuanto a los recursos de los arts. 43 y 44, porque en el presente caso el recurso de amparo se interpuso dentro del plazo de veinte días establecido en el art. 43.2.

c) Como último óbice plantean tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, motivo por el cual hemos de determinar si, conforme a lo establecido en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 49.1 *in fine* de la misma Ley, procede o no la inadmisión del recurso de amparo por no haber cumplido el demandante con la carga insubsanable que le correspondía de justificar tal especial trascendencia constitucional.

El art. 50.1 a) LOTC señala que la admisión del recurso de amparo exige el cumplimiento de los requisitos fijados en los arts. 41 a 46 y 49 LOTC, estableciendo este último precepto en su apartado primero *in fine*, de forma inequívoca —“[e]n todo caso”—, que la demanda ha de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, lo que también se ha venido poniendo de relieve por este Tribunal (AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 1; 289/2008 y 290/2008, de 22 de septiembre, FFJJ 2). El carácter notablemente flexible e indeterminado tanto del concepto de “especial trascendencia constitucional” como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización (“su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”) ha llevado a este Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción en la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos, como propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional, “en el bien entendido de que esa enumeración no ha de ser considerada como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues a ello se opone el carácter dinámico del ejercicio de la jurisdicción constitucional, en cuyo desempeño no puede descartarse, a partir de la casuística que se presente, la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido” (STC 2/2013, de 14 de enero, FJ 3).

En cuanto al modo en el que se debe dar cumplimiento a la justificación de la especial transcendencia constitucional del recurso, en la STC 178/2012, de 15 de octubre, FJ 3, hemos recordado que “aunque la indicada previsión del art. 49.1 *in fine* LOTC se configura como una carga procesal de la parte, es también un instrumento de colaboración con la Justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración del Tribunal acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte, recogidas en su escrito de demanda”. A la parte recurrente, pues, le es exigible un “esfuerzo argumental” (ATC 154/2010, de 15 de noviembre, FJ 4) que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales que alega con los criterios establecidos en el art. 50.1 b) LOTC.

Para satisfacer esta exigencia, la demanda de amparo no tiene que ajustarse a un modelo rígido, pero sí responder a los “cánones propios de este tipo de escritos procesales” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2) y “tener en cuenta las precisiones que, con relación a esa específica carga, ha ido efectuando este Tribunal a través de diversas resoluciones que despejan las posibles dudas sobre el modo en el que se tiene que hacer efectiva” (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3). Por esta razón, no basta argumentar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental (SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3; 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2; y 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; también AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2; 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 290/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 80/2009, de 9 de marzo, FJ 2; y 186/2010, de 29 de noviembre, FJ único); es preciso que “en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental —que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo— y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2). Consecuentemente, “la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo” (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1). Por lo mismo, tampoco satisface este requisito la demanda que pretende cumplimentar la carga justificativa con una “simple o abstracta mención” de la especial trascendencia constitucional, “huérfana de la más mínima argumentación”, que no permita advertir “por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, citando el ATC 187/2010, de 29 de noviembre, FJ único). En otras palabras, “por situarse en planos diferentes el razonamiento sobre la existencia de la lesión del derecho fundamental y la argumentación relativa a la trascendencia constitucional del recurso de amparo tendente a su restablecimiento y preservación, uno y otra son necesarios, de modo que la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo” (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1).

Pues bien, conforme a la anterior doctrina observamos que en la demanda no se aprecia la inclusión de algún apartado dedicado a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, ni se menciona expresamente este requisito. Ahora bien, sí se puede encontrar en la argumentación del recurso un razonamiento del que se deduce la especial trascendencia constitucional que la actora atribuye al mismo. En efecto, la demanda pone de relieve que si la interpretación del art. 3 LAJG realizada para denegarle la petición de asistencia jurídica gratuita es realmente la que resulta del citado precepto, en ese caso el mismo ha de reputarse inconstitucional. Esto es, se pone de relieve por la recurrente que la lesión de sus derechos puede tener su origen en la propia Ley, razonamiento que permite conectar materialmente la alegada lesión con uno de los supuestos en los que cabe apreciar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, a saber, que “la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general” [FJ 2, apartado c)]. Por consiguiente, aunque el razonamiento no se caracterice por su extensión, sí puede afirmarse que pone de relieve los datos necesarios para justificar la proyección objetiva del amparo solicitado (STC 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2), por lo que hemos de entender satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 *in fine* LOTC.

3. Una vez desestimados los óbices opuestos frente al recurso, hemos de proceder al análisis de la cuestión de fondo, comenzando por las dos primeras quejas que, como ya hemos señalado antes, deben ser examinadas conjuntamente, en la medida en que se apoyan en el mismo fundamento. En esencia, la actora discrepa de la interpretación del art. 3 LAJG que se le ha aplicado, entendiendo que sus rentas deberían ser objeto de consideración individual, al igual que las de las personas que no tienen cargas familiares, respecto de las cuales se considera discriminada. Por tanto, la cuestión se centra en determinar si la denegación de la asistencia gratuita solicitada ha vulnerado o no el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la igualdad de la actora.

Como recordamos en la STC 9/2008, de 21 de enero, FJ 2, este Tribunal tiene declarado “que la gratuidad de la asistencia jurídica consagrada en el art. 119 CE es instrumento y concreción de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada (art. 24.2 CE), y que no sólo consagra una garantía de los intereses de los justiciables, sino también de los intereses generales de la justicia, ya que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una Sentencia ajustada a Derecho y, por ello, indirectamente, coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3; 97/2001, de 5 de abril, FJ 5; 182/2002, de 14 de octubre, FJ 3;187/2004, de 2 de noviembre, FJ 3; 217/2007, de 8 de octubre, FJ 5)”.

Existe una evidente relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por este Tribunal. Así, en la STC 117/1998, de 2 de junio, FJ 3, con cita de la STC 16/1994, de 20 de enero, señalamos que “[e]l art. 119 CE, al establecer que ‘la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar’, consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, pues ‘su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar (STC 138/1988)’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). Ahora bien, del propio tenor del inciso primero del art. 119 CE, según el cual la justicia será gratuita ‘cuando así lo disponga la ley’, se desprende que no nos hallamos ante un derecho absoluto e ilimitado. Por el contrario, se trata de ‘un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esa naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). En consecuencia, ‘el legislador podrá atribuir el beneficio de justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes, podrá modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado —penal, laboral, civil, etc.— o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). La amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 CE no es, sin embargo, absoluta, pues el inciso segundo de dicho precepto explícitamente declara que la gratuidad de la justicia se reconocerá ‘en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar’. Existe, por consiguiente (como también señalamos en la STC 16/1994, fundamento jurídico 3), un ‘contenido constitucional indisponible’ para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar.”

Esta previsión constitucional incluye un concepto relativamente abierto o indeterminado (“insuficiencia de recursos para litigar”), cuya concreción, según dijimos en la STC 16/1994, FJ 3, corresponde al legislador dentro del amplio margen de libertad de configuración que es propio de su potestad legislativa, pero que, en todo caso, supone que la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos, pues la privación del derecho a la gratuidad de la justicia “implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al que, de forma instrumental, ha de servir el desarrollo legislativo del art. 119 CE, pues si no se les reconociese el derecho a la gratuidad de la justicia su derecho a la tutela judicial efectiva resultaría meramente teórico y carecería de efectividad” (STC 95/2003, de 22 de mayo, FJ 4).

En nuestro caso, esa plasmación legal se encuentra en el art. 3 LAJG, en la versión vigente al tiempo de la solicitud de la demandante (anterior a la reforma operada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero), en virtud del cual se produjo la denegación de la asistencia jurídica gratuita a la actora. Según dicho precepto “[s]e reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud”. La regla establecida es coincidente con la establecida en el antiguo art. 14 LEC, que este Tribunal declaró constitucional en la ya mencionada STC 16/1994, en la que afirmamos que la utilización del doble del salario mínimo interprofesional como criterio objetivo para determinar el límite económico por debajo del cual se tiene derecho a la justicia gratuita es un criterio respetuoso con el contenido indisponible del art. 119 CE, al que el legislador español recurre con frecuencia para fijar el nivel mínimo de subsistencia, y que este Tribunal no ha considerado arbitrario o irrazonable. “Por ello —dijimos—, si el salario mínimo interprofesional puede utilizarse como criterio objetivo para determinar el nivel mínimo vital de subsistencia, es decir, si puede considerarse razonable y proporcionada la presunción del legislador de que con el salario mínimo se pueden cubrir las necesidades vitales, igualmente razonable y proporcionada debe considerarse la presunción de que el doble del salario mínimo permite hacer frente a esas necesidades y a los gastos procesales o, si se prefiere, permite hacer frente a estos gastos sin poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia” (FJ 4).

La actora discrepa del sistema establecido por el legislador para determinar la insuficiencia de recursos para litigar y reclama que se tenga en cuenta el doble del salario mínimo interprofesional por cada uno de los miembros de la unidad familiar, para quedar en igual situación que aquéllos que no tienen cargas familiares, respecto de los cuales se considera discriminada. Esto es, la recurrente defiende una interpretación del art. 3 LAJG en cuya virtud se le aplique el precepto de manera distinta con respecto a los que se encuentran en situaciones diferentes. La cuestión se concreta, por consiguiente, no tanto en una consideración aislada del art. 24.1 CE, sino en relación con el art. 14 CE, de forma que aquél resultaría lesionado porque no podrá tener acceso a la asistencia jurídica gratuita ya que el precepto que se le ha aplicado o la interpretación que se ha hecho del mismo resultan contrarias, por la desigualdad de la regulación, al art. 14 CE.

Ciertamente, el hecho de no atribuir la justicia gratuita plena a quienes posean ingresos o recursos que superen el doble del salario mínimo, sin tener en cuenta todas las circunstancias personales de los litigantes y, más concretamente, sin tener en cuenta su capacidad económica real, supone efectivamente dar igual trato legislativo a personas que pueden hallarse en situaciones económicas muy dispares, negando incluso la justicia gratuita plena a personas que en la práctica pueden tener una capacidad económica inferior a la de otras a quienes se reconoce este derecho. Mas de este hecho no cabe deducir de forma automática la vulneración del referido precepto constitucional, pues es preciso recordar que, como señalamos en la STC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2, la igualdad constitucionalizada en el art. 14 CE es la que impone que ante situaciones no disímiles la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, por lo que, realmente, lo que este precepto constitucional impide es la distinción infundada. Sin embargo, como este Tribunal ha afirmado de manera reiterada, resulta ajena al núcleo de protección del art. 14 CE la denominada “discriminación por indiferenciación”. Hemos señalado, en efecto, que el principio de igualdad no consagra un derecho a la desigualdad de trato (STC 114/1995, de 6 de julio, FJ 4), ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no puede derivarse del citado precepto constitucional ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11; 88/2001, de 2 de abril, FJ 2; y 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4).

Lo que ha de enjuiciarse, según dijimos en la STC 16/1994, FJ 5, es la objetividad y razonabilidad del criterio de diferenciación empleado, atendiendo a los casos ordinarios y más frecuentes y no a los casos particulares, pues la generalidad de la norma puede ser una garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad, por lo que el juicio de igualdad debe realizarse teniendo en cuenta los criterios legales establecidos para la distinción y no los supuestos particulares individualizados. Y, en función de dichas pautas, ya concluimos en la mencionada Sentencia que el criterio objetivo y general de fijar el límite de la gratuidad plena en el doble del salario mínimo interprofesional resultaba plenamente razonable y proporcional al fin perseguido, pues “no es irrazonable la utilización de los ingresos o recursos como criterio de diferenciación, ni es desproporcionado el límite del doble del salario mínimo, ya que permite atribuir la gratuidad de la justicia a la práctica totalidad de personas que se verían imposibilitadas de litigar por falta de recursos, en tanto que las excluidas también cabe suponer que en su práctica totalidad podrán hacer frente a los gastos procesales”.

Por consiguiente, en la medida en que la denegación de la asistencia jurídica gratuita se ha fundado estrictamente en el criterio legal general, proporcionado y razonable que establece el art. 3 LAJG, no cabe apreciar ninguna desigualdad contraria al art. 14 CE ni la subsiguiente aplicación errónea del precepto que denuncia la actora por el hecho de no haber tomado en consideración aisladamente sus ingresos personales a la hora de aplicar el parámetro objetivo legal. Máxime si se tiene en cuenta que la propia Ley de asistencia jurídica gratuita a la sazón vigente contenía previsiones que permitían atemperar esa regla general bien cuando existieran intereses familiares contrapuestos en el litigio (art. 3.3), bien permitiendo el reconocimiento excepcional del derecho en atención, entre otras, a las circunstancias familiares del solicitante, estado de salud, obligaciones económicas que sobre él pesaran, costes derivados de la iniciación del proceso u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas, cuando aun superando los límites previstos en el art. 3, no excedieran del cuádruplo del salario mínimo interprofesional (art. 5). Y en este caso la actora no sólo no ha acreditado encontrarse en alguna de las situaciones que permitirían atemperar la rígida cuantía del art. 3, sino que ni siquiera ha solicitado acogerse a esas reglas de excepción.

4. La última queja cuyo examen debemos acometer se refiere a la posible vulneración del art. 24 CE por no poder proponer la actora los medios de defensa que considere convenientes, al no estar en condiciones de costearse abogado y procurador y no poder defenderse por sí misma en el procedimiento para el que solicitó la asistencia jurídica gratuita.

Es jurisprudencia de este Tribunal, recogida entre otras muchas en la STC 187/2004, de 2 de noviembre, FJ 3, que “entre las garantías que integran el derecho a un proceso justo se incluye el derecho a la defensa y a la asistencia letrada, que el art. 24.2 CE consagra de manera singularizada (SSTC 47/1987, de 22 de abril, FJ 2; 245/1988, de 19 de diciembre, FJ 3; 105/1996, de 11 de junio, FJ 2; 92/1996, de 27 de mayo, FJ 3). Este derecho tiene por finalidad, al igual que todas las demás garantías que conforman el derecho en el que se integran, la de asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes o limitaciones en la defensa que puedan generar a alguna de ellas la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE (SSTC 71/1999, de 26 de abril, FJ 3; y 217/2000, de 18 de septiembre, FJ 2)”. Y esta garantía ínsita en el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra en estrecha relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar (art. 119 CE), pues, como ya hemos indicado anteriormente, nuestra jurisprudencia ha puesto de relieve que el art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, tratando de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar (entre otras, SSTC 183/2001, de 17 de septiembre, FJ 2; 95/2003, de 22 de mayo, FJ 3; 127/2005, de 23 de mayo, FJ 3; y 217/2007, de 8 de octubre, FJ 2). En consecuencia, la garantía que consagra el art. 24 CE podría quedar vacía de contenido si no se reconoce el derecho a la justicia gratuita a quienes carecen de recursos económicos suficientes para litigar.

Dicho esto, sin embargo no podemos concluir que en el presente supuesto se haya vulnerado el derecho de la actora a defenderse y a obtener la tutela judicial efectiva en el procedimiento de ejecución de títulos para el que ha solicitado la asistencia jurídica gratuita a consecuencia de la denegación de ésta, puesto que, en atención a los criterios objetivos, razonables y proporcionados que ha establecido el legislador, y que le han sido aplicados por la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid en función de las circunstancias del caso, no ha quedado acreditada la insuficiencia de recursos para litigar, por lo cual no cabe entender que se le haya impedido u obstaculizado el acceso a la justicia y a las garantías propias del proceso justo. En suma, esta queja debe ser también rechazada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña Milena Bozhidarova Zhelyazkova.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 119/2014, de 16 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:119

Recurso de inconstitucionalidad 5603-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Derechos a la igualdad, la tutela judicial efectiva, la libertad sindical, al trabajo y a la negociación colectiva: constitucionalidad de los preceptos que regulan el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y reforman el régimen de negociación colectiva. Voto particular.

1. La previsión cuestionada, por la que se establece un período de prueba de un año en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, no vulnera el derecho al trabajo, *ex* art. 35.1 CE, ya que en términos razonables y proporcionados pretende favorecer el acceso de desempleados a un puesto de trabajo estable, en el marco de una excepcional coyuntura de emergencia, caracterizada por elevadísimos niveles de desempleo, en ejecución del mandato que a los poderes públicos dirige el art. 40.1 CE [FJ 3 A f)].

2. Atendido el contexto de grave crisis económica y alto desempleo a que responde la introducción y mantenimiento del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, la fijación en esta modalidad de un período de prueba superior al generalmente previsto para las demás relaciones laborales encuentra justificación, no sólo en la finalidad típica de todo período de prueba sino en la de potenciar la iniciativa empresarial como instrumento para contribuir a promover la creación de empleo estable, de conformidad con el mandato que el art. 40.1 CE dirige a los poderes públicos para llevar a cabo una política orientada al pleno empleo [FJ 3 A e)].

3. Una vez realizada la debida ponderación de los derechos y bienes constitucionales en conflicto, este Tribunal ha de concluir que la previsión cuestionada, por la que se establece un período de prueba de un año, constituye una medida que, en la coyuntura económica en que se ubica y en tanto liga su perdurabilidad a los umbrales de desempleo, resulta razonable, y supera la regla de adecuada proporcionalidad entre el sacrificio que supone para la estabilidad en el trabajo del trabajador contratado y los beneficios que puede representar para el interés individual y colectivo del fomento y creación de empleo estable [FJ 3 A f)].

4. La decisión legislativa de establecer, con el carácter de norma imperativa indisponible para la negociación colectiva, en un año la duración del período de prueba del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores contribuye a impedir que la actuación de la autonomía colectiva pueda frustrar el legítimo objetivo de creación de empleo estable, por lo que vista la finalidad y alcance de esta medida, y una vez ponderados los intereses constitucionales en juego, hemos de declarar que no puede tildarse de lesiva del art. 37.1 CE [FJ 3 C b)]

5. No es posible apreciar en el precepto impugnado vulneración del art. 14 CE, pues supone ampliar la finalidad tradicional del período de prueba, se dirige no solo a facilitar el mutuo conocimiento de las partes y de las condiciones de prestación de la actividad laboral y a acreditar que el trabajador posee las aptitudes necesarias para su contratación sino también, desde la perspectiva empresarial, a verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo, justificando esta finalidad que el legislador haya fijado un período de duración de un año para todos los trabajadores, sin distinguir por su categoría o cualificación [FJ 3 B)].

6. El período de prueba en el seno del contrato de trabajo es una institución de configuración legal, no expresamente prevista y regulada en el texto constitucional, por lo que la determinación de su contenido corresponde al legislador ordinario, con el límite de que la regulación de ésta u otras instituciones laborales no contravenga las exigencias constitucionales (STC 20/1994) [FJ 3 A a)].

7. La posibilidad de que cualquiera de las partes someta una controversia sobre la inaplicación de un convenio colectivo a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a los órganos autonómicos equivalentes constituye una medida excepcional, que resulta justificada, razonable y proporcionada en atención a la legítima finalidad constitucional de garantizar la viabilidad económica de la empresa y el mantenimiento del empleo y a las limitaciones impuestas por el legislador para su puesta en práctica, lo que conduce a descartar la vulneración del derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios, art. 37.1 CE, así como la libertad sindical, art. 28.1 CE [FJ 5 A)].

8. El propósito perseguido por el legislador al posibilitar que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos autonómicos equivalentes procedan a resolver la controversia sobre la inaplicación del convenio ha sido facilitar la viabilidad del proyecto empresarial y evitar el recurso a decisiones extintivas de los contratos de trabajo, lo que constituye una finalidad constitucionalmente legítima, atendidos el derecho al trabajo, art. 35.1 CE, y los deberes de los poderes públicos de proteger la defensa de la productividad, art. 38 CE, y de realizar una política orientada al pleno empleo, art. 40.1 CE, ante la necesidad de afrontar el problema de la grave situación del desempleo en España [FJ 5 A a)].

9. El régimen jurídico de actuación cuestionada, que posibilita la inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo y el sometimiento de la controversia a la intervención arbitral, permiten apreciar las restricciones y garantías a que queda sujeta y que moderan la limitación del derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios, por lo que, tras la ponderación de los intereses constitucionales en conflicto, procede concluir que el precepto impugnado contempla una medida razonable, que supera las exigencias de proporcionalidad, en aras de preservar los bienes constitucionales protegidos en los arts. 35.1, 38 y 40.1 CE [FJ 5 A b)].

10. Constituyendo la descentralización de la negociación colectiva un objetivo que el legislador puede legítimamente pretender, atendiendo a las consideraciones de política social y económica que estime relevantes, la modificación introducida por el precepto impugnado, tanto en lo relativo a la posibilidad de negociación de convenios de empresa dotados de prioridad aplicativa en cualquier momento de la vigencia de un convenio sectorial de ámbito superior, como en lo referido a la prohibición a los acuerdos interprofesionales y a los convenios colectivos sectoriales de disponer de tal prioridad aplicativa, no vulnera el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios, art. 37.1 CE, ni tampoco la libertad sindical, art. 28.1 CE [FJ 6 f)].

11. La regulación contenida en el precepto impugnado constituye una excepción a la fuerza vinculante de los convenios colectivos y responde a una finalidad constitucionalmente legítima, pues pretende posibilitar la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias sobrevenidas que concurran en una empresa después de la aprobación del convenio, ante el riesgo de que el mantenimiento de tales condiciones pueda poner en peligro la estabilidad de la empresa y, con ello, el empleo, cuya protección constituye un deber de los poderes públicos, art. 40 CE [FJ 4 B)].

12. La regulación impugnada, que establece la aplicación prioritaria de los convenios de empresa sobre los convenios de ámbito superior en una serie de materias, responde a una finalidad constitucionalmente legítima, pues los objetivos pretendidos son la defensa de la productividad y viabilidad de la empresa y, en última instancia, del empleo, objetivos ambos que entroncan con derechos y principios constitucionales, como el derecho al trabajo, art. 35.1 CE, la libertad de empresa y la defensa de la productividad, art. 38 CE, y el fomento del empleo, art. 40.1 CE [FJ 6 a)].

13. Desde la perspectiva constitucional no es reprochable que un convenio de empresa negociado por la representación unitaria en virtud del art. 37.1 CE entre en concurrencia y goce de preferencia aplicativa sobre un convenio sectorial negociado por los sindicatos, pues del texto constitucional no se deduce que la negociación colectiva sindical haya de tener prioridad absoluta sobre la negociación colectiva realizada por otros representantes de los trabajadores [FJ 6 e)].

14. El derecho a la negociación colectiva, art. 37.1 CE, como elemento integrante del contenido esencial de la libertad sindical, ha de reconocerse y garantizarse a toda organización sindical, con independencia de su índice de representación (STC 224/2000) [FJ 6 e)].

15. El reconocimiento del desistimiento empresarial durante el período de prueba en el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, pues está garantizado el pleno acceso a la tutela de los Jueces y Tribunales para impugnar las decisiones no ajustadas al régimen jurídico establecido por la Ley, ya sea por el ejercicio del desistimiento una vez transcurrido el período máximo de duración del periodo de prueba, o porque se haya establecido el período de prueba en supuestos en los que la propia Ley lo excluye expresamente [FJ 3 D)].

16. El derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, no garantiza el acceso a la jurisdicción para exigir una justificación causal del desistimiento empresarial en todo caso, o una indemnización en caso de desistimiento, exigencias que la norma sustantiva no contempla en la configuración del periodo de prueba [FJ 3 D)].

17. Interpretado el precepto impugnado en el sentido de que cabe un control judicial pleno sobre la adecuación normativa de la decisión o laudo arbitral de la Comisión consultiva nacional de convenios colectivos u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, acotado a los aspectos jurídicos propios del conocimiento de la jurisdicción, incluido el control sobre la concurrencia de las causas y la adecuación a ellas de las medidas adoptadas, hemos de descartar que resulte contrario al derecho a la tutela judicial reconocido en el art. 24.1 CE [FJ 5 B)].

18. El arbitraje obligatorio no resulta conforme al derecho a la tutela judicial efectiva cuando el control judicial sobre el laudo previsto en la ley se limita a las garantías formales o aspectos meramente externos, sin alcanzar al fondo del asunto sometido a la decisión arbitral (SSTC 174/1995, 75/1996) [FJ 5 B)].

19. El derecho al trabajo se concreta, en su vertiente individual, en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido sin justa causa, así como en la existencia de una reacción adecuada contra el despido o cese, cuya configuración, en la definición de sus técnicas y alcance, se defiere al legislador (SSTC 22/1981, 192/2003) [FJ 3 A b)].

20. Doctrina sobre el derecho al trabajo y sus posibles limitaciones justificadas en atención a la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela (SSTC 22/1981, 112/2006) [FJ 3 A)].

21. El pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico *ex* art. 1.1 CE, permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales sobre el régimen jurídico de las relaciones laborales (STC 6/1984, 210/1990) [FJ 4 A)].

22. Doctrina sobre el derecho a la negociación colectiva, art. 37.1 CE, y la fuerza vinculante de los convenios (SSTC 11/1981, 238/2005) [FFJJ 3 C), 4 A), 5 A)].

23. Doctrina sobre primacía de la ley sobre los convenios colectivos (SSTC 58/1985, 110/2004) [FFJJ 3 C) 4 A)].

24. Doctrina sobre el derecho a la libertad sindical (SSTC 73/1984, 238/2005) [FFJJ 3 C), 4 A), 5 A), 6].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5603-2012, interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 5 de octubre de 2012, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 14.1 y 3, y, por conexión, art. 14.2 y disposición adicional quinta, de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

2. En el escrito de interposición del recurso se sostiene, en síntesis, lo siguiente:

a) El Letrado del Parlamento de Navarra inicia su exposición enunciando el objeto del recurso, en cuanto referido a la reforma del mercado laboral operada por la Ley 3/2012. Tal reforma, si bien enlaza con otra anteriores dirigidas igualmente a superar la rigidez del mercado laboral y flexibilizar la regulación de las instituciones laborales, resulta a su juicio más incisiva y de mayor envergadura, hasta el punto de que en algunos aspectos constituiría una ruptura con el modelo constitucional de relaciones laborales. Las vulneraciones de preceptos de la Constitución garantizadores de diversos derechos se incardinan, a juicio del Letrado recurrente, en diversos preceptos de la Ley 3/2012. El art. 4 introduce una nueva modalidad de “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, estableciendo una regulación del período de prueba que vulneraría el art. 35.1 CE, garantizador del derecho al trabajo. El art. 14 acomete una profunda reforma del régimen de la negociación colectiva laboral, recogiendo en su apartado uno la regulación del descuelgue o inaplicación en la empresa de los convenios colectivos aplicables; estableciendo también un arbitraje obligatorio que sería incompatible con la efectividad de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la negociación colectiva, con infracción de los arts. 24.1 y 37.1 CE, así como —en su apartado tres— la primacía incondicionada de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior, vulnerando con ello la libertad sindical del art. 28 CE y su derecho a la negociación colectiva garantizado en el art. 37.1 CE.

b) El Letrado del Parlamento de Navarra expone lo que considera el canon de constitucionalidad relativo a los derechos constitucionales concernidos por la controversia planteada (el derecho al trabajo del art. 35.1 CE, el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, el derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE, la libertad sindical del art. 28 CE, y, en conexión con ellos, el derecho a la igualdad ante la ley del art. 14 CE), así como la incidencia de diversos tratados internacionales suscritos por España en las materias afectadas.

El Letrado del Parlamento de Navarra aborda, en primer lugar, la impugnación del art. 4 de la Ley 3/2012, en la regulación que efectúa de la duración del período de prueba del nuevo contrato “de apoyo a los emprendedores”. Señala que la Ley establece que el régimen jurídico del nuevo contrato es el previsto con carácter general en la normativa laboral y en los convenios colectivos de aplicación, con una única salvedad, que es la referida al período de prueba, “que será en todo caso de un año”. El recurrente estima que esta regulación produce una distorsión plena del régimen estatutario de esta institución laboral, cuyo alcance se materializa en las siguientes notas: a) Se desapodera a la autonomía colectiva negocial de toda intervención y decisión respecto al período probatorio; b) se instituye un régimen diferenciado y uniforme de duración, sin distinguir en función de la cualificación del trabajador contratado, con una duración exorbitante que duplica a la establecida con carácter general para los técnicos titulados, en seis veces a la prevista para quienes carecen de dicha cualificación y en cuatro para la contemplada para las empresas de menos de veinticinco trabajadores; c) se faculta al empresario el despido del trabajador durante un año de prestación de servicios, sin derecho a indemnización y con exoneración del control judicial sobre la decisión empresarial. Con ello se vulneran, a juicio del recurrente, los derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la negociación colectiva (art. 37 CE) y al trabajo (art. 35 CE).

A juicio del Letrado recurrente, la duración de un año del período de prueba resulta irrazonable, apartándose de las exigencias del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de lo que la práctica laboral muestra y el derecho comparado enseña. A su vez, la indiferenciación temporal en función de la cualificación de los trabajos del período de prueba establecido se cohonesta mal con el derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho al trabajo (art. 35.1 CE). Con ello se configura un mecanismo no causal de extinción de la relación laboral, que incurre en un fraude constitucional mediante la indebida utilización por la ley de un impropio período de prueba con el objeto de soslayar las exigencias de estabilidad que el derecho constitucional al trabajo reclama, con prohibición de los despidos sin justa causa.

c) Por lo que se refiere a la reforma de la negociación colectiva, señala el Letrado del Parlamento de Navarra que la misma va mucho más allá de lo avanzado —con idénticas finalidades de descentralización y adaptabilidad— en las reformas introducidas en 2010 y 2011. Constituiría una ruptura con el modelo de negociación colectiva vigente hasta la fecha, ya que, aun no anulando la autonomía colectiva de los agentes sociales, la neutraliza o hace desmerecer, al privarse desde la propia Ley a los agentes sociales de su poder negociador sobre los convenios colectivos supraempresariales e instituirse un arbitraje obligatorio que, en el ámbito empresarial, se superpone a la voluntad de las partes en conflicto para establecer las condiciones de inaplicación de los convenios. Por todo ello, entiende que esta regulación es incompatible con el modelo constitucional, por vulnerar la libertad sindical (art. 28.1 CE), el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1 CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La impugnación de la reforma de la negociación colectiva se proyecta, en primer término, sobre el art. 14.1 de la Ley 3/2012, que da nueva redacción al apartado 3 del art. 82 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, LET), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, referido a la fuerza vinculante de los convenios y a las causas y procedimientos para la inaplicación en la empresa de los convenios colectivos vigentes. El escrito de demanda, tras analizar las diferencias entre el nuevo precepto reformado y la regulación precedente, argumenta que el mecanismo arbitral público y obligatorio que en el mismo se establece para desbloquear la falta de acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores para la inaplicación (“descuelgue”) del convenio, contenido en el penúltimo párrafo del art. 82.3 LET, es incompatible con la fuerza vinculante de los convenios, vulnerando el derecho a la negociación colectiva. Señala que el Tribunal Constitucional ya rechazó en su STC 11/1981 la admisibilidad de un arbitraje forzoso para la modificación de las condiciones de trabajo, por menoscabar dichos derechos. La regulación de la Ley impugnada, en la medida en que basa la intervención arbitral en la iniciativa unilateral de una de las partes, rompe el mandato constitucional de la fuerza vinculante de los convenios que el legislador está obligado a garantizar, ignorando el *pacta sunt servanda* colectivo que se fundamenta en el libre consentimiento de las partes y cuyos destinatarios no pueden alterar sin acuerdo. Frente a ello, el arbitraje se encomienda a un órgano de carácter público o administrativo, cuyos dictámenes y decisiones no expresan la autonomía negocial de las partes en conflicto. Aun cuando la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos constituye un organismo tripartito, ni siquiera la representación empresarial y sindical en ella presentes tienen porqué coincidir ni equipararse con las partes negociadoras y suscribientes del convenio de que se trate. Así, la intervención forzosa de un tercero, por mucho que esté también conformado por representantes sindicales y empresariales, priva al convenio suscrito de la fuerza vinculante que le garantiza el art. 37.1 CE. Tampoco sería legítimo el arbitraje forzoso para inaplicar las condiciones establecidas en un convenio colectivo aunque fuera la Administración el órgano decisorio, según ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC 92/1992. Finalmente, considera el recurrente que a esta misma conclusión se debe llegar desde el prisma del derecho internacional, y más específicamente a la luz de lo dispuesto en el Convenio 98 de la OIT. Concluye, por ello, que la regulación cuestionada del art. 14.1 de la Ley 3/2012 es contraria al art. 37.1 CE; similar inconstitucionalidad alcanzaría a la disposición final segunda LET, modificada por la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, al atribuir a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos la intervención en los procedimientos de descuelgue.

Junto a ello, estima el Letrado del Parlamento de Navarra que la regulación cuestionada vulnera igualmente el art. 24.1 CE, en cuanto a las restricciones que la norma establece para el control jurisdiccional de la anterior decisión. Argumenta que el tratamiento que da la Ley a la posible impugnación de estas decisiones arbitrales impide al juzgador controlar el fondo del asunto, dado que se contemplan unos motivos tasados de impugnación entre los que no se incluye el motivo capital de la concurrencia del hecho causal determinante de la inaplicación y alteración del convenio, así como de la pertinencia y coherencia de las modificaciones introducidas con la finalidad perseguida por el descuelgue.

d) Finalmente, en este mismo ámbito de la reforma de la negociación colectiva, se impugna por el Parlamento recurrente el art. 14.3 de la Ley 3/2012, que da nueva redacción al art. 84.2 LET, estableciendo un mecanismo de descentralización de la negociación colectiva. Analiza el Letrado del Parlamento de Navarra las diferencias del nuevo régimen jurídico respecto del precedente y resalta, en primer lugar, que en la nueva Ley la prioridad de los convenios colectivos de empresa sobre los de ámbito superior es una imposición legal indisponible para los interlocutores sociales, ya que éstos nada pueden establecer en la negociación colectiva como modulación o alternativa a dicha solución legal incondicionada. Además, los convenios colectivos empresariales pueden afectar en cualquier momento a lo establecido en los convenios de ámbito superior. Por último, las materias a las que puede afectar dicha prioridad aplicativa no son sólo las mencionadas explícitamente en la Ley, pues se faculta también a los acuerdos y convenios estatales, autonómicos y provinciales a ampliar la prioridad aplicativa a cualesquiera otras materias. Con ello —afirma el Letrado del Parlamento de Navarra— se lleva al extremo la descentralización, estableciendo así un nuevo modelo de negociación que relega a un residual papel secundario a los convenios colectivos estatales, autonómicos y provinciales, ninguneando el papel de quienes, *ex constitutione*, constituyen los sujetos colectivos llamados a ser los protagonistas de la concertación laboral. Con el único argumento de la productividad y la competitividad, se desconocen las funciones esenciales de los convenios de ámbito superior: la económica, según la cual la negociación colectiva ha de contribuir a asegurar de forma transparente una concurrencia leal de las empresas, neutralizando el eventual *dumping* derivado de la rebaja en la calidad y coste de las condiciones laborales; por otra parte, la política, conforme a la cual la autonomía colectiva ha de actuar como instrumento principal de ordenación del mercado de trabajo, logrando la mejora de las condiciones laborales y, en definitiva, el progreso y la cohesión social.

Con esta nueva regulación, según el Letrado del Parlamento de Navarra, se priva a los agentes sociales de un aspecto nuclear del derecho constitucional a la negociación colectiva, cual es el de determinar la estructura del ámbito negocial y el régimen de concurrencia de los convenios concertados en ejercicio de la autonomía colectiva. De modo que la consecuencia jurídica estricta de la nueva regulación legal sería la posibilidad incondicionada de que los convenios colectivos supraempresariales pierdan toda fuerza vinculante respecto al establecimiento de las condiciones esenciales de trabajo; efecto incompatible con la fuerza vinculante de los convenios, sin excepción, que la Constitución garantiza, según el recurrente. Por tanto, entiende el recurrente que, desde la perspectiva que se acaba de analizar, la nueva redacción del art. 84.2 LET y, por conexión, la del art. 84.1 LET, vulneran el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios que ampara el art. 37.1 CE.

Además, destaca el Letrado del Parlamento de Navarra que de la realidad del tejido productivo español, caracterizado por la atomización empresarial y por la escasa dimensión cuantitativa del personal de las empresas, se deriva ordinariamente la falta de representación o la debilidad representativa de los sindicatos en muchas de ellas; de ello derivaría un fortalecimiento de la posición dominante del empresario que le facilita la imposición de las condiciones laborales. De la simple constatación de esta realidad social resulta un menoscabo del papel institucional de los sindicatos en el vigente marco de negociación colectiva. Todo ello, siendo lesivo para las organizaciones sindicales, se agravaría con el depreciado papel que se les asigna donde su presencia es significativa y su actuación pudiera ser más trascendente: en la negociación de los convenios y acuerdos supraempresariales o interprofesionales. No podría hablarse de auténtico derecho a la negociación colectiva de los sindicatos cuando los productos convencionales de ella emanados pueden carecer, eventualmente, de cualquier fuerza vinculante. Por ello, considera el recurrente que el art. 14.3 de la Ley 3/2012 vulnera también la libertad sindical garantizada en el art. 28 CE y, por conexión, en el art. 7 CE.

Concluye el recurrente solicitando del Tribunal Constitucional que tenga por formulado recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 14.1, 2 (por conexión) y 3, así como contra la disposición adicional quinta (por conexión) de la Ley 3/2012, y dicte Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos.

3. Por providencia de 30 de octubre de 2012, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Así mismo se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 270, de 9 de noviembre de 2012.

4. Mediante escrito registrado el día 7 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en nombre del Gobierno en el presente recurso de inconstitucionalidad y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes en esa Abogacía. Por providencia de 12 de noviembre de 2012, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el mencionado escrito, teniendo por personado al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y concediéndole una prórroga de ocho días sobre el plazo inicial para formular alegaciones.

5. El día 14 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito del Presidente del Senado dando conocimiento del acuerdo de la Mesa de esa Cámara solicitando personarse en el presente procedimiento y ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. El día 15 de noviembre de 2012 tuvo igualmente entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de esa Cámara solicitando personarse en el presente procedimiento y ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito registrado el día 7 de diciembre de 2012 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formuló alegaciones al recurso de inconstitucionalidad. En su escrito realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) En primer término, aduce el Abogado del Estado, como causa de inadmisibilidad parcial del recurso, que, según la certificación del acuerdo del pleno del Parlamento de Navarra que se adjunta a la demanda, este órgano legislativo acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 14, apartados 1 y 3, de la Ley 3/2012, de 6 de julio, y que, sin embargo, el Letrado firmante de la demanda de inconstitucionalidad extiende el recurso, tanto en el encabezamiento, como en la súplica y el cuerpo del escrito, al apartado 2 del art. 14 y la disposición adicional quinta de la citada Ley. Entiende que la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad corresponde al pleno del Parlamento de Navarra, actuando el Letrado como “comisionado nombrado al efecto”, sin que pueda desviarse de lo decidido por el comitente, que es la asamblea legislativa titular de la legitimación. Considera por ello que el recurso es inadmisible respecto del art. 14.2 y la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, por falta manifiesta de legitimación.

Señala, igualmente, que el pleno de la Asamblea legislativa navarra no sólo enumera los preceptos legales que ha decidido recurrir sino los fundamentos de inconstitucionalidad, “por vulnerar los art. 7, 24.1, 28, 35 y 37 CE”, sin que se ajuste tampoco la demanda de inconstitucionalidad al acuerdo en este particular, pues incorpora como fundamento nuevo la violación del art. 14 CE, en relación con la impugnación relativa al art. 4 de la Ley 3/2012. No encuentra, sin embargo, fundamento bastante en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que la argumentación constitucional desarrollada en la demanda de inconstitucionalidad deba quedar contraída a la invocación de fundamentos constitucionales explícitamente mencionados en el acuerdo del órgano legislativo legitimado.

Por último, razona que los tres preceptos legales impugnados son de una considerable extensión, pero que, leída la demanda de inconstitucionalidad, se comprueba que del art. 4 únicamente se razona la inconstitucionalidad de la regulación relativa a la duración del período de prueba, y que lo mismo ocurre con el art. 14.1, en el que la inconstitucionalidad que se le atribuye queda limitada al párrafo penúltimo del art. 82.3 LET que reforma.

b) Antes de iniciar el examen de la constitucionalidad de los preceptos recurridos en la demanda, alude el Abogado del Estado a las consideraciones generales contenidas en la misma. Señala que la Ley pretende afrontar la calamitosa situación de desempleo que nos aflige, mediante una reforma estructural urgente del mercado laboral. Expone que los datos de la última encuesta de población activa disponible —tercer trimestre de 2012— son aún peores que los consignados en el preámbulo de la Ley, con un número de parados de 5.778.100 personas y una tasa de paro del 25,02 por 100. A esta situación trata de responder el conjunto de medidas reformadoras urgentes del mercado laboral contenidas en la Ley, en clara continuidad con precedentes reformas del mismo mercado llevadas a cabo por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, así como por los Reales Decretos-leyes 2/2009, de 6 de marzo, y 7/2011, de 10 de junio; disposiciones todas las cuales se presentaban como “medidas urgentes” y hacían referencia a la “reforma del mercado de trabajo”. Además, la Ley 3/2012 aproxima el Derecho español del trabajo al de otros países de la Unión Europea, sin entrañar ninguna trasgresión de los límites que la Constitución impone al legislador laboral.

Tras recoger algunas de las consideraciones que contiene el preámbulo de la Ley sobre los objetivos y finalidades de la reforma, señala el Abogado del Estado que, desde el punto de vista constitucional, podría decirse que el legislador ha partido en la reforma de la inescindible vinculación entre los arts. 35, 37.1, 38 y 40.1 CE. Debería recordarse que la STC 22/1981, de 2 de julio, califica en su fundamento jurídico 8 el mandato constitucional relativo al pleno empleo contenido en el art. 40.1 CE como aspecto de “la dimensión colectiva” del derecho al trabajo, resaltando igualmente (FJ 9) “las consecuencias sociales de carácter negativo que pueden ir unidas al paro juvenil”, elevadísimo en estos momentos, como es notorio.

c) Entrando en el análisis de la demanda, aborda, en primer lugar, el Abogado del Estado la constitucionalidad del art. 4.3, referido a la configuración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores. Lo que el precepto impugnado determinaría es que la duración del período de prueba que en el mismo se contempla resulta indisponible para la negociación colectiva, ya sea para reducirla o para aumentarla. Sería, sin embargo, razonable entender que las partes del contrato sí que pueden reducirla, operando la regla legal como un límite máximo.

Niega el Abogado del Estado que, como afirma la demanda, esta regulación desnaturalice el período de prueba y haga posible un despido no causal. Dado que se establece una única excepción en el régimen legal y convencional del período de prueba, que es la de su duración, dejando en todo lo demás intacta su regulación estatutaria y convencional, no puede decirse justificadamente que la norma lo desnaturalice. Tampoco puede decirse que posibilite un despido no causal, pues el despido se refiere a la extinción de una relación laboral y es una facultad del empleador, mientras que la facultad de desistimiento o resolución inherente al período de prueba pertenece por igual a los dos sujetos de la relación laboral. Durante la prueba, el empleador verifica la aptitud del nuevo trabajador, pero también su motivación, su carácter, su compatibilidad con superiores y compañeros, su adecuación al ambiente de trabajo y, en un contexto de crisis como el actual, si el puesto de trabajo es viable económicamente; es decir, sostenible en el tiempo desde el punto de vista económico-financiero. Por su parte, el trabajador comprueba si el régimen de trabajo le conviene y si el trato que recibe de compañeros y superiores es el adecuado.

En relación con las alegaciones de la demanda, señala el Abogado del Estado, en primer lugar, que la pretendida irrazonabilidad del plazo de un año no puede ser premisa, sino conclusión bien fundada. No cabe sin más dar por supuesto que la duración del período de prueba elegida por el legislador resulte arbitraria por irrazonable. Menos sentido tiene, aún, imputarle al legislador un fraude, que repercutiría contra sí mismo. El juicio de razonabilidad de una regulación general y abstracta compete *prima facie* al legislador, pudiendo corregirlo únicamente el Tribunal Constitucional cuando la carencia de fundamento racional sea evidente y la parte que así lo sostiene lo haya alegado y probado cumplidamente; lo que no ocurriría en el presente caso. El argumento de la irrazonabilidad queda descartado si se toma en consideración el conjunto de la regulación del nuevo contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y, en particular, su régimen de incentivos, diseñado para desalentar claramente las extinciones de contratos antes de que, por lo menos, transcurran tres años, y —aún más intensamente— en el primer año de la prueba. Este régimen de incentivos sirve de contrapeso o compensación respecto de la mayor duración del período de prueba. Por último, este contrato debe situarse en la realidad social del tiempo en que la norma ha de ser aplicada (art. 3.1 del Código civil: CC), al nacer con una vocación coyuntural para tratar de paliar la descomunal tasa de paro que nos atormenta, como contempla la disposición transitoria novena de la Ley. Se trata pues de un derecho laboral para una coyuntura excepcional, que rige además únicamente para una singular y probablemente minoritaria modalidad de contratación laboral indefinida, al alcance únicamente de pequeñas empresas; se podrían minimizar mediante esta disposición los importantes riesgos económicos asociados a un contrato de trabajo por tiempo indefinido, configurándose así la regulación cuestionada como una medida protectora de la pequeña empresa en un contexto de crisis.

No es obstáculo para apreciar la constitucionalidad de la norma lo dispuesto en el Convenio 158 de la OIT, puesto que sólo sería aplicable a los trabajadores en período de prueba si el plazo establecido para éste no fuera razonable, que es lo que debería demostrarse. Por otra parte, los convenios internacionales no pueden convertirse en medida de constitucionalidad, por lo que la pretendida infracción del mismo no entrañaría necesariamente la inconstitucionalidad de la Ley, sin perjuicio de lo que establece el art. 10.2 CE.

Tampoco sería argumento a considerar que la Ley no establezca diferentes períodos de prueba en función del tipo de trabajo para el que se contrate; la llamada discriminación por indiferenciación no entra en el ámbito de protección del art. 14 CE, además de que la diferenciación entre técnicos titulados y no titulados constituye un simple criterio legal supletorio, que no puede elevarse subrepticiamente a parámetro de constitucionalidad.

La regulación cuestionada no vulneraría tampoco el art. 24.1 CE, pues el desistimiento en período de prueba es revisable por los Tribunales controlando que, mediante él, no se discrimine o se violen los demás derechos fundamentales; podrían también constatar la realización o no de las experiencias que constituyan el objeto de la prueba. Fuera de estos supuestos, es la propia naturaleza del periodo de prueba la que impide que se exija la justificación jurídica de una causa.

Tampoco se violaría el art. 37.1 CE, pues de dicho derecho no puede extraerse en modo alguno un límite constitucional que impida al legislador establecer una duración imperativa del período de prueba convencionalmente inderogable. Los convenios están sometidos a la Ley.

d) Analiza, a continuación, el Abogado del Estado la impugnación relativa al art. 14.1 de la Ley 3/2012, señalando que el recurso sostiene que “la reforma de la negociación colectiva” contenida en la Ley (arts. 14.1 y 3) “es incompatible con el modelo constitucional laboral”, como si la Constitución hubiera elegido un “modelo laboral” (y particularmente “un modelo de negociación colectiva”) unívoco, caracterizado por favorecer al máximo el poder sindical de negociación, que restringiera drásticamente el margen de libertad del legislador, modelo cuya existencia fue negada por el Tribunal en las SSTC 6/1984 y 210/1990.

Sentado lo anterior, señala que los párrafos antepenúltimo y penúltimo del art. 82.3 LET, en la redacción que les da el art. 14.1 de la Ley 3/2012, regulan las fases sucesivas para remediar la inicial falta de acuerdo sobre la inaplicación a la empresa de las condiciones previstas en el convenio colectivo. Contemplan la función dirimente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos autonómicos equivalentes, directamente o mediante la designación de un árbitro imparcial; constituiría la última fase del procedimiento de inaplicación de un convenio colectivo, cuando el período de consultas haya finalizado sin acuerdo y los procedimientos autónomos de solución de conflictos no fueran aplicables o no hubieran solucionado la discrepancia, a petición de cualquiera de las partes. Resalta el Abogado del Estado, en tal sentido, que la intervención de la Comisión Consultiva Nacional y equivalentes autonómicos puede quedar fácilmente excluida por el propio ejercicio de la autonomía colectiva; conforme a lo dispuesto en el art. 85.3 c) LET, en la redacción que le da la propia Ley, entre las materias que integran el contenido mínimo de los convenios está la de fijación de los procedimientos para solventar de manera efectiva las discrepancias que puedan surgir sobre la no aplicación de las condiciones de trabajo a las que se refiere el art. 82.3 LET.

Tras referirse a los motivos de impugnación opuestos por el recurrente a la nueva función dirimente o decisoria atribuida por la Ley a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico equivalente, recuerda el Abogado del Estado la doctrina constitucional referida a los arbitrajes institucionales e imperativos y su conformidad constitucional. Se refiere, en particular, a los arts. 24.1 y 117.3 CE, con cita de las SSTC 174/1995, 75/1996, 290/2006, 325/2006 y 136/2010; resalta que dicha doctrina constitucional se refiere a la compatibilidad de un arbitraje imperativo que impida a la parte disconforme plantear el litigio ante los tribunales del Estado. Destaca, igualmente, en el ámbito laboral, la doctrina de la STC 11/1981; de una parte, rechaza que puedan considerarse auténtico arbitraje los laudos de obligado cumplimiento del Decreto-ley 17/1977, porque no lo es de modo genuino “el que reúne al mismo tiempo las características de ser público y ser obligatorio”; de otra, niega que el art. 37. CE consagre el derecho a la negociación colectiva en términos tales “que ningún otro instrumento pueda suplir a éste a la hora de alcanzar la normativa laboral”. A su juicio, “resultaría paradójico que existiera una bolsa de absoluta y total autonomía dentro de una organización, como el Estado, que por definición determina para sus súbditos un factor heterónomo. Acontece más bien algo similar a lo que ocurre con el principio de autonomía en el campo del Derecho privado; siendo un principio que preside la vida jurídica, ello no impide que en ocasiones pueda presentar excepciones cuando la limitación de la voluntad individual se encuentre justificada. Finalmente considera conforme con la Constitución la posibilidad de imposición por el Gobierno de un arbitraje obligatorio como vía de terminación de una huelga, pues “no por ser obligatorio deja de ser verdadero arbitraje siempre que se garanticen las condiciones de imparcialidad del árbitro”.

Señala el Abogado del Estado que, conforme al Real Decreto 1362/2012, la decisión arbitral que se adopte a través de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos autonómicos similares “tendrá la eficacia de los acuerdos alcanzados en el período de consultas”; será recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos establecidos en el art. 91 LET, es decir, en absoluto pie de igualdad con los acuerdos entre empresarios y representantes de los trabajadores y con las decisiones basadas en la autonomía colectiva. El art. 91.2 LET remite implícitamente a los arts. 163 y ss. de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social; con arreglo a ellos la decisión del órgano tripartito, estatal o autonómico, o del árbitro que ese órgano designe, puede ser impugnada por ilegalidad o por lesividad. Su control judicial es tan amplio como pueda serlo el de los convenios, acuerdos o laudos basados en la autonomía colectiva a la que suplen. Así pues, la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico correspondiente no excluiría, sino que abre, la misma vía judicial que existe para el control de las inaplicaciones de convenios producto de la autonomía colectiva; a diferencia de lo que ocurría en el supuesto considerado en la STC 174/1995.

La decisión del órgano tripartito o del árbitro imparcial nombrado es controlable jurisdiccionalmente, en la misma medida y alcance que el acuerdo suplido, y permite pronunciarse sobre el fondo del asunto (uno de cuyos puntos será la verificación de la concurrencia de la causa justificativa); no puede pues decirse que se viole el derecho a la tutela judicial efectiva, violación que sólo es concebible de manera derivativa o consecuencial a la violación del art. 37.1 CE, que constituye ciertamente la cuestión principal. En relación con ello, señala el Abogado del Estado que, conforme a la doctrina sentada en la STC 11/1981, el arbitraje de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y de los órganos autonómicos “no es genuino arbitraje”, pero que sí es arbitraje, aunque obligatorio, el llevado a cabo por el árbitro que designe el órgano tripartito, puesto que debe ser nombrado con las debidas garantías de imparcialidad, tal y como asegura el procedimiento recogido en el Real Decreto 1362/2012.

La justificación constitucional para la designación del árbitro imparcial obligatorio está ligada por la STC 11/1981 a la concurrencia de circunstancias excepcionales. Esa doctrina concuerda con la del Comité de libertad sindical de la OIT, que ha considerado compatible el arbitraje obligatorio con el Convenio 98 de la OIT en determinadas circunstancias de “crisis nacional aguda”. En las actuales circunstancias económicas de España, con un largo período recesivo que afecta a las empresas en general, complicado por una crisis bancaria y otra de deuda soberana, debe concluirse que concurre el requisito exigido por la doctrina constitucional para que sea constitucionalmente admisible la imposición final de un arbitraje obligatorio llevado a cabo por un árbitro experto, imparcial e independiente. Además, su laudo arbitral entrañará la inaplicación de un convenio, pero de forma material y temporalmente limitada y causalmente fundada, con posible control judicial ulterior, tanto de su fundamentación como de la regularidad del procedimiento.

Lo mismo cabe señalar en el supuesto de resolución del conflicto mediante decisión del propio órgano tripartito; no siendo un genuino arbitraje según la STC 11/1981, tampoco viola el art. 37.1 CE, atendidas las excepcionales circunstancias para las que se prevé y el tipo de órgano al que se confía. La excepcionalidad de las circunstancias es de doble orden: una de carácter general y otra enlazada con la situación creada al negociarse un acuerdo de inaplicación. La circunstancia general sería la situación actual de crisis económica aguda, que exige un esfuerzo extraordinario en defensa de la viabilidad y productividad de las empresas que han sobrevivido, para favorecer el incremento del empleo y las necesidades crecientes de financiación estatal para atender a su cobertura; no cabría olvidar que la productividad empresarial, las políticas de pleno empleo y la estabilidad económica y presupuestaria son bienes constitucionalmente protegidos. Las circunstancias particulares serían una situación de bloqueo negociador, en la que las partes no sólo no han podido ponerse de acuerdo sobre la inaplicación sino que la discrepancia se ha reproducido en el comité paritario del convenio y en la fase de utilización de los procedimientos de mediación y arbitraje; los procedimientos de origen convencional se habrían mostrado pues inefectivos. No sólo han fracasado las partes sino que tampoco han servido otros mecanismos de composición del conflicto de base autónoma. Sólo en tan excepcionales circunstancias intervendría el órgano tripartito estatal o autonómico, como una suerte de *ultima ratio* en defensa de la viabilidad y productividad de la empresa e, incluso, de los propios intereses de los trabajadores; se evitaría el aumento del desempleo dando preferencia a las medidas de flexibilidad interna, al tiempo que resultaría congruente con el principio de estabilidad presupuestaria, puesto que menor desempleo conllevaría menor sacrificio a la hora de financiar prestaciones y subsidios.

Junto a ello, habría que resaltar que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos y los similares órganos autonómicos no constituyen una autoridad laboral monocrática —a diferencia del supuesto abordado por la STC 92/1992— sino que son órganos de participación de los agentes sociales, expertos e imparciales. Es cierto que la Comisión Consultiva Nacional está adscrita al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, como los órganos autonómicos lo estarán a la Consejería correspondiente, pero debe recordarse que, conforme al art. 22.2 de la Ley 30/1992, los órganos colegiados de participación institucional no forman parte de “la estructura jerárquica de la Administración” y gozan de autonomía normativa interna. El art. 2 del Real Decreto 1362/2012 garantiza a la Comisión Consultiva Nacional “independencia y autonomía funcional plenas” en el ejercicio de sus funciones. Sus acuerdos se adoptan “preferentemente por consenso entre el Presidente y los representantes de la Administración General del Estado y de los interlocutores sociales”, o por mayoría absoluta de asistentes o de miembros (en el caso de las funciones decisorias y la designación de árbitro). El Presidente de la Comisión Consultiva Nacional debe ser “profesional de reconocido prestigio en el campo de las relaciones laborales”, designado previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. En suma, la Comisión Consultiva Nacional sería un órgano experto con imparcialidad e independencia suficientes para cumplir su función de dirimir controversias sobre supuestos de inaplicación que no han encontrado solución mediante el acuerdo entre las partes o mecanismos basados en la autonomía colectiva. Por ello, al igual que en el caso de la designación de un árbitro, el ejercicio directo por la Comisión Consultiva Nacional de su función decisoria tampoco vulnera el art. 37.1 CE; su función está restringida a la inaplicación material, temporalmente limitada y causalmente fundamentada, de un convenio con posible control judicial ulterior.

Además, en un hipotético escenario de perpetuación del conflicto entre la parte empresarial y la sindical en el seno de la Comisión Consultiva Nacional, habría más razones para esperar que los vocales de la Administración y el prestigioso profesional que la preside hagan honor al principio de objetividad en el servicio a los intereses generales y al deber de profesionalidad e imparcialidad que pesa sobre los funcionarios cuando ejercen sus funciones. En todo caso, en el párrafo impugnado, con el importante complemento del Real Decreto 1362/2012, se habría hecho todo posible para dotar de la pericia, independencia e imparcialidad arbitrales a esos órganos, colocados como fase última para dirimir discrepancias resistentes a una solución autónoma de un acuerdo de inaplicación. Así se ha puesto de relieve en la primera decisión adoptada por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en aplicación del art. 82.3 LET, en la que se acordó, por mayoría y con la oposición de las organizaciones empresariales, no proceder a la inaplicación del convenio afectado.

e) En relación con los argumentos contenidos en la demanda sobre el art. 14.3, señala el Abogado del Estado que dicho precepto constituye la pieza capital en la denominada descentralización de la negociación colectiva, que el legislador quiere garantizar para facilitar una negociación de las condiciones laborales en el nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y de los trabajadores; esta descentralización resultaría muy baja en España en relación con los países de nuestro entorno y ha sido recomendada por diversos organismos internacionales. Consecuente con esta orientación, la Ley otorga prioridad aplicativa a los convenios de empresa frente a los de sector; impide pues que los convenios colectivos y acuerdos interprofesionales puedan disponer de prioridad aplicativa y garantiza así que los convenios de empresa puedan negociarse en cualquier momento de la vigencia de otro de ámbito superior.

Tras recoger la doctrina constitucional relativa al derecho a la negociación colectiva, como contenido esencial del derecho de libertad sindical, considera el Abogado del Estado que el razonamiento impugnatorio del recurrente se mueve en un nivel ajeno al del control de constitucionalidad; así lo habría apreciado el Tribunal en relación con el derecho de huelga, en el fundamento jurídico 7 de la STC 11/1981. Entiende que ni el art. 7, ni el 28.1, ni el 37.1, todos ellos de la Constitución, imponen al legislador estatutario como única opción regular los convenios colectivos maximizando el poder de negociación y el influjo de los sindicatos y de las organizaciones empresariales; menos aún obligarían a establecer una estructura centralizada de negociación colectiva. No cabe tampoco sostener que conceder preferencia de las organizaciones sindicales en una estructura de negociación colectiva sectorial y supraempresarial deba convertirse en criterio constitucional prioritario. La defensa de la productividad (art. 38 CE), incluso en un contexto de recesión económica duradera, habría de ceder ante una estructura de la negociación poco compatible con el funcionamiento eficiente y flexible del mercado de trabajo. Todas estas cuestiones se desenvuelven en el terreno de las opciones políticas y no en el de una aplicación e interpretación fundada de la Constitución.

Esa prioridad aplicativa de los convenios de empresa, así como la posibilidad de que éstos sustituyan en cualquier momento a los de ámbito supraempresarial, no sería incompatible con la fuerza vinculante de los convenios, pues tan convenios son unos como otros. Tampoco se violaría la libertad sindical en materia de negociación colectiva, favoreciendo únicamente una libertad de acción en el ámbito empresarial, en el que las secciones sindicales gozan igualmente de legitimación.

f) En virtud de todo lo señalado, el Abogado del Estado finaliza su escrito solicitando que se dicte Sentencia por la que se inadmita el recurso respecto del art. 14.2 y disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, desestimándolo en lo demás; subsidiariamente, interesa que se desestime el recurso en su integridad.

8. Por providencia de 15 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Navarra interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Conforme se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que ostenta, considera que los arts. 4; 14.1, 2 (por conexión) y 3; y la disposición adicional quinta (por conexión) de la citada Ley vulneran los arts. 14, 24, 28, 35 y 37 CE.

El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interesa la inadmisión del recurso respecto del art. 14.2 y la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012 y su desestimación en lo demás; y, subsidiariamente, la desestimación del recurso en su integridad, en los términos y con los argumentos que constan en los antecedentes.

2. Antes de iniciar el análisis de las cuestiones de fondo suscitadas en el recurso es preciso considerar la cuestión procesal planteada por el Abogado del Estado, que aduce su inadmisibilidad parcial en relación con el art. 14.2 y la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012. Señala que el Parlamento de Navarra no acordó la impugnación de tales preceptos, según la certificación del acuerdo del Pleno que se adjunta a la demanda, sino que fue el Letrado firmante de ésta quien decidió extender a los mismos el recurso, siendo así que la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad corresponde al pleno del Parlamento de Navarra, actuando el Letrado como “comisionado nombrado al efecto”, sin que pueda desviarse de lo decidido por el comitente, que es la asamblea legislativa titular de la legitimación.

La objeción debe ser acogida, por las razones expuestas por el Abogado del Estado. Señala el Letrado del Parlamento de Navarra que la impugnación del art. 14.2 y de la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, que no figuran en el acuerdo del pleno del Parlamento de Navarra, se realiza “por conexión”. Sin embargo, como ha declarado este Tribunal en diversas ocasiones, la extensión de los pronunciamientos de inconstitucionalidad y nulidad con arreglo al art. 39.1 LOTC es prerrogativa del Tribunal, no pudiendo ser objeto de pretensión de parte (por todas, SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7; y 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1). A ello cabría añadir que el pronunciamiento de este Tribunal en relación con los citados preceptos quedaría excluido en cualquier caso porque el escrito de recurso no contiene una argumentación específica que sustente la declaración de inconstitucionalidad que se solicita del art. 14.2 y de la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, siendo así que la presunción de constitucionalidad de las leyes no puede desvirtuarse sin un razonamiento suficiente del recurrente sobre la pretendida infracción constitucional que se imputa al precepto impugnado (entre otras muchas, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 7).

En consecuencia, sin perjuicio del incumplimiento de la carga de argumentar de manera suficiente la infracción constitucional en la que supuestamente incurrirían el art. 14.2 y la disposición adicional quinta de la Ley 3/2012, queda excluido el pronunciamiento de este Tribunal en relación con estos dos preceptos, por ausencia de la necesaria concordancia e identidad entre la decisión adoptada por el órgano legitimado para la interposición del recurso y el ámbito objetivo del recurso que se explicita en el suplico de la demanda (SSTC 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 1, y 36/2013, de 14 de febrero, FJ 1).

Por tanto, el objeto de nuestro enjuiciamiento en el presente recurso de inconstitucionalidad queda limitado a la impugnación de los arts. 4 y 14.1 y 3 de la Ley 3/2012.

3. El Parlamento de Navarra impugna, en primer lugar, el art. 4 de la Ley 3/2012, en cuanto se refiere al período de prueba del nuevo “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores” para empresas de menos de cincuenta trabajadores, y que establece para este contrato que “la duración del período de prueba a que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores … será de un año en todo caso”. Para el Parlamento recurrente, esta concreta previsión sobre la duración del periodo de prueba, que se contiene en el número 3 del art. 4 de la Ley 3/2012, vulnera los arts. 35.1, 37.1, 24.1 y 14 CE, por las razones que seguidamente pasamos a examinar, no sin antes precisar que, si bien el recurrente solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad en su integridad del art. 4 de la Ley 3/2012, la impugnación se ciñe en realidad, como acaba de indicarse, al número 3 de dicho precepto, en el que se establece la duración del periodo de prueba cuya constitucionalidad discute el recurrente. Al art. 4.3 de la Ley 3/2012 habremos, pues, de ceñirnos en nuestro examen, no sin antes advertir que la modificación introducida en el art. 4 de la Ley 3/2012 por el art. 2 del Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, no afecta al extremo controvertido en el presente proceso constitucional (duración del periodo de prueba), pues dicha reforma se refiere exclusivamente a los apartados 2, 4, 5 y 9 del art. 4 de la Ley 3/2012, en el sentido de establecer la posibilidad de celebrar a tiempo parcial el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, adaptando a tal propósito los incentivos fiscales y de Seguridad Social ya previstos en la redacción originaria de la norma para dicho contrato a tiempo completo.

A) Desde la perspectiva del art. 35.1 CE, aduce el Letrado del Parlamento de Navarra que la fijación de un período de prueba de un año, plazo que entiende injustificado e irrazonable a la vista del Convenio 158 de la OIT, permite al empresario resolver libremente durante su transcurso el contrato de trabajo, sin causa y sin obligación de indemnizar al trabajador, lo que rompería el principio de causalidad en la extinción contractual por voluntad empresarial o, en su caso, la exigencia de una reacción adecuada frente al despido.

a) Conviene advertir con carácter previo que tanto en la argumentación del recurso de inconstitucionalidad como en las alegaciones del Abogado del Estado se ha concedido mucha relevancia a la cuestión de si el período contemplado en el art. 4.3 de la Ley 3/2012 constituye, en realidad, un auténtico período de prueba; esto es, si responde a la naturaleza y finalidad de tal institución, o si, por el contrario, esa previsión normativa supone desnaturalizar el periodo de prueba, tal como aparece regulado con carácter general en el art. 14 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, LET), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, como período necesario para la realización de determinadas experiencias que constituyen el objeto del contrato.

No obstante, debemos señalar que este debate resulta por completo ajeno al control de constitucionalidad que corresponde efectuar a este Tribunal. El período de prueba en el seno del contrato de trabajo no constituye una institución expresamente prevista y regulada en el texto constitucional. Cierto es que el art. 35.2 CE encomienda a la ley la regulación de un estatuto de los trabajadores (STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2). Es esta habilitación la que, en su caso, permite al legislador prever la posibilidad de someter la relación laboral a un período de prueba, tal y como efectivamente ha contemplado en el art. 14 LET, en que se reconoce la facultad de empresario y trabajador de pactar dicha estipulación. Se trata, en todo caso, de una institución de configuración legal, por lo que la determinación de su contenido corresponde al legislador ordinario, con el límite, obviamente, de que la regulación de ésta u otras instituciones laborales no contravenga las exigencias constitucionales. Por consiguiente, tanto si la cuestionada regulación del art. 4.3 de la Ley 3/2012 encaja en la configuración que del período de prueba efectúa con carácter general el art. 14 LET, como si en ella se diseña una institución de contenido y alcance diferentes, aun recibiendo del legislador idéntica denominación, lo único relevante a efectos de nuestro análisis es determinar si el art. 4.3 de la Ley 3/2012 vulnera o no el art. 35.1 CE, así como el resto de los preceptos constitucionales invocados por el Parlamento recurrente.

b) Efectuada esta precisión, y entrando ya en la primera de las vulneraciones alegadas, hemos de recordar que, según hemos declarado reiteradamente, el derecho al trabajo se concreta, en su vertiente individual, en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido sin justa causa (por todas, SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8; y 192/2003, de 27 de octubre, FJ 4), así como en la existencia de una “reacción adecuada” contra el despido o cese, cuya configuración, en la definición de sus técnicas y alcance, se defiere al legislador (STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2).

Este es, precisamente, el contenido del derecho al trabajo al que alude el Letrado del Parlamento de Navarra como infringido por el precepto cuestionado. Sin embargo, ha de precisarse que el problema que puede plantear el art. 4.3 de la Ley 3/2012 no es un problema de causalidad del despido, ni de existencia de una reacción adecuada frente al despido sin causa; conforme a la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (a la que este Tribunal ha tenido ocasión de referirse en la STC 173/2013, de 10 de octubre, FJ 4), el desistimiento durante el período de prueba no constituye un despido, sino la plasmación, a través de una declaración de voluntad, de una condición resolutoria, positiva y potestativa, expresamente asumida por las partes en el momento de la suscripción del contrato.

Es cierto que la posibilidad legal de introducir en el contrato tal condición resolutoria, únicamente sujeta para su activación a la mera declaración de voluntad de cualquiera de las partes —singularmente, del empresario— constituye un mecanismo que habilita la extinción contractual *ad nutum* a iniciativa empresarial (por todas, STC 182/2005, 4 de julio, FJ 4). Desde esta perspectiva, por tanto, el período de prueba admitido y regulado por el legislador puede actuar como una limitación del derecho a la estabilidad en el empleo —mayor cuanto más amplia sea su duración—, y que, por tal razón, entra en conexión con el art. 35.1 CE. Por ello, en atención a la alegación de los recurrentes, se hace necesario examinar la adecuación del art. 4.3 de la Ley 3/2012 a este precepto constitucional.

c) En dicho análisis, y en una inicial aproximación general sobre la institución del período de prueba, resulta obligado tener en cuenta que, como ocurre respecto a cualquier otro derecho —incluidos los fundamentales— (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FFJJ 7 y 9; 128/2007, de 4 de junio, FJ 11; 115/2013, de 9 de mayo, FJ 5), el derecho al trabajo reconocido en el art. 35.1 CE no es absoluto ni incondicional, sino que puede quedar sujeto a limitaciones justificadas en atención a la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela.

Entre otros, y por lo que ahora interesa, el derecho al trabajo puede entrar en conflicto con el reconocimiento en el art. 38 CE de la libertad de empresa y el mandato a los poderes públicos de garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad. Sin perjuicio de los límites necesarios, tales exigencias derivadas del art. 38 CE pueden legitimar el reconocimiento legal en favor del empresario de determinadas facultades de extinción del contrato de trabajo integradas en sus poderes de gestión de la empresa (STC 192/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Entre tales facultades, y dentro de su ya comentada libertad de configuración, el legislador ha optado, como regla general, por admitir en las relaciones laborales la posibilidad de pactar un período de prueba, durante cuyo transcurso, cualquiera de las partes —incluido el empresario— puede proceder a la resolución contractual. De este modo, la admisión normativa de dicha estipulación se configura como una excepción al carácter causal que el ordenamiento legal, también como regla general, exige a las extinciones contractuales a iniciativa empresarial; sin perjuicio, claro está, de que, como este Tribunal ha reiterado, la motivación de la decisión extintiva se encuentre limitada por el necesario respeto a los derechos fundamentales y el principio de no discriminación (SSTC 94/1984, de 16 de octubre, FJ 3; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 4). Por su valor interpretativo *ex* art. 10.2 CE, resulta de interés destacar que tal peculiaridad prevista en nuestro ordenamiento para el desistimiento durante el período de prueba se encuentra en sintonía con lo dispuesto en el Convenio núm. 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la terminación de la relación de trabajo, ratificado por España (“BOE” núm. 155, de 29 junio de 1985); en su art. 2.2 se autoriza a los Estados a excluir las garantías establecidas en dicho Convenio respecto a “los trabajadores que efectúen un período de prueba o que no tengan el tiempo de servicios exigido”, con el requisito de que “en uno u otro caso la duración se haya fijado de antemano y sea razonable”.

Ha de tomarse también en consideración el mandato que el art. 40.1 CE dirige a los poderes públicos para llevar a cabo “una política orientada al pleno empleo”; objetivo que, conforme a nuestra doctrina constitucional, configura la dimensión colectiva del derecho al trabajo y cuya atención puede legitimar limitaciones en la ya referida vertiente individual de este derecho. Esa dimensión colectiva, vinculada al referido mandato de realizar una política de pleno de empleo, encuentra explicación en que “en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”; de ahí que este Tribunal haya admitido que una determinada restricción al derecho individual al trabajo “sería constitucional siempre [que] con ella se asegurase la finalidad perseguida por la política de empleo: es decir, en relación con una situación de paro, si se garantizase que con dicha limitación se proporciona una oportunidad de trabajo a la población en paro, por lo que no podría suponer, en ningún caso, una amortización de puestos de trabajo” (STC 22/1981, de 2 de julio, FFJJ 8 y 9, respecto a la fijación por ley de una edad máxima de permanencia en el trabajo).

Las anteriores consideraciones permiten, en fin, confirmar que el derecho al trabajo reconocido en el art. 35.1 CE puede entrar en conflicto con otros bienes y derechos constitucionales, lo que podría justificar ciertas restricciones en su reconocimiento. No obstante, conforme a nuestra reiterada jurisprudencia, tales posibles limitaciones, además de tener que gozar de justificación legítima, “no pueden ser absolutas … ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable” (SSTC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4; 110/2006, de 3 de abril, FJ 3), debiendo en todo caso “ser proporcionadas al fin perseguido con ellas” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 15; o SSTC 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 6; 37/1989, de 15 de febrero, FJ 8; 112/2006, de 5 de abril, FFJJ 8 y ss.).

d) A partir de los anteriores presupuestos debemos, pues, proceder ya a valorar específicamente la denunciada vulneración del art. 35.1 CE que los recurrentes imputan al art. 4.3 de la Ley 3/2012, por disponer que la duración del período de prueba en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores “será de un año en todo caso”. En este juicio, y de acuerdo con los parámetros de valoración expuestos, habremos de determinar si la limitación al derecho al trabajo *ex* art. 35.1 CE que puede derivar de este precepto legal encuentra justificación razonable y proporcionada, en atención a la preservación de otros derechos y bienes constitucionales; de alcanzarse una respuesta afirmativa, habrá de rechazarse la impugnación formulada.

e) A fin de realizar este enjuiciamiento, debe señalarse que la regulación del período de prueba que realiza el art. 4.3 de la Ley 3/2012 constituye la única especialidad del régimen jurídico del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores que esta Ley introduce, tal y como afirma expresamente el art. 4.3 analizado: mientras en este último precepto se indica que la duración del período de prueba en esta modalidad contractual “será de un año en todo caso”, en la regulación común contemplada en el art. 14 LET se dispone que los límites de duración del período de prueba serán los establecidos en los convenios colectivos, sin perjuicio de que, en atención a diversas circunstancias y en los términos allí señalados, se concreten por el propio precepto legal ciertas duraciones máximas; la más amplia, de seis meses. Por lo demás, los únicos requisitos subjetivos, desde la perspectiva del empresario, para suscribir el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores consisten, de un lado, en que se trate de empresas de menos de cincuenta trabajadores; lo que, según el preámbulo de la Ley 3/2012, concurre (incluyendo también a empresas con cincuenta trabajadores) en el 99,23 por 100 de las empresas españolas, siendo las PYMES las que están sufriendo con mayor intensidad las consecuencias negativas de la crisis económica. De otro lado, a fin de evitar estrategias abusivas de sustitución, adicionalmente se requiere que esas empresas con una cifra de empleo inferior a los cincuenta trabajadores no pueden haber realizado extinciones improcedentes en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, cuando éste se concierte para cubrir puestos del mismo grupo profesional y centro de trabajo que los afectados por la decisión extintiva (art. 4.1 y 6). A su vez, desde la perspectiva del trabajador, la exigencia del periodo de prueba de un año de duración en este nuevo contrato se establece para todos los trabajadores, con independencia de su cualificación o categoría, con la única y lógica excepción de los trabajadores que ya hubieren desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación, que quedan exentos del periodo de prueba (art. 4.*3 in fi*ne).

El objeto y finalidad de la específica regulación considerada es, de conformidad con el preámbulo y el art. 4.1 de la Ley 3/2012, el fomento de la contratación indefinida y de la creación de empleo estable por empresas de menos de cincuenta trabajadores, al tiempo que se potencia la iniciativa empresarial; se trata así de facilitar la contratación de trabajadores por parte de pequeñas y medianas empresas que, pese a la situación de crisis económica, apuesten por la creación de empleo estable. Esa vinculación con los objetivos de la política de empleo que se aprecia en esta modalidad contractual y a la que responden las peculiaridades de su régimen jurídico —incluida la cuestionada duración del período de prueba— se confirma si se analiza lo establecido en la disposición transitoria novena de la Ley 3/2012: esta limita temporalmente la posibilidad de realización de contratos de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores hasta el momento en que “la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento”. Nos hallamos, por consiguiente, ante una medida coyuntural, vinculada a una concreta situación del mercado de trabajo de muy elevado desempleo y que, sin duda, conecta con el ya comentado deber de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE).

Cabe apreciar que la regulación introducida no difiere sustancialmente, salvo en su concreta configuración técnica, de medidas de actuación sobre la duración del contrato de trabajo que, a lo largo del tiempo, ha venido ensayando el legislador como instrumento de apoyo a la creación de empleo. Conviene recordar que, desde su redacción original de 1980, la Ley del estatuto de los trabajadores ha venido manteniendo ininterrumpidamente un precepto (art. 17.3) por el que se autoriza al Gobierno a regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo, que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores desempleados. Se ha añadido a tal previsión, a partir de 1997, la regla de que las citadas medidas “se orientarán prioritariamente a fomentar el empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de contratos temporales en contratos por tiempo indefinido”. La actuación sobre los aspectos relativos a la duración del contrato de trabajo ha constituido pues una variable habitual en el diseño por los poderes públicos de las políticas de empleo, en especial en períodos —como el presente— de emergencia en cuanto a los niveles de desempleo. De este modo, la introducción del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y del régimen jurídico que lo acompaña no constituye sino una nueva actuación del legislador sobre la duración de la contratación laboral y de la estabilidad en el puesto de trabajo. Pretende ofrecer una respuesta que entiende adecuada a una situación de grave crisis del empleo como la que refleja el preámbulo de la Ley 3/2012, donde se deja constancia de una cifra de paro de 5.273.600 personas.

Para favorecer el citado objetivo y hacer atractiva a las empresas la contratación indefinida de trabajadores a través de esta modalidad contractual, el legislador ha dispuesto en el art. 4 de la Ley 3/2012 diversos incentivos en favor de los empresarios: beneficios fiscales y bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por la contratación de determinados colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo (apartados 4 y 5). Además, el cuestionado art. 4.3 de la Ley 3/2012 prevé también como especialidad que la duración del período de prueba en este tipo de contrato sea en todo caso de un año, medida que cabe interpretar como un instrumento adicional de incentivación de la creación de empleo, que eventualmente puede contribuir a potenciar la decisión empresarial de concertar contratos de trabajo indefinidos; implica en efecto disponer de un período de tiempo, superior en principio al previsto con carácter común, durante el que poder constatar no sólo la aptitud y capacidad del trabajador contratado, sino también la sostenibilidad económica del nuevo puesto de trabajo creado. Tal conclusión se ve corroborada por las alegaciones del Abogado del Estado, quien pone de manifiesto que, junto a la finalidad tradicional del período de prueba, concurre en la medida ahora analizada la necesidad empresarial de determinar, en un contexto de crisis como el actual, si el puesto de trabajo es viable económicamente y por tanto sostenible.

Estas comentadas finalidades encuentran evidente relación con la interpretación que la OIT ha efectuado sobre la ya antes comentada previsión del art. 2.2 de su Convenio núm. 158, por la que se autoriza a los Estados a excluir de las garantías de este Convenio a “los trabajadores que efectúen un período de prueba o que no tengan el tiempo de servicios exigido”. El precepto supedita esta exclusión a que “en uno u otro caso la duración se haya fijado de antemano y sea razonable”. Respecto a la determinación de esa duración razonable, la OIT ha afirmado que se trata de un aspecto que corresponde resolver a cada Estado. El límite de duración de tal período lo ha fijado en que no sea “excesivamente largo”. Ha admitido, a la vez, que las consideraciones políticas motivadoras —en particular, el fomento de un empleo pleno y productivo—, así como las medidas adoptadas para contrarrestar o limitar la exclusión de la protección, podrían contribuir a justificar un período de exclusión “relativamente largo”. De este modo, si bien en el supuesto enjuiciado no apreció fundamento suficiente para admitir como razonable una duración de dos años, sí declaró que, al ser en el país afectado el período de exclusión de las garantías normalmente considerado como razonable el que no exceda de seis meses, el Comité no podría excluir la posibilidad de que estuviera justificado un período más dilatado para permitir a los empleadores medir la viabilidad económica y las perspectivas de desarrollo de su empresa, al tiempo que se posibilita a los trabajadores adquirir cualificaciones y experiencias. Nos referimos al Informe de la OIT, de 6 de noviembre de 2007, elaborado por el comité encargado de examinar la reclamación relativa al contrato indefinido “para nuevas contrataciones” y su “período de consolidación del empleo”, introducido en Francia por la Ordenanza núm. 2005-893, apartados 66, 68, 71 y 72; fue aprobado por el Consejo de Administración, en la 300ª reunión, noviembre de 2007.

A dichos objetivos se acomoda también la prevista duración del período de prueba ahora impugnada, que contempla una medida que no solo posibilita el mutuo conocimiento de la partes durante su transcurso y la constatación de las aptitudes del trabajador contratado; se dirige sobre todo a facilitar y promover decisiones de creación de empleo de pequeñas y medianas empresas, reduciendo las incertidumbres propias de todo proyecto de inversión empresarial, favoreciendo además que tales decisiones se orienten hacia la contratación de carácter estable. Atendido el contexto de grave crisis económica y alto desempleo a que responde la introducción y mantenimiento del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, hemos de afirmar que la fijación en esta modalidad contractual de un período de prueba superior al generalmente previsto para las demás relaciones laborales encuentra justificación; no sólo en la finalidad típica de todo período de prueba sino, sobre todo, en la específica y legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como instrumento para contribuir, junto con otras medidas de su régimen jurídico, a promover la creación de empleo estable, de conformidad con el mandato que el art. 40.1 CE dirige a los poderes públicos para llevar a cabo una política orientada al pleno empleo.

f) Conforme al canon de valoración antes expuesto, para apreciar la adecuación constitucional del art. 4.3 de la Ley 3/2012, no basta con que la cuestionada duración de un año del período de prueba responda a una finalidad legítima, sino que además es necesario que supere las debidas exigencias de razonabilidad y proporcionalidad.

El examen del carácter razonable de la medida ha sido objeto de consideración en un informe de la OIT, emitido en relación con la reclamación presentada respecto, entre otros, al ahora cuestionado art. 4.3 de la Ley 3/2012 (Informe aprobado por el Consejo de Administración, en la 321ª reunión, junio de 2014). Sin embargo, tras repasar la doctrina de la OIT en la materia, el comité encargado de la elaboración de este informe “estima que no dispone de fundamentos suficientes para considerar si la extensión de un año de la exclusión del campo de aplicación del Convenio pueda ser considerada como razonable, más aún cuando dicha extensión no ha sido el resultado de la concertación social y que la exclusión se ha introducido de manera general en dicha modalidad contractual” (apartado 246). Este Tribunal, por el contrario, en ejercicio de la competencia que le es propia, sí puede y debe emitir un pronunciamiento específico y fundamentado sobre la razonabilidad y proporcionalidad del impugnado art. 4.3 de la Ley 3/2012, a efectos de enjuiciar su constitucionalidad, conforme al canon de valoración antes indicado. Para determinar la eventual concurrencia de estas exigencias, resulta preciso tomar en consideración una serie de circunstancias vinculadas al propio régimen jurídico del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores previsto en el art. 4 de la Ley 3/2012; su análisis permite poner de relieve que la concertación de esta modalidad contractual y, especialmente, la cuestionada facultad de desistimiento empresarial durante un período de prueba de un año, queda sujeta a importantes limitaciones o condiciones legales, algunas de las cuales se traducen en paralelas garantías en favor de los trabajadores y del empleo.

Así, en primer lugar, es necesario recordar que, conforme a lo antes indicado, la propia Ley 3/2012 establece un límite temporal a la posibilidad de utilizar esta modalidad contractual: sólo “hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento” (disposición transitoria novena, apartado 2); esto pone de relieve el carácter coyuntural y restringido en el tiempo con que el legislador concibe el recurso a este contrato y a su ahora cuestionada peculiaridad relativa a la duración del período de prueba. En segundo término, procede asimismo volver a señalar que la aplicación de esta previsión impugnada tiene también un alcance objetivo limitado en cuanto al tipo de empresas en que puede hacerse efectiva. Como también antes se ha indicado, aparte de la ya comentada cautela introducida para evitar estrategias abusivas de sustitución de trabajadores, el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores únicamente puede concertarse en empresas de menos de cincuenta trabajadores. Estas, si bien representan un porcentaje muy amplio de nuestro tejido empresarial, son también las que, por lo general, suelen presentar mayores reticencias para apostar por la contratación indefinida, ante la dificultad de afrontar los riesgos y vicisitudes económicas. Como tercera consideración conviene advertir que la Ley establece determinadas cautelas dirigidas a disuadir a los empresarios de ejercer la facultad de desistimiento antes de que transcurra el período de prueba de un año. En concreto, dispone que para poder beneficiarse de los incentivos vinculados al contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores —deducciones fiscales y bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social— la empresa estará obligada no sólo a no alterar el nivel de empleo durante al menos un año desde la celebración del contrato, sino, además, a mantener en el empleo al propio trabajador contratado durante al menos tres años; en caso de incumplimiento, el empresario quedará obligado a reintegrar tales incentivos (art. 4.7 de la Ley 3/2012 y art. 43 de la Ley del impuesto sobre sociedades). Finalmente, ha de tenerse también en cuenta que la medida cuestionada se acompaña de otras previsiones normativas que pueden contribuir a atemperar el carácter gravoso que para el trabajador puede conllevar el período de prueba de un año; por una parte, la eventual compatibilización del salario con prestaciones contributivas por desempleo previamente reconocidas o el mantenimiento del derecho a su percepción a la finalización del contrato —todo ello en los términos establecidos en el apartado 4 del art. 4 de la Ley 3/2012— y, por otra, el reconocimiento de que, tras la superación de dicho período de prueba, se consolidará con plenos efectos su condición de trabajador indefinido en la empresa.

La exposición de estas consideraciones permite constatar los límites y cautelas legales a que queda sometida la aplicación de la cuestionada duración del período de prueba de un año, con su consiguiente proyección sobre el alcance de la afectación del derecho a la estabilidad en el empleo del trabajador contratado. Además, ha de tenerse en cuenta que —desde un punto de vista lógico e, incluso, cronológico— antes del derecho a la estabilidad en el empleo figura el derecho de acceso al mismo; este se integra en el contenido esencial del derecho al trabajo que, en su dimensión individual, reconoce el art. 35.1 CE. Atendidos estos presupuestos y una vez realizada la debida ponderación de los derechos y bienes constitucionales en conflicto, este Tribunal ha de concluir que la previsión cuestionada, por la que se establece un período de prueba de un año, constituye una medida que, en la coyuntura económica en que se ubica y en tanto liga su perdurabilidad a los umbrales de desempleo en los términos ya indicados, resulta razonable; supera la regla de adecuada proporcionalidad entre el sacrificio que supone para la estabilidad en el trabajo del trabajador contratado y los beneficios que puede representar para el interés individual y colectivo del fomento y creación de empleo estable. En consecuencia, con independencia de la valoración que pueda merecer la oportunidad y eficacia de una medida legal de esta naturaleza, que no nos corresponde efectuar, es preciso concluir que se trata de una disposición que no vulnera el art. 35.1 CE; en términos razonables y proporcionados pretende favorecer el acceso de desempleados a un puesto de trabajo estable, en el marco de una excepcional coyuntura de emergencia, caracterizada por elevadísimos niveles de desempleo, en ejecución del mandato que a los poderes públicos dirige el art. 40.1 CE.

Este juicio de constitucionalidad se enmarca en el específico contexto y régimen jurídico que acompaña al impugnado art. 4.3 de la Ley 3/2012, habiendo resultado determinantes en esa conclusión tanto los fines justificativos a que responde la medida en la grave coyuntura de desempleo en que se ubica, como los concretos límites, condiciones y garantías legales a que la norma sujeta su aplicación; entre ellos, la estricta vinculación de su vigencia con la persistencia de una determinada tasa de paro en nuestro país. Como es obvio, la eventual aprobación futura de normas legales que incidan sobre la duración del período de prueba en la contratación laboral, así como el control de constitucionalidad a que pudieran someterse, requerirán de este Tribunal una nueva valoración y decisión, no necesariamente condicionada por la solución ahora adoptada.

B) Por la misma razón que acaba de indicarse, no es posible apreciar tampoco en el precepto impugnado la pretendida vulneración del art. 14 CE; para el Parlamento recurrente sería una consecuencia de la duración injustificada e indiferenciada del período de prueba, ajena a las diferencias derivadas de la distinta cualificación de los trabajos a desempeñar. Sin perjuicio de recordar que el principio de igualdad (art. 14 CE) no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación (por todas, SSTC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 7; y 181/2000, de 29 de junio, FJ 11), conviene tener presente que, como ya se dijo, la medida ahora analizada supone ampliar la finalidad tradicional del período de prueba; se dirige en esta nueva modalidad contractual no solo a facilitar el mutuo conocimiento de las partes y de las condiciones de prestación de la actividad laboral y a acreditar que el trabajador posee las aptitudes necesarias para su contratación (como sucede con el periodo de prueba regulado con carácter general en el art. 14 LET), sino también, desde la perspectiva empresarial, a verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo. Esta finalidad adicional justifica que el legislador haya fijado un período de duración de un año para todos los trabajadores, sin distinguir por su categoría o cualificación.

C) Aduce también el Letrado del Parlamento de Navarra que el precepto impugnado podría vulnerar el derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE; establecería una limitación injustificada de la autonomía de los representantes de los empresarios y de los trabajadores en la determinación de la duración del período de prueba, por cuanto la expresión “en todo caso” que el art. 4.3 de la Ley 3/2012 utiliza convierte en indisponible la duración de un año establecida para el periodo de prueba en el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, impidiendo a la negociación colectiva establecer duraciones diferentes.

Es cierto que el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva por el art. 37.1 CE comporta, como contenido esencial, la libertad de contratación; asimismo dentro de este derecho constitucional se integra la libertad de estipulación, entendida como facultad de las partes de seleccionar las materias y contenidos a negociar. Sin embargo, esa facultad de estipulación no es absoluta sino que, por razones justificadas, puede quedar limitada por la ley en cuanto a las materias objeto de negociación o el sentido en que pueden ser reguladas por la autonomía colectiva.

a) No hay que olvidar que el art. 35.2 CE remite a “la ley” la regulación de un estatuto de los trabajadores, por lo que la configuración de los aspectos relativos a las relaciones laborales se defiere al legislador, más concretamente, al legislador estatal *ex* art. 149.1.7 CE (STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2). Asimismo, también el art. 37.1 CE ordena a “la ley” garantizar el derecho a la negociación colectiva laboral y la fuerza vinculante de los convenios; es pues el legislador el encargado de cumplir un papel activo en la concreción y desarrollo de este derecho, pudiendo establecer limitaciones que “escapan al poder de disposición de las partes negociadoras” (STC 136/1987, de 22 de julio, FJ 5; o STC 208/1993, de 28 de junio, FJ 3). No está de más recordar, en fin, que en virtud del art. 53.1 CE es también la “ley” la habilitada para regular el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución, entre los que se encuentran los citados. Por todo ello, a partir de los anteriores presupuestos, resulta constitucionalmente admisible que, en la regulación de la relación laboral, el legislador pueda limitar el alcance de la intervención de la negociación colectiva sobre determinados aspectos o materias.

Ha de tenerse en cuenta que la consagración constitucional del derecho a la negociación colectiva no conlleva el desapoderamiento normativo del Estado para regular las relaciones laborales; la Constitución no ha dispuesto una reserva de regulación en favor de la autonomía colectiva que le otorgue el monopolio normativo en materia laboral. En tal sentido, este Tribunal ya ha rechazado la idea de que el art. 37.1 CE consagre el derecho a la negociación colectiva en términos tales que ningún otro instrumento pueda suplirla a la hora de alcanzar la normativa laboral (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 24). Por el contrario, y como también hemos puesto de relieve (ATC 217/1984, de 4 de abril, FJ 3), el reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva —y su engarce, en su caso, con el derecho a la libertad sindical— “no significa que el convenio colectivo resultado del ejercicio de tal derecho se convierta en fuente única de las condiciones de trabajo o excluya el legítimo ejercicio de su actividad por los restantes poderes normativos constitucionalmente reconocidos”, entre los que, evidentemente, se encuentra el legislador. En esa eventual concurrencia, resulta indiscutible la superioridad jerárquica de la ley sobre el convenio colectivo (art. 9.3 CE), razón por la que “éste debe respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario por aquélla” (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FJ 2).

En efecto, la primacía de la ley sobre los convenios colectivos ha sido reiteradamente afirmada por este Tribunal al analizar supuestos de colisión entre la ley y el convenio (por todas, SSTC 58/1985, de 30 de abril; 177/1988, de 10 de octubre; 62/2001, de 1 de marzo o STC 110/2004, de 30 de junio). Sin duda, el convenio colectivo, como cualquier acto resultado de la autonomía privada, debe respetar la ley (arts. 9.1 CE, 3.3 y 85.1 LET y 6.3 y 1255 del Código civil), entendida en sentido material, esto es, comprensiva tanto de las disposiciones legales como de las reglamentarias que las desarrollen (art. 3.2 LET), emanadas ambas del Estado (art. 149.1.7 CE). Ese deber de respeto alcanza obviamente a la naturaleza jurídica —dispositiva o imperativa, en sus distintos grados— que el legislador laboral haya atribuido a las normas legales en virtud de unos determinados criterios y objetivos de política social, de modo que dicha naturaleza resulta determinante en la delimitación del contenido regulador habilitado a la negociación colectiva. En tal sentido, y como ya se ha avanzado, la doctrina constitucional ha señalado que resulta obligado “el respeto por la norma pactada del derecho necesario establecido por la Ley” y, dando específica respuesta a la cuestión que directamente ahora nos ocupa, ha afirmado que “la Ley … puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva” (STC 58/1985, FJ 3). De hecho, no faltan ejemplos en la legislación laboral de normas absolutamente imperativas, no disponibles en ningún sentido por la negociación colectiva, siendo esta naturaleza y efecto la que los recurrentes denuncian respecto a la previsión por el art. 4.3 de la Ley 3/2012 de un período de prueba de un año en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores.

b) Conforme a la doctrina constitucional antes expuesta, en tanto la decisión de la ley de reservarse la regulación de un determinado aspecto o materia, con exclusión de la negociación colectiva, constituye una limitación a este derecho reconocido en el art. 37.1 CE, para que dicha exclusión resulte constitucionalmente legítima es necesario que goce de una justificación razonable y proporcionada en atención a la preservación de otros derechos y bienes constitucionales. Por ello, a efectos de determinar su ajuste al texto constitucional, las posibles restricciones legales a la libertad de estipulación, mediante el establecimiento de normas de derecho necesario absoluto indisponibles para la autonomía colectiva, deben analizarse para cada caso concreto.

Por lo que se refiere al art. 4.3 de la Ley 3/2012 que ahora nos ocupa, hemos de afirmar que el carácter imperativo de la regulación legal impugnada —sobre la duración del período de prueba de un año y su consiguiente indisponibilidad para la negociación colectiva— goza de la misma justificación legítima, razonable y proporcionada que desde la perspectiva del art. 35.1 CE hemos declarado respecto a la propia medida en sí misma considerada, siendo trasladables aquí las consideraciones allí efectuadas. En síntesis, hemos razonado que la discutida duración del período de prueba del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores constituye una medida legislativa coyuntural adoptada en un contexto de grave crisis económica con una elevada tasa de desempleo; atiende a la legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como medio para facilitar el empleo estable, lo que conecta con el deber de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE). En tal sentido hemos explicado que la ampliación de la duración del periodo de prueba en esta nueva modalidad contractual no sólo cumple la finalidad típica del periodo de prueba; además permite al empresario comprobar, en un contexto de crisis como el actual, si el puesto de trabajo ofertado con carácter indefinido es viable económicamente y por tanto sostenible. Se trata, en suma, de una medida dirigida a facilitar las decisiones de creación de empleo estable de las pequeñas y medianas empresas (que constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial español), reduciendo las incertidumbres propias de todo proyecto de inversión empresarial, en una coyuntura económica tan difícil y adversa como la actual. En cualquier caso, también hemos destacado las limitaciones legales a que queda sometida la aplicación de la medida, que nos han llevado a concluir que la previsión impugnada supera las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad.

También ahora con relación al art. 37.1 CE, por las mismas razones, ha de alcanzarse idéntica conclusión. La configuración legal como norma de Derecho necesario absoluto de la duración del período de prueba de un año en el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores actúa como garantía hábil para evitar que, a través de la negociación colectiva, se pueda reducir o eliminar el potencial incentivo a la contratación indefinida que mediante esta medida ha querido introducir el legislador; la decisión legislativa impugnada contribuye pues a impedir que la actuación de la autonomía colectiva pueda frustrar el legítimo y ya comentado objetivo de creación de empleo estable que se pretende alcanzar a través de esta modalidad contractual y su régimen jurídico. Por ello, vista la finalidad y alcance de la previsión cuestionada, y una vez ponderados los intereses constitucionales en juego, hemos de declarar que no puede tildarse de lesiva del art. 37.1 CE la decisión del legislador de establecer en un año la duración del período de prueba del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, con el carácter de norma imperativa indisponible para la negociación colectiva.

D) La igualmente aducida infracción del art. 24.1 CE se hace depender, en el recurso, de la concreta configuración del período de prueba en el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores; en cuanto reconoce al empresario la plena libertad de desistimiento del contrato durante un período muy dilatado (un año), priva, a juicio del Letrado del Parlamento de Navarra, al trabajador de capacidad de reacción frente al desistimiento empresarial, impidiendo el control judicial de dicha decisión. Esta pretendida infracción del derecho a la tutela judicial efectiva resultaría agravada, según el recurrente, por el hecho de que el desistimiento empresarial no lleve aparejado ningún tipo de resarcimiento al trabajador.

No puede, sin embargo, apreciarse tal vulneración, por carecer de fundamento. El derecho a la tutela judicial efectiva se reconoce por el art. 24.1 CE “en el ejercicio” de los derechos e intereses legítimos, siendo las normas sustantivas (en este caso el art. 4 de la Ley 3/2012) las que delimitan el alcance de tales derechos e intereses. Respecto a la decisión empresarial de desistimiento durante el período de prueba en el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores está garantizado el pleno acceso a la tutela de los Jueces y Tribunales para impugnar las decisiones no ajustadas al régimen jurídico establecido por la Ley; ya sea por el ejercicio del desistimiento una vez transcurrido el período máximo de duración del periodo de prueba, o porque se haya establecido el período de prueba en supuestos en los que la propia Ley lo excluye expresamente (cuando el trabajador haya desempeñado ya las mismas funciones con anterioridad en la empresa). Igualmente para impugnar aquellas decisiones que se hayan adoptado por motivos discriminatorios o contrarios a los derechos fundamentales del trabajador (por todas, SSTC 94/1984, de 16 de octubre, y 166/1988, de 26 de septiembre). Lo que no garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el acceso a la jurisdicción para exigir una justificación causal del desistimiento empresarial en todo caso, o una indemnización en caso de desistimiento; exigencias que la norma sustantiva no contempla en la configuración de la institución considerada (ni respecto del periodo de prueba regulado con carácter general en el art. 14 LET, ni respecto del periodo de prueba específico regulado en el art. 4.3 de la Ley 3/2012).

Por todo lo razonado debemos desestimar la impugnación del art. 4.3 de la Ley 3/2012.

4. En segundo lugar el Letrado del Parlamento de Navarra impugna el apartado uno del art. 14 de la Ley 3/2012, precepto que modifica el art. 82.3 LET, atribuyendo a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, la facultad de acordar la inaplicación (“descuelgue”) de lo pactado por los representantes de los trabajadores y los empresarios en un convenio colectivo de los contemplados en el título III LET. A juicio del Parlamento recurrente, tal previsión vulnera el reconocimiento constitucional de la fuerza vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE), el ejercicio de la actividad sindical garantizado a través del reconocimiento constitucional de la libertad sindical (art. 28.1 CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

El Abogado del Estado rechaza la impugnación relativa al art. 14.1 de la Ley 3/2012, que descansaría, en su opinión, en la infundada premisa de la existencia de un determinado modelo constitucional de relaciones laborales caracterizado por la máxima irradiación del poder sindical de negociación, en el que no tendría encaje, según el recurrente, la reforma de la negociación colectiva contenida en la Ley 3/2012.

Ha de advertirse que el art. 82.3 LET ha sido nuevamente modificado por el art. 9.5 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. No obstante, esta reforma, se limita al quinto párrafo al art. 82.3 LET, que regula los sujetos legitimados para actuar, en representación de los trabajadores, como interlocutores ante la dirección de la empresa en el procedimiento de consultas para la adopción del acuerdo de inaplicación de condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo. Carece pues de relevancia para la impugnación planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad. La tramitación de este Real Decreto-ley como proyecto de ley, tras su convalidación, ha dado lugar a la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; su art. 9.cinco incorpora la referida modificación del quinto párrafo del art. 82.3 LET, que no afecta, como queda dicho, a la cuestión controvertida en este proceso constitucional.

A) Para dar adecuada respuesta a la controversia planteada conviene comenzar recordando que la argumentación del recurso parte, en efecto, del presupuesto de entender que la reforma introducida por la Ley 3/2012 constituye en algunos aspectos una ruptura con lo que el recurrente considera como “modelo constitucional de relaciones laborales”. Debe, sin embargo, advertirse que el pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales sobre el régimen jurídico de las relaciones laborales [STC 6/1984, de 24 de enero, FJ 4 D)], pues “la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7). La argumentación del Parlamento recurrente contra la reforma introducida por la Ley 3/2012 descansa en la insostenible presunción de la existencia de “un hipotético modelo constitucional de relaciones laborales, que la Constitución no diseña, aunque establece las premisas desde las cuales, tanto el legislador como la actuación de las partes sociales, permitan configurar, de forma dinámica, cambiante y abierta, un sistema de relaciones laborales, de los varios que serían compatibles con el orden constitucional” (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FJ 2).

Por ello, sería erróneo afirmar que cuando el art. 37.1 CE establece que “la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”, el constituyente se ha decantado por un determinado modelo de negociación colectiva al que quedaría sujeto el legislador (estatal, *ex* art. 149.1.7 CE), que no podría considerar otras opciones políticas en la regulación de la negociación colectiva. La Constitución, como ya se dijo, no contiene un “modelo” cerrado de relaciones laborales ni, en particular, de ninguno de los elementos del derecho a la negociación colectiva; se limita en su art. 37.1 a reconocer el derecho, cuya garantía encomienda al legislador, a señalar quiénes son sus titulares (los representantes de los trabajadores y empresarios) y a establecer la eficacia del resultado de la actividad negocial (fuerza vinculante de los convenios). El legislador dispone, en consecuencia, de un amplio margen de libertad de configuración en el desarrollo del derecho a la negociación colectiva, aunque esa libertad no sea absoluta.

Como ha señalado este Tribunal, el reconocimiento autónomo y diferenciado de la negociación colectiva en el art. 37.1 CE supone la superación de la mera idea de libertad de negociación, como esfera libre de injerencias; asegura, mediante una tarea encomendada específicamente al legislador, un sistema de negociación y contratación colectiva y la eficacia jurídica del convenio colectivo. Al legislador le corresponde cumplir un papel activo en la concreción y desarrollo del derecho a la negociación colectiva, dando efectividad y apoyo al proceso de negociación y a su resultado (STC 208/1993, de 28 de junio, FJ 3), sin perjuicio de que asimismo el legislador pueda establecer restricciones a la fuerza vinculante de los convenios colectivos en aras a la protección o preservación de otros derechos, valores o bienes constitucionalmente protegidos o intereses constitucionalmente relevantes (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 24), del mismo modo que puede excluir determinadas materias de la negociación colectiva y establecer la sujeción de la negociación colectiva a las normas legales imperativas. Como ya se dijo, el convenio colectivo ha de respetar y someterse a lo dispuesto con carácter necesario en la Ley; esta puede incluso afectar legítimamente a los convenios colectivos vigentes a su entrada en vigor, sin que por ello resulte vulnerado el principio de seguridad jurídica (por todas, SSTC 58/1985, FJ 3; 177/1988, FJ 4; 210/1990, FJ 2; y 62/2001, FJ 3).

Ha precisado también este Tribunal que el mandato que el art. 37.1 CE dirige al legislador de garantizar el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios no priva a las garantías contenidas en ese precepto constitucional de eficacia inmediata. La facultad que poseen los representantes de los trabajadores y empresarios de regular sus intereses recíprocos mediante la negociación colectiva no es una facultad derivada de la ley sino que encuentra su expresión jurídica en el texto constitucional (STC 58/1985, FJ 3).

En relación con la fuerza vinculante del convenio este Tribunal ha declarado asimismo (por todas STC 225/2001, de 26 de noviembre, FJ 4) que el empresario unilateralmente o en concierto con los trabajadores individualmente considerados podrá incidir en la disciplina de las relaciones laborales. No podrá, sin embargo, hacerlo frente al derecho a la negociación colectiva, lo que incluye el respeto al resultado alcanzado en el correspondiente procedimiento de negociación y a su fuerza vinculante, así como la sujeción a los procedimientos de modificación convencional establecidos. No bastará contar con la aceptación de los trabajadores individuales, pues se quebraría la fuerza vinculante del convenio colectivo. Esto no significa que los convenios colectivos petrifiquen o hagan inalterables las condiciones de trabajo en ellos pactadas; se ven sometidas siempre a las fluctuaciones técnicas, organizativas, productivas o de cualquier otro orden que surgen por el paso del tiempo en las relaciones laborales, como en general en todas las relaciones jurídicas. Debe ser en la ley o en los propios convenios colectivos donde se establezca el sistema para su modificación o denuncia.

Además la negociación colectiva, cuando es ejercida por las organizaciones sindicales, se integra en el contenido esencial del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE). En efecto, según señaló tempranamente el Tribunal, la negociación colectiva es un medio necesario para el ejercicio de la actividad sindical que reconocen —junto a las libertades sindicales individuales y las libertades colectivas de organización— los arts. 7 y 28.1 CE (SSTC 73/1984, de 27 de junio, FJ 4; y 98/1985, de 29 de julio, FJ 3). Esta idea se reitera en la posterior jurisprudencia (por todas, STC 238/2005, de 26 de septiembre, FJ 3).

B) Recordadas las líneas fundamentales de nuestra doctrina sobre el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios, que el legislador debe garantizar conforme ordena el art. 37.1 CE, procede que examinemos la impugnación formulada por el Parlamento recurrente frente a la nueva regla que introduce el art. 14.1 de la Ley 3/2012 en el art. 82.3 LET.

La posibilidad que contempla el art. 82.3 LET, en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, de inaplicación de las condiciones establecidas en un convenio colectivo, constituye una excepción a la fuerza vinculante del convenio. Así lo configura expresamente el propio art. 82.3 LET, al establecer en su párrafo inicial la regla general de que los convenios colectivos regulados por la Ley “obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia”; contempla, a continuación, la posibilidad de que las partes acuerden la inaplicación (“descuelgue”) en la empresa de lo pactado en el convenio colectivo, en alguna de las materias que el precepto señala, cuando concurran causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, previo desarrollo de un periodo de consultas al efecto.

La regulación contenida en el art. 82.3 LET constituye, pues, una excepción a la fuerza vinculante de los convenios colectivos regulados en el título III LET; en su virtud es posible pretender tanto la inaplicación de un convenio de empresa como la de un convenio sectorial. La norma responde a una finalidad constitucionalmente legítima; pretende posibilitar la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias sobrevenidas que concurran en una empresa después de la aprobación del convenio, ante el riesgo de que el mantenimiento de tales condiciones pueda poner en peligro la estabilidad de la empresa y, con ello, el empleo, cuya protección constituye un deber de los poderes públicos (art. 40 CE).

Efectuadas las anteriores precisiones, debe advertirse que el recurso de inconstitucionalidad cuestiona una única previsión del conjunto de la regulación relativa a la inaplicación del convenio colectivo: en concreto, la posibilidad reconocida a cualquiera de las partes, en caso de discrepancia, de someter su solución a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, o a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en última instancia y tras haberse desarrollado sin acuerdo el procedimiento de negociación que a tal fin contempla el precepto legal (párrafo octavo del art. 82.3 LET).

No será, por tanto, objeto de nuestro enjuiciamiento —salvo en la medida en que resulte necesario para valorar la solución cuestionada— ni la posibilidad en sí de inaplicación del convenio, ni las razones que causalmente la justifiquen de acuerdo con la Ley; tampoco las sucesivas fases del procedimiento de inaplicación que en ella se contemplan, que pueden concluir con un acuerdo entre las partes o bien con el recurso a los procedimientos voluntarios de solución de conflictos previstos en el propio convenio colectivo y en los acuerdos interprofesionales contemplados en el art. 83 LET.

5. La previsión impugnada en el presente recurso de constitucionalidad es únicamente, en suma, la que establece (párrafo octavo del art. 82.3 LET, en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012) que cuando el período de consultas entre los representantes de los trabajadores y la empresa finalice sin acuerdo, no resultando aplicables los procedimientos mencionados en el párrafo anterior (resolución de la discrepancia por la comisión del convenio o bien mediante los procedimientos de solución de conflictos establecidos en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico previstos en el art. 83 LET) o no habiendo solventado la discrepancia, “cualquiera de las partes podrá someter la decisión de la misma” a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en función del ámbito geográfico de la inaplicación. Estos órganos resolverán la discrepancia mediante decisión “adoptada en su propio seno o por un árbitro designado al efecto por ellos mismos con las debidas garantías para asegurar su imparcialidad”; esta decisión, que habrá de dictarse en un plazo no superior a veinticinco días a contar desde la fecha del planteamiento del conflicto ante dichos órganos, tiene “la eficacia de los acuerdos alcanzados en período de consultas” y siendo únicamente recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos previstos en el art. 91 LET para los convenios colectivos.

Nos encontramos, en definitiva, ante una previsión legal que, en último término, contempla la posibilidad de que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órganos autonómicos equivalentes —ya sea por propia decisión o por laudo arbitral de tercero— procedan a resolver la controversia sobre la pretensión de inaplicación del convenio. Tal intervención se activa por la voluntad o solicitud de cualquiera de las partes, sin requerir el acuerdo o aquiescencia de la otra.

Esta cuestionada previsión no constituye la primera ocasión en que el legislador opta por atribuir a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos la posibilidad de intervenir, mediante decisión vinculante, en un supuesto de falta de acuerdo de las partes en la negociación colectiva. Ya en la Ley 11/1994, de 19 de mayo, se reconoció a la Comisión Consultiva Nacional la facultad de someter a arbitraje obligatorio la controversia surgida cuando las partes legitimadas para la negociación colectiva no llegaran a un acuerdo mediante el que eliminar los defectos de cobertura de regulación derivados de la derogación, por entonces, de las ordenanzas de trabajo (disposición transitoria sexta en la vigente Ley del estatuto de los trabajadores). Esta norma no fue objeto de impugnación ante este Tribunal. Ahora, en cambio, la sumisión a decisión o arbitraje del art. 82.3 LET sí ha sido cuestionada en el presente recurso de inconstitucionalidad, de ahí que, a fin de dar respuesta a las alegaciones de los recurrentes, debamos valorar su adecuación a los preceptos constitucionales invocados (arts. 37.1 y 28.1 CE y art. 24.1 CE).

A) Con relación al análisis de la previsión impugnada desde la perspectiva del art. 37.1 CE —y, por extensión, del art. 28.1 CE—, una vez repasada la doctrina constitucional al respecto, hemos de partir de la premisa de que la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en el procedimiento previsto por el art. 82.3 LET puede determinar, en efecto, una restricción a la fuerza vinculante de los convenios colectivos, si su decisión es favorable a la inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio en alguna de las materias tasadas a las que el citado precepto se refiere. También habría que recordar algunas ideas ya avanzadas sobre el citado precepto constitucional.

El art. 37.1 CE remite a “la ley” la función de garantizar el derecho a la negociación colectiva laboral y la fuerza vinculante de los convenios. Asimismo, como cualquier otro derecho constitucional, el reconocido en el art. 37.1 CE no tiene carácter absoluto, sino que puede quedar sujeto a limitaciones. Como ya puso de relieve la STC 11/1981, de 8 de abril, precisamente en un supuesto en que también se enjuiciaba una norma que imponía un arbitraje obligatorio ante conflictos planteados para modificar las condiciones de trabajo —singularmente, por el fracaso de las negociaciones del convenio colectivo—, el derecho a la negociación colectiva, de forma similar al principio de autonomía en el Derecho privado, puede “presentar excepciones, siempre que la limitación … se encuentre justificada”. Señalaba, en orden a la eventual admisión del arbitraje obligatorio, que tal justificación “puede hallarse en el daño que el puro juego de las voluntades particulares y las situaciones que de él deriven, puede irrogar a los intereses generales” (FFJJ 19 y 24).

Consiguientemente, siguiendo la misma pauta que en anteriores impugnaciones analizadas, también aquí corresponde determinar si la restricción a la negociación colectiva y la fuerza vinculante del convenio colectivo derivada de la cuestionada previsión del art. 82.3 LET responde a una finalidad legítima en aras de salvaguardar otros derechos y bienes constitucionales, y si además de encontrar justificación objetiva, supera los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad.

a) Por lo que se refiere a la finalidad de la previsión impugnada ha de indicarse que, como se desprende de la exposición de motivos de la Ley 3/2012, el legislador ha querido introducir la intervención arbitral impugnada, en un contexto de crisis económica muy grave, como mecanismo que permita superar la situación que se produce cuando la pretensión de modificar las condiciones de trabajo pactadas en el convenio colectivo para facilitar la adaptación de tales condiciones de trabajo a la productividad y competitividad empresarial, ante la concurrencia de las causas sobrevenidas económicas, técnicas, organizativas o de producción que señala la Ley, resulta bloqueada por falta de acuerdo con los representantes de los trabajadores o por el resultado infructuoso de los procedimientos extrajudiciales creados por las representaciones de los trabajadores y de los empresarios para resolver tales desacuerdos, en los términos a los que más adelante se hará referencia. De este modo, al posibilitar la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias adversas que concurran en una empresa, sobrevenidas después de la aprobación del convenio, el propósito perseguido por el legislador con la medida cuestionada ha sido facilitar la viabilidad del proyecto empresarial y evitar el recurso a decisiones extintivas de los contratos de trabajo; esto constituye una finalidad constitucionalmente legítima, atendidos el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) y los deberes de los poderes públicos de proteger la defensa de la productividad (art. 38 CE) y de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE), ante la necesidad de afrontar el problema de la grave situación del desempleo en España a la que ya antes se ha hecho alusión.

Por tal razón, este Tribunal considera que la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos prevista por el art. 82.3 LET resulta constitucionalmente justificada, como la propia medida de inaplicación del convenio colectivo en las materias tasadas; dispone, como presupuesto del mantenimiento de la empresa, la adopción de un mecanismo legal que permita la adaptación de las condiciones de trabajo a las concretas circunstancias de productividad, competitividad y viabilidad empresariales que sobrevengan, ante el riesgo de que el mantenimiento de las condiciones laborales pactadas pueda poner en peligro la estabilidad de la empresa, afectando a los puestos de trabajo, y consiguientemente al gasto público por desempleo. Sin perjuicio de resultar válida para los convenios de empresa, esta justificación adquiere especial relevancia en el ámbito de los convenios sectoriales; dada la eficacia personal general que, como opción legislativa, atribuye nuestro ordenamiento a los convenios estatutarios (art. 82.3 LET), las condiciones de trabajo en ellos estipuladas obligarán a todas las empresas incluidas en su ámbito de aplicación, pese a no haber participado directamente en su negociación y con independencia de sus circunstancias. De este modo, con el fin de ajustar las condiciones de trabajo a su propia realidad, el precepto cuestionado proporciona a estas empresas un mecanismo de flexibilidad interna, que en buena parte de los países europeos se obtiene mediante la atribución a los convenios colectivos de eficacia personal limitada —esto es, restringiendo en principio su aplicación sólo a los empresarios y trabajadores representados por los sujetos signatarios—, en claro contraste con la ya comentada eficacia personal general o *erga omnes* que, como peculiaridad, el legislador español ha decidido asignar a los convenios colectivos estatutarios y de la que este Tribunal ya ha dado cuenta en pronunciamientos previos (por todas, STC 73/1984, de 27 de junio, FJ 2).

En definitiva, por lo ya indicado, la previsión cuestionada se justifica, como se desprende de la propia exposición de motivos de la Ley 3/2012, por la necesidad de resolver eficazmente el desacuerdo entre empresa y trabajadores en las medidas de flexibilidad interna que aquella pretende adoptar para hacer frente a una situación de dificultad económica o necesidad de adaptación, con la finalidad de ajustar la regulación a la situación y defender la productividad; se evitaría así la extinción de puestos de trabajo, máxime en un contexto sociolaboral en el que la reducción de la elevada tasa de desempleo constituye un objetivo prioritario para los poderes públicos. Son, pues, intereses constitucionales vinculados a la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo, los que permiten concluir que la intervención decisoria o arbitral diseñada en el art. 82.3 LET goza de justificación legítima.

b) Con todo, para declarar su adecuación constitucional es además obligado que la medida impugnada resulte razonable y proporcionada. Para efectuar este enjuiciamiento es necesario atender al régimen jurídico que acompaña la cuestionada decisión o arbitraje del art. 82.3 LET, cuyo análisis permite apreciar los límites, circunstancias y garantías a que queda ligada su aplicación.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que la posibilidad de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en convenio colectivo, que constituye el objeto de la intervención decisoria o arbitral controvertida, está sujeta a límites causales; únicamente se autoriza cuando en la empresa concurran causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos definidos por el propio precepto legal. Se trata de supuestos en que o bien los resultados empresariales reflejan una situación económica negativa (pérdidas, disminución persistente de ingresos ordinarios o ventas…), o bien se producen cambios en los medios o instrumentos de producción, en los sistemas y métodos de trabajo del personal, el modo de organizar la producción, o en la demanda de los productos y servicios que la empresa pretende colocar en el mercado. La aplicación de la medida controvertida requiere, por tanto, la presencia de las circunstancias justificativas indicadas, todas ellas estrechamente vinculadas a la viabilidad y competitividad de la entidad empresarial. Consecuencia adicional de ello es que, en los convenios colectivos sectoriales, desde la perspectiva de su eficacia personal, la inaplicación que en su caso decida la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico correspondiente queda exclusivamente limitada a las empresas concretas en que, individualmente, existan tales causas y haya mediado la correspondiente solicitud; se mantiene inalterada la fuerza vinculante del convenio en el resto de empresas que queden dentro de su ámbito de aplicación. Por lo demás, la posterior regulación reglamentaria ha dispuesto que la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o el laudo arbitral deberán emitir su criterio sobre la concurrencia o no de estas causas justificativas; en caso de no apreciarlas, así se declarará, no procediendo la inaplicación. Por el contrario, cuando se aprecie su presencia, habrá de pronunciarse sobre la pretensión de inaplicación, previa valoración de su adecuación en relación con la causa alegada y sus efectos sobre los trabajadores afectados; como fruto de esta ponderación, se podrá aceptar la solicitud de inaplicación en sus propios términos o proponer la inaplicación de las mismas condiciones de trabajo en distinto grado de intensidad (arts. 22 y 24 del Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos).

En segundo término, es importante destacar que la inaplicación para la que se solicita la decisión o laudo arbitral no se permite en bloque sobre todo el convenio colectivo; está sometida a restricciones materiales, pues únicamente se habilita para las concretas materias delimitadas en el art. 82.3 LET: en concreto, jornada de trabajo; horario y distribución del tiempo de trabajo; régimen de trabajo a turnos; sistema de remuneración y cuantía salarial; sistema de trabajo y rendimiento; funciones; y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social. Por tanto, la limitación que experimenta la fuerza vinculante del convenio no alcanza a todas las condiciones de trabajo o materias pactadas en el convenio colectivo, sino que, por el contrario, se ciñe estrictamente a las tasadas por el precepto legal; puede observarse que, por su objeto, dichas condiciones laborales o materias seleccionadas por el legislador se encuentran directamente ligadas a las causas que motivan la inaplicación y, en definitiva, a la finalidad de defensa de la productividad de la empresa y sus consecuencias sobre el mantenimiento del empleo.

Como tercer aspecto a valorar cabe señalar que la eventual inaplicación del convenio colectivo resultante de la intervención decisoria o arbitral se halla también sujeta a límites temporales. Como ya hemos avanzado, el art. 82.3 LET atribuye a la decisión de la Comisión la eficacia de los acuerdos alcanzados en período de consultas, respecto a los que se indica que su duración no podrá prolongarse más allá del momento en que resulte aplicable un nuevo convenio en la empresa afectada. Establecido este tope, la normativa reglamentaria ha precisado que la decisión o laudo arbitral determinarán la específica duración del periodo de inaplicación de las condiciones de trabajo (arts. 22 y 24 del Real Decreto 1362/2012). La decisión arbitral de inaplicación tiene, pues, una eficacia temporal limitada, cediendo en todo caso ante un nuevo fruto de la autonomía colectiva aplicable en la empresa.

Como cuarta consideración resulta fundamental destacar el carácter subsidiario con que la inaplicación del convenio por decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (o de los órganos autonómicos correspondientes, en su caso) se contempla por el art. 82.3 LET; sólo se admite para el supuesto de que fracasen los sucesivos cauces que con carácter previo y preceptivo deben seguir el empresario y los representantes de los trabajadores para resolver la discrepancia por ellos mismos o por los medios de autocomposición fijados mediante la autonomía colectiva. Del régimen jurídico establecido en el citado precepto, en la redacción dada al mismo por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, resulta que sólo permite que se pueda proceder a la inaplicación del convenio “por acuerdo” entre la empresa y los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio de empresa (o en ausencia de éstos, una comisión designada por los propios trabajadores conforme al art. 41.4 LET), previo desarrollo de un período de consultas entre ellos de duración no superior a quince días, que versará sobre las causas y la posibilidad de evitar o reducir los efectos y consecuencias sobre los trabajadores afectados y en que ambas partes deberán negociar de buena fe, con vistas a la consecución del acuerdo. En caso de no alcanzarse acuerdo en el período de consultas, cualquiera de las partes podrá entonces someter la discrepancia a la comisión paritaria del convenio (formada por la representación de los empresarios y los trabajadores), que dispondrá de un plazo de siete días para pronunciarse. De no haberse solicitado la intervención de la comisión del convenio o si ésta no hubiera alcanzado un acuerdo, las partes “deberán” recurrir a los procedimientos establecidos en los acuerdos interprofesionales estatales o autonómicos, a fin de solventar de manera efectiva las discrepancias, “incluido el compromiso previo de someter las discrepancias a un arbitraje vinculante”. Finalmente, sólo cuando no fueran aplicables los anteriores procedimientos o éstos no hubieran resuelto la discrepancia, cualquiera de las partes podrá someter la solución de la controversia a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (o a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en su caso).

Esta exposición del desarrollo del procedimiento de inaplicación permite constatar que el precepto legal cuestionado otorga inicial preferencia a la autonomía colectiva para la resolución del conflicto; el sometimiento de la controversia a la intervención decisoria o arbitral de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico equivalente sólo se permite como último recurso, cuando agotada la batería de sucesivas posibilidades dispuestas para solventar la discrepancia de forma autónoma, las partes no han llegado a un acuerdo ni directo ni mediante la sumisión a procedimientos extrajudiciales creados por la negociación colectiva. De ello a su vez se deduce que, en todo momento, la norma facilita que el propio ejercicio de la autonomía colectiva, mediante la previsión y seguimiento de los procedimientos autónomos de solución, cierre la posibilidad de que se active la ahora cuestionada intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico correspondiente. Es más, el art. 85.3 LET dispone que los convenios colectivos habrán de expresar como contenido mínimo “procedimientos para solventar de manera efectiva las discrepancias que puedan surgir para la no aplicación de las condiciones de trabajo a que se refiere el artículo 82.3”, previsión que de nuevo constituye una medida adicional del legislador para propiciar que la autonomía colectiva soslaye la actuación de decisión o arbitraje aquí controvertida.

Un quinto punto a tomar en consideración es el relativo a la naturaleza y características del órgano encargado de llevar a cabo la intervención decisoria o arbitral de inaplicación. Sin perjuicio de la actuación de los órganos autonómicos cuando resulten competentes, esta función se asigna a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. Se trata de un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pero de composición tripartita y paritaria, estando formado por representantes de la Administración general del Estado y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (disposición final segunda LET); puede adoptar la decisión en su propio seno o por un árbitro designado al efecto “con las debidas garantías para asegurar su imparcialidad”. Por su naturaleza, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos constituye un órgano que no se encuentra incorporado en la estructura jerárquica del citado Ministerio y, conforme a la regulación reglamentaria, ejerce sus competencias “con independencia y autonomía funcional plenas” (art. 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y art. 2 del Real Decreto 1362/2012). Según la normativa reglamentaria de desarrollo, los acuerdos de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en el supuesto del art. 82.3 LET se adoptarán “preferentemente por consenso” y subsidiariamente, de no ser posible, por mayoría absoluta de los miembros de la comisión permanente o, en su caso, del pleno (arts. 8.3 y 16 del Real Decreto 1362/2012). En consecuencia, por más que el voto de los representantes de la Administración pública pueda resultar determinante en los supuestos en que las posiciones de los representantes de los empresarios y los trabajadores estén enfrentadas, la posición de la Administración pública nunca tendrá alcance decisorio por sí sola; siempre será necesario el apoyo de parte de los representantes de los agentes sociales en la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos para adoptar la decisión que proceda. Por otra parte, ningún motivo hay para presumir que el voto de los representantes de la Administración pública vaya a ser favorable a la inaplicación del convenio, como no dejan de poner de relieve los resultados hasta el momento producidos. La Administración pública debe servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE), que evidentemente no están sólo integrados por la defensa de la productividad y la libertad de empresa (art. 38 CE), sino también por el respeto a los demás derechos, bienes y principios constitucionales, como el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1), el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), o la realización de una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE). Debe ser la ponderación de todos estos elementos la que, en cada caso y en atención a las circunstancias concurrentes, determine su decisión. En suma, la regulación contenida en el párrafo octavo del art. 82.3 LET (en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012) permite constatar que la intervención decisoria se asigna a un órgano en el que, junto a la representación de la Administración, tienen también presencia representantes de los trabajadores y de los empresarios, habiendo establecido la normativa mecanismos dirigidos a garantizar que la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (o el laudo del árbitro que se designe, en su caso) resulte independiente e imparcial. Además, las consideraciones realizadas reflejan que, aparte de que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos interviene sólo cuando fracasa la negociación colectiva, la negociación sobre la inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en el convenio no cesa, sino que continúa en el seno de la propia Comisión Consultiva Nacional que debe buscar el consenso entre sus miembros (arts. 8.3 y 16 del Real Decreto 1362/2012).

Por último, una garantía final que rodea la intervención decisoria o arbitral prevista en el impugnado art. 82.3 LET es que, conforme más adelante se desarrollará, la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o el laudo arbitral están sometidos a posible control judicial.

Las anteriores consideraciones sobre el régimen jurídico de la cuestionada actuación de decisión o arbitraje permiten apreciar el conjunto de restricciones y garantías a que queda sujeta y que, consiguientemente, moderan la limitación del derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios. A la vista de esta circunstancia, tras la pertinente ponderación de los intereses constitucionales en conflicto y de sus respectivos sacrificios, procede concluir que el precepto legal impugnado contempla una medida razonable, que supera las requeridas exigencias de proporcionalidad, en aras de preservar los bienes constitucionales protegidos en los arts. 35.1, 38 y 40.1 CE.

c) Esta afirmación se justifica en atención al conjunto de circunstancias que configuran el régimen del art. 82.3 LET, que —pese a lo aducido por el Parlamento recurrente— presentan sustanciales diferencias respecto a las que concurrían en las previsiones que fueron objeto de las SSTC 11/1981, de 8 de abril, y 92/1992, de 11 de junio. De ahí que la conclusión alcanzada sea también distinta.

La citada STC 11/1981 se dictó en relación con un arbitraje público obligatorio como medio de resolución de los conflictos laborales [arts. 25 b) y 26 del Real Decreto-ley 17/1977], y en ella se declara la inconstitucionalidad de los laudos de obligado cumplimiento de la autoridad administrativa laboral que la norma contemplaba como mecanismo de solución de los conflictos colectivos de intereses, por considerarlos contrarios al derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE). Como argumentación, en dicha Sentencia se señala que los cuestionados laudos arbitrales de obligado cumplimiento no constituían en puridad un genuino arbitraje; en modo alguno lo es el que reúne al mismo tiempo las características de ser público y obligatorio (en realidad, decía la STC 11/1981, FJ 24, se trata de un supuesto de “sumisión a una decisión de un órgano administrativo”). Además también se indicó que, aunque sí se tratara de un verdadero arbitraje, no concurrían en la norma los elementos justificativos de las restricciones a las que puede someterse el derecho de negociación colectiva, que podrían fundamentar la licitud constitucional del establecimiento de un arbitraje obligatorio en supuestos excepcionales (STC 11/1981, FFJJ 19 y 24). El supuesto del art. 82.3 LET ahora enjuiciado no es equiparable al resuelto en dicha STC 11/1981, FJ 24. Por un lado porque, a diferencia de lo que en éste ocurría y conforme se desprende de lo ya expuesto sobre la composición paritaria y tripartita de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, esta Comisión no tiene propiamente la condición de autoridad administrativa laboral, ni siquiera la representación de la Administración goza de capacidad resolutoria por sí sola, al margen de que el precepto autoriza que la decisión no sólo se adopte en su seno, sino también a través de árbitro designado al efecto. Por otro lado, resulta fundamental resaltar que el arbitraje de la autoridad laboral objeto de la STC 11/1981 se preveía ante cualquier pretensión de modificación de las condiciones de trabajo —singularmente, ante el fracaso de la negociación colectiva—, sin requerir la concurrencia de causas concretas que justificaran la medida y sin establecer límites materiales en cuanto a su alcance; tales limitaciones, por el contrario, sí están presentes en la decisión o arbitraje regulado en el art. 82.3 LET, cuyas circunstancias de aplicación resultan claramente distintas y sí encuentra justificación constitucional en su finalidad de actuar como medida dirigida a favorecer la competitividad y viabilidad de las empresas como alternativa a la destrucción de empleo.

Por similares razones tampoco resulta equiparable el supuesto ahora enjuiciado al examinado en nuestra STC 92/1992, de 11 de junio. En ella, con relación al art. 41.1 LET en la redacción a la sazón vigente, por el que se reconocía a la autoridad laboral la facultad de aprobar modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo en caso de concurrencia de determinadas causas —técnicas, organizativas o productivas—, este Tribunal declaró la constitucionalidad de la norma, en tanto se interpretara que dicha potestad administrativa de modificación no alcanzaba a las condiciones pactadas en convenio colectivo. A este respecto afirmó que “la sujeción del convenio colectivo al poder normativo del Estado, constitucionalmente legítima, no implica ni permite la existencia de decisiones administrativas que autoricen la dispensa o inaplicación singular de disposiciones contenidas en convenios colectivos, lo que no sólo sería desconocer la eficacia vinculante del convenio colectivo, sino incluso los principios garantizados en el art. 9.3 CE” (FJ 4). Es obvio que el objeto del precepto examinado en dicha Sentencia, al que quedaba vinculado el enjuiciamiento de este Tribunal, resulta muy distinto al del ahora cuestionado art. 82.3 LET, que regula la institución del descuelgue. Existen además otras diferencias que hacen patente que una y otra previsión no resultan asimilables. No hace falta insistir en que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos no es autoridad laboral y que, estando también compuesta por representantes de los empresarios y de los trabajadores, la representación de la Administración pública no goza por sí sola de capacidad decisoria. Asimismo, pese a que la intervención administrativa de modificación entonces enjuiciada se justificaba en causas similares a las del art. 82.3 LET —aun sin mención a las razones económicas que ahora sí se contemplan—, es cierto que, frente a lo que sucede en esta norma legal ahora cuestionada, en aquélla no se limitaban las materias sobre las que podía recaer la decisión modificativa de la Administración; significativamente, el precepto controvertido no imponía la necesidad de agotar procedimientos autónomos de solución del conflicto como requisito previo y preceptivo para requerir la actuación administrativa.

Tales rasgos diferenciadores resultan determinantes en la ponderación a realizar, de ahí que hayamos de confirmar la ya avanzada afirmación de que la previsión contenida en el párrafo octavo del art. 82.3 LET (en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012) para posibilitar la inaplicación en la empresa de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable respecto de todas o alguna de las materias tasadas al efecto, cuando no se hubiere alcanzado acuerdo entre la empresa y los trabajadores en el periodo de consultas ni tampoco se hubiere solventado la controversia mediante los procedimientos de composición previstos en el párrafo precedente del precepto, constituye una medida excepcional, que resulta justificada, razonable y proporcionada, en atención a la legítima finalidad constitucional perseguida con la misma y a las limitaciones impuestas por el legislador para su puesta en práctica, lo que conduce a descartar la alegada vulneración del art. 37.1 CE, y, por derivación, del art. 28.1 CE.

B) Procede ahora examinar la pretendida infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE); la norma impugnada impondría, según el Parlamento recurrente, restricciones al control judicial de la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, al establecer unos motivos tasados de impugnación entre los que no se incluye el motivo capital de la concurrencia del hecho causal determinante de la inaplicación del convenio, así como de la pertinencia y coherencia de las modificaciones introducidas con la finalidad perseguida por el descuelgue.

Con relación a esta cuestión hemos de empezar señalando que, en el supuesto regulado en el art. 82.3 LET, lo que se pretende por una de las partes es la inaplicación de determinadas condiciones de trabajo en los términos previstos en el convenio colectivo aplicable y, por tanto, su modificación para una empresa concreta. Conforme a la normativa reglamentaria de desarrollo tal solicitud puede dar lugar, en caso de apreciarse las causas legales, a una decisión o laudo arbitral en que o bien se acepte la pretensión de inaplicación en los términos solicitados o bien se proponga la inaplicación de las mismas condiciones de trabajo en distinto grado de intensidad, concretándose en todo caso la duración del período de inaplicación. Desde esta perspectiva nos encontramos, por consiguiente, ante una controversia que, en principio y dada su finalidad, participa de la naturaleza de los conflictos económicos o de intereses, que sólo pueden ser resueltos en vía extrajudicial (STC 208/1993, de 28 de junio, FJ 4).

Es evidente que en el régimen propio de esta actuación y en su resultado también están presentes aspectos jurídicos, relativos a la interpretación y aplicación de normas, que pueden ser objeto de judicialización: desde los propios presupuestos de aplicación de la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico correspondiente exigidos por el art. 82.3 LET hasta otros elementos relativos a la adopción y contenido de la decisión o laudo arbitral, cuya emisión, recordemos, tiene origen en la iniciativa de cualquiera de las partes, sin exigirse el mutuo acuerdo de ambas. De acuerdo con nuestra doctrina, el arbitraje obligatorio no resulta conforme al derecho a la tutela judicial efectiva cuando el control judicial sobre el laudo previsto en la ley se limita a las garantías formales o aspectos meramente externos, sin alcanzar al fondo del asunto sometido a la decisión arbitral (SSTC 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3; y 75/1996, de 30 de abril, FJ 2). Hemos de entender, en cambio, que el arbitraje obligatorio sí resulta compatible con el derecho reconocido en el art. 24.1 CE cuando el control judicial a realizar por los tribunales ordinarios no se restringe a un juicio externo, sino que alcanza también a aspectos de fondo de la cuestión sobre la que versa la decisión.

En el caso de la intervención decisoria o arbitral que ahora nos ocupa, la norma impugnada determina que la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o del órgano autonómico correspondiente, ya sea adoptada en su propio seno o por un árbitro designado al efecto por dichos órganos con las debidas garantías de imparcialidad, “sólo será recurrible conforme al procedimiento y en base a los motivos establecidos en el artículo 91” LET. Su apartado 2 determina que “estos acuerdos y laudos serán susceptibles de impugnación por los motivos y conforme a los procedimientos previstos para los convenios colectivos. Específicamente cabrá el recurso contra el laudo arbitral en el caso de que no se hubiesen observado en el desarrollo de la actuación arbitral los requisitos y formalidades establecidos al efecto, o cuando el laudo hubiese resuelto sobre puntos no sometidos a su decisión”. A su vez, esa remisión a los motivos y procedimientos establecidos para los convenios colectivos conlleva la posibilidad de impugnación judicial por considerar que la decisión o laudo arbitral “conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros” (art. 163.1 de la Ley de la jurisdicción social). En consecuencia, el conjunto de estas previsiones permite concluir que el art. 82.3 LET, párrafo octavo, somete expresamente la decisión arbitral de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o del órgano autonómico correspondiente a un control judicial que no se limita a aspectos externos o procedimentales; se extiende también a aspectos de fondo del asunto objeto de la decisión o arbitraje, pues más allá del enjuiciamiento sobre el cumplimiento de los requisitos y formalidades del desarrollo de la actuación arbitral, así como de la valoración sobre el carácter *ultra vires* de la resolución emitida, la revisión por parte de los órganos judiciales alcanza también a impugnaciones fundadas, no sólo en motivos de lesividad a terceros, sino también de ilegalidad, sin establecerse precisiones respecto a esta última causa.

A partir de esta regulación normativa, no cabe excluir que esa intervención judicial derivada del art. 82.3 LET permita a los tribunales ordinarios efectuar un control pleno sobre la decisión o laudo arbitral en aquellos aspectos jurídicos que, por su naturaleza, puedan ser objeto de la competencia y conocimiento jurisdiccional. Así entendida, por tanto, la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos u órgano autonómico correspondiente prevista en la norma impugnada —con carácter subsidiario, como ya se dijo—, en cuanto trámite previo al proceso es plenamente compatible con el art. 24.1 CE; en ningún caso excluye el ulterior conocimiento jurisdiccional de la cuestión y su fin resulta proporcionado y justificado, ya que no es otro que “procurar una solución extraprocesal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema, como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto, que ve aliviada su carga de trabajo” (STC 217/1991, de 14 de noviembre, FJ 6).

En definitiva, interpretado el precepto en el sentido de que cabe un control judicial pleno sobre la adecuación normativa de la decisión o laudo arbitral de la Comisión consultiva nacional de convenios colectivos u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, acotado a los aspectos jurídicos propios del conocimiento de la jurisdicción, incluido el control sobre la concurrencia de las causas y la adecuación a ellas de las medidas adoptadas, hemos de descartar que el párrafo octavo del art. 82.3 LET, en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, resulte contrario al derecho a la tutela judicial reconocido en el art. 24.1 CE. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

6. Impugna asimismo el Parlamento recurrente el apartado tres del art. 14 de la Ley 3/2012, que da nueva redacción al apartado 2 del art. 84 LET. Entiende que esta regulación vulnera el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios del art. 37.1 CE, así como la libertad sindical (art. 28.1 CE), en la medida en que el precepto impugnado establece, en primer lugar, la aplicación prioritaria de los convenios de empresa sobre los convenios de ámbito superior en una serie de materias; en segundo lugar, que los convenios de empresa podrán ser negociados en cualquier momento de la vigencia de los convenios de ámbito superior; en tercer lugar, que los acuerdos interprofesionales y convenios colectivos sectoriales, a los que se refiere el art. 83.2 LET, no podrán disponer de esta prioridad aplicativa de los convenios de empresa. El Abogado del Estado niega que la regulación impugnada infrinja los arts. 37.1 y 28.1 CE, conforme a los razonamientos que han quedado resumidos en los antecedentes de esta Sentencia.

Las consideraciones ya realizadas en el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia sobre el significado y alcance del mandato que el art. 37.1 CE dirige al legislador para garantizar el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios conducen a rechazar la impugnación del art. 84.2 LET, conforme a los razonamientos que se expresan a continuación.

a) No existe un modelo constitucional predeterminado de negociación colectiva, sino que el art. 37.1 CE se limita a reconocer el derecho de negociación colectiva y a encomendar su garantía al legislador (mandato que ha llevado a cabo a través de la regulación contenida en el título III LET), a señalar quiénes son los titulares del derecho (los representantes de los trabajadores y empresarios) y a establecer la eficacia del resultado de la actividad negocial (fuerza vinculante de los convenios). El legislador dispone, por tanto, de un extenso margen de libertad de configuración en el desarrollo del derecho a la negociación colectiva, como ya hemos advertido desde nuestra STC 11/1981, FJ 24. En este sentido, no hay que olvidar que la integración de los convenios colectivos en el sistema formal de fuentes del derecho, resultado del principio de unidad del ordenamiento jurídico, supone, entre otras consecuencias, “el respeto por la norma pactada del derecho necesario establecido por la Ley, que, en razón de la superior posición que ocupa en la jerarquía normativa, puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva” (STC 58/1985, de 30 de abril, FJ 3). Así pues, el deber de respeto del convenio colectivo a la norma legal alcanza obviamente, como hemos señalado en el fundamento jurídico 3, a la naturaleza jurídica dispositiva o imperativa que el legislador laboral haya podido atribuir a las normas legales que regulan la negociación colectiva.

Los razonamientos del Parlamento recurrente parten, nuevamente, de la premisa de que los arts. 37.1 y 28.1 CE (en relación con el art. 7 CE) imponen al legislador una determinada regulación de los convenios colectivos; fijarían como protagonistas de la misma, en lo que atañe a la representación de los trabajadores, a las organizaciones sindicales y darían prioridad a la negociación colectiva “centralizada” (esto es, de carácter general o sectorial) sobre la negociación colectiva “descentralizada” (esto es, de empresa). Lo cierto es que la Constitución no impone ni uno ni otro sistema, sino que remite al legislador la garantía de la negociación colectiva y de la fuerza vinculante del convenio colectivo, sin hacer distinciones al respecto. Por consiguiente, tan legítima resulta desde el punto de vista de su constitucionalidad, una política legislativa que se decante por la prioridad del convenio colectivo sectorial o supraempresarial, como aquella que opte por la preferencia aplicativa del convenio colectivo de empresa, pues unos y otros son producto de la negociación colectiva entre sujetos legitimados para ello.

Siendo el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) un derecho de configuración legal, corresponde al legislador ordenar los resultados del proceso de negociación y determinar las reglas de concurrencia y articulación de convenios; puede pues, en función de la opción que en cada momento considere más oportuna, ampliar o restringir el margen de intervención de la autonomía colectiva en la fijación de dichas reglas. Así, en regulaciones precedentes, el legislador optó legítimamente por dejar un mayor margen a la negociación colectiva para establecer la estructura de la negociación, sin que por ello renunciara a establecer reglas concretas, incluida alguna dirigida, como la ahora impugnada, a dotar de preferencia aplicativa a los convenios de un determinado ámbito. En efecto, en el año 1994 el legislador apostó por descentralizar la estructura de la negociación colectiva a favor de niveles intermedios (autonómicos y provinciales); para ello se dio prevalencia a los convenios colectivos de ámbito inferior sobre los de ámbito superior, al admitirse que los convenios supraempresariales podían afectar a lo dispuesto en los de ámbito superior salvo en determinadas materias. Se instauró así en el art. 84.2 LET un sistema que restringía las facultades que el art. 83.2 LET había venido concediendo a los convenios colectivos y a los acuerdos interprofesionales de modo tal que en ámbitos inferiores al de estos convenios y acuerdos, pero superiores al de empresa, se podían suscribir convenios colectivos que afectaran a lo dispuesto en los de ámbito superior. Esta norma fue calificada por la jurisprudencia como de derecho necesario no pudiendo, por tanto, ser modificada por los convenios colectivos de ámbito superior (entre otras, STS de 26 de enero de 2004).

Actualmente, en la regulación impugnada, el legislador ha decidido restringir de nuevo el margen de intervención de la autonomía colectiva para establecer la estructura de la negociación y —en lugar de permitir la prevalencia de convenios sectoriales de ámbito territorial limitado, como hizo en el año 1994— ha impuesto la prioridad aplicativa de los convenios de empresa sobre los convenios sectoriales en relación con determinadas materias; declara indisponible dicha prioridad para los acuerdos interprofesionales, con la finalidad igualmente legítima de facilitar una negociación de las condiciones laborales en el nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y de sus trabajadores, procurando favorecer la flexibilidad empresarial en aquellas materias en que el legislador ha considerado que puede ser más necesaria la acomodación a las características de la empresa y de sus trabajadores. En concreto, la preferencia aplicativa del convenio empresarial se reconoce en determinados aspectos ligados a la retribución, tiempo de trabajo y vacaciones, sistema de clasificación profesional, modalidades de contratación o conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Los objetivos finales pretendidos por esta opción legislativa son, nuevamente, la defensa de la productividad y viabilidad de la empresa y, en última instancia, del empleo; objetivos ambos que, como ya se ha señalado, entroncan directamente con derechos y principios constitucionales, como el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), la libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38 CE) y el fomento del empleo (art. 40.1 CE), por lo que debe concluirse que la regulación impugnada responde a una finalidad constitucionalmente legítima.

b) Asimismo, debe tenerse en cuenta que el art. 84.2 LET no impone una determinada unidad de negociación y, por tanto, no impide seguir negociando convenios colectivos sectoriales. La determinación de la unidad de negociación depende de la voluntad de las partes; así lo recuerda el informe del Comité de libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo núm. 371 de marzo de 2014, relativo a la queja presentada, entre otros aspectos, respecto del ahora cuestionado art. 84.2 LET en la redacción dada por la Ley 3/2012 (apartado 454). Como señala el art. 83.1 LET “los convenios colectivos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden”, lo que no es más que “una de las reglas generales por las que se ha de regir el sistema de negociación colectiva en un contexto de libertad sindical y autonomía colectiva, en el que, a diferencia de lo que ocurre en un régimen de tipo corporativo o de signo autoritario, la delimitación funcional y territorial del campo de aplicación del convenio colectivo corresponde a las partes” (STC 136/1987, de 22 de julio, FJ 5).

Esta libertad de elección de la unidad de negociación ampara tanto a la de convenios colectivos sectoriales como a la de convenios colectivos de empresa. Negociado un convenio de empresa, la norma impugnada prevé que será de aplicación prioritaria ——aunque sólo en relación con una serie de materias— respecto de los convenios de ámbito superior; lo que supone el establecimiento de una regla de concurrencia entre convenios colectivos de distinto ámbito que no vulnera el derecho a la negociación colectiva, pues no deriva del art. 37.1 CE que la ordenación de los frutos de la negociación colectiva deba proceder necesariamente de la propia negociación colectiva. Como hemos señalado, el establecimiento de las reglas sobre estructura y concurrencia de convenios colectivos forma parte de las facultades legislativas de concreción del art. 37.1 CE.

c) Sin perjuicio de lo antes señalado, debe advertirse también que la regulación impugnada no excluye totalmente la intervención de la negociación colectiva para establecer la estructura de la negociación, pues la ley continúa permitiendo que los acuerdos interprofesionales puedan establecer “cláusulas sobre la estructura de la negociación colectiva, fijando, en su caso, las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre convenios de distinto ámbito” (art. 83.2 LET).

Por otro lado, el art. 84.2 LET no prohíbe que los convenios sectoriales regulen las materias sobre las que los posteriores convenios de empresa gozan de prioridad aplicativa. Por ello, las cláusulas de los convenios sectoriales sobre estas materias resultarán de aplicación, con eficacia *erga omnes*, en todas las empresas de su ámbito que no aprueben su propio convenio de empresa, lo que sin duda sucederá en un buen número de empresas, atendido el hecho notorio de que nuestro tejido empresarial se caracteriza por la abundancia de pequeñas empresas, que carecen de representación tanto unitaria como sindical, y que, por consiguiente, no pueden negociar sus propios convenios, razón por la que quedarán sujetas en todo caso a los convenios sectoriales, en virtud de la eficacia personal general de los mismos.

d) La prevalencia del convenio de empresa limitada a determinadas materias hace que los acuerdos interconfederales o convenios colectivos estatales o autonómicos conserven facultades de estructuración de la negociación colectiva, incluso sobre los convenios de empresa.

La prioridad aplicativa que reconoce la norma impugnada a favor del convenio de empresa, ni imposibilita la negociación colectiva de ámbito superior sobre las materias respecto de las cuales se prevé tal prioridad, ni resta de eficacia normativa al convenio colectivo sectorial ya existente; este seguirá siendo válido y surtiendo efectos en su ámbito de aplicación, incluidas las empresas que negocian su propio convenio estando vigente el convenio sectorial. Si vigente un convenio colectivo sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior, se negocia un convenio de empresa, lo que el art. 84.2 LET prevé es que, respecto de una serie de materias tasadas, será aplicable el convenio de empresa en lugar del convenio sectorial. Es decir, ante dos convenios colectivos negociados sucesivamente —el convenio sectorial y el convenio de empresa— la norma determina cuál de ellos debe aplicarse prioritariamente respecto de determinadas materias; opta por el convenio de empresa, pactado de común acuerdo entre los representantes de los trabajadores y el empresario y dotado asimismo de fuerza vinculante en dicho ámbito. Se privilegia, así, un producto de la negociación colectiva frente a otro sin que ello vulnere el art. 37.1 CE.

e) Por otra parte, además de lo ya razonado sobre la libertad de configuración del legislador para fijar la estructura y ordenación de la negociación colectiva, y no correspondiendo a este Tribunal valorar la oportunidad o eficacia de la decisión legislativa, conviene advertir que la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa no supone necesariamente la postergación de la negociación colectiva de origen sindical como alega el Parlamento de Navarra. Nada impide que las secciones sindicales negocien convenios de empresa estatutarios en los términos del art. 87.1 LET; no debe tampoco olvidarse que el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), como elemento integrante del contenido esencial de la libertad sindical, ha de reconocerse y garantizarse a toda organización sindical, con independencia de su índice de representación (STC 224/2000, de 2 de octubre, FJ 4). En todo caso, conviene recordar que según establece el art. 87.1 LET tras su modificación por el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, la intervención en la negociación de los convenios de empresa corresponderá a las secciones sindicales cuando éstas así lo acuerden, siempre que sumen la mayoría de los miembros del comité de empresa o entre los delegados de personal. Es decir, en la negociación de los convenios de empresa y de ámbito inferior, que pueden ser negociados alternativamente por la representación unitaria y sindical en la empresa, la norma sienta la intervención prioritaria de las secciones sindicales frente a los comités de empresa y delegados de personal; no puede pues afirmarse que el art. 84.2 LET, al prever la prioridad aplicativa del convenio de empresa, posterga la negociación colectiva de origen sindical.

Todo ello sin perjuicio de señalar que la negociación del convenio de empresa por la representación unitaria de los trabajadores en la empresa no merece reproche alguno desde esta perspectiva constitucional, pues resulta obligado recordar que el art. 37.1 CE ordena garantizar el derecho a la negociación colectiva de “los representantes de los trabajadores”, sin exigir que esta representación sea necesariamente de naturaleza sindical. No en vano el legislador, en el legítimo ejercicio de su libertad de configuración del derecho, ha optado desde antiguo por otorgar legitimación en los convenios de empresa tanto a la representación sindical como a la unitaria.

Por tanto, desde la perspectiva constitucional tampoco es reprochable que un convenio de empresa negociado por la representación unitaria en virtud del art. 37.1 CE entre en concurrencia y goce de preferencia aplicativa sobre un convenio sectorial negociado por los sindicatos, pues del texto constitucional no se deduce que la negociación colectiva sindical haya de tener prioridad absoluta sobre la negociación colectiva realizada por otros representantes de los trabajadores.

f) Como conclusión de todo lo razonado debemos afirmar que, siendo incuestionable que la descentralización de la negociación colectiva constituye un objetivo que el legislador puede legítimamente pretender, atendiendo a las consideraciones de política social y económica que estime relevantes, la modificación introducida por el art. 14.3 de la Ley 3/2012 en el art. 84.2 LET, tanto en lo relativo a la posibilidad de negociación de convenios de empresa dotados de prioridad aplicativa en cualquier momento de la vigencia de un convenio sectorial de ámbito superior, como en lo referido a la prohibición a los acuerdos interprofesionales y a los convenios colectivos sectoriales de disponer de tal prioridad aplicativa, no vulnera el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1 CE), ni tampoco la libertad sindical (art. 28.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que el párrafo octavo del artículo 82.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, en la redacción dada por el artículo 14.1 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, es conforme con la Constitución, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5 B).

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5603-2012, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

I. Introducción

Como he tenido la oportunidad de manifestar durante las distintas fases de deliberación del presente proceso constitucional, disiento de la decisión finalmente adoptada en lo que concierne tanto a la fundamentación articulada para desestimar algunos de los reproches de inconstitucionalidad vertidos contra los preceptos impugnados como a la parte dispositiva. Dentro del máximo respeto hacia el parecer mayoritario de mis compañeros y por las razones que expondré, entiendo que la Sentencia de la que me aparto debió de declarar inconstitucionales y nulos los siguientes artículos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral:

1) el art. 4.3, que establece en un año la duración del período de prueba del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, ampliando en seis meses la duración máxima legalmente establecida con carácter general y común, por violación del principio de causalidad de las decisiones empresariales de extinguir los contratos de trabajo, en su condición de manifestación individual del derecho constitucional al trabajo (35.1 CE);

2) el art. 14.1, que da nueva redacción al art. 82.3 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), que instituye, como salida de los desacuerdos que pueden presentarse en los procedimientos negociales de inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en un convenio colectivo estatutario, la sumisión con carácter obligatorio, y por iniciativa de una sola de las partes, a una decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o del órgano autonómico homólogo, convalidando de nuevo la figura del laudo obligatorio, proscrita, salvo por razones de salvaguardia de intereses generales, por la STC 11/1981, de 8 de mayo;

3) el art. 14.3, que modifica el enunciado normativo del art. 84.2 LET y confiere una prioridad aplicativa absoluta a los convenios colectivos de empresa en caso de concurrencia entre convenios colectivos, prohibiendo pactos en contrario establecidos en convenios sectoriales o acuerdos interprofesionales, por contrariar los derechos de negociación colectiva (art. 37.1 CE) y de libertad sindical (art. 28.1 CE).

En las páginas que siguen, fundamentaré el disentimiento apenas ahora anunciado, analizando sucesivamente y por separado cada una de las discrepancias expresadas. No obstante ello y en la medida en que las dos últimas afectan, ambas aun cuando no solo, a un mismo derecho, el consagrado en el art. 37.1 CE, su análisis irá precedido de un encuadramiento del citado derecho desde una perspectiva constitucional en el que razono mi disconformidad con el que lleva a cabo la Sentencia de la mayoría.

Comenzaré enunciando mi discrepancia con la solución dada a las últimas cuestiones citadas, alterando con ello la sistemática utilizada por nuestro pronunciamiento y por la parte recurrente. La especial trascendencia de la negociación colectiva, que tiene una incidencia en la adecuación y el funcionamiento del sistema de relaciones laborales en su conjunto, creo que así lo aconseja, máxime cuando ese fundamental derecho enlaza con el art. 1.1 CE, pues éste, según nuestra doctrina, tiene entre otras significaciones la de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos y colectivos de la población socialmente dependientes.

Sin desconocer la relevancia que por su incidencia social tiene la primera medida, la que afecta al ámbito de las relaciones individuales de trabajo, la centralidad del derecho a la negociación para la construcción de un sistema democrático de relaciones laborales y las exigencias de su respeto y promoción por los poderes, los públicos pero también los privados, son razones que aconsejan, como ya se anticipó, alterar el orden numérico en el tratamiento de los preceptos impugnados, confiriendo prioridad a los reproches de inconstitucionalidad relacionados con el art. 37.1 CE.

II. A. El encuadramiento constitucional del derecho a la negociación colectiva.

1. La CE alude de manera expresa y directa a la negociación colectiva en su art. 37.1, a tenor del cual “la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios colectivos”. El reseñado precepto instituye, a favor de la autonomía negocial, una doble garantía, entendida la expresión no sólo en un sentido material, relativo a la dualidad de materias garantizadas, sino, adicionalmente, en un sentido formal: la Constitución garantiza, al tiempo que mandata garantizar a la ley, tanto el derecho a la negociación colectiva como la fuerza vinculante de los convenios colectivos.

El art. 37.1 CE adopta la estructura lógico-formal propia de las normas iusfundamentales: enuncia un derecho, prefigurando algunos de sus elementos. Es indiscutible, sin embargo, que la CE no contiene un modelo cerrado sobre ninguno de los elementos del derecho de negociación colectiva objeto de regulación; admite, antes al contrario, plurales variantes y opciones, correspondiendo al legislador ordinario, en el ejercicio de sus funciones, elegir una de entre ellas.

Sin embargo, la libertad de la que dispone el legislador ordinario en el desarrollo del derecho a la negociación colectiva no es una libertad absoluta. O enunciada la idea en términos menos sumarios, la ausencia de un catálogo de opciones de política de derecho que, de manera definitiva, definan, desde el art. 37.1 CE, algunos de los elementos esenciales del sistema español de negociación colectiva, ofrece al legislador ordinario unos anchos márgenes de libertad normativa. Pero no es ésta una libertad plena o incondicionada; es una libertad que ha de observar ciertos límites, que son los que actúan, desde una perspectiva constitucional, como límites a la acción legislativa.

En breve se intentará predeterminarlos. Pero antes resulta de todo punto conveniente volver sobre la doble garantía enunciada por el art. 37.1 CE, la cual se encuentra doblada desde el punto de vista de la fuente de protección: el texto constitucional actúa como fuente atributiva directa de ciertas garantías, al tiempo que ordena a la ley desarrollarlas e integrarlas.

El objeto de la garantía de ambas fuentes, de la constitucional y de la legal, es el mismo; pero difiere en su alcance. Lo que la Constitución garantiza, desde su superioridad, es, de un lado, el derecho a la negociación colectiva, entendido como un ámbito de libertad de organización y acción, y, de otro, la fuerza vinculante del convenio, articulada mediante una especial protección conferida a los efectos del resultado negocial. Pero el mandato formulado en el art. 37.1 CE no queda reducido al reconocimiento de estas garantías subjetivas. Su alcance va más allá, pues aquel pasaje constitucional impone al legislador el deber de adoptar acciones positivas que, en esquemática síntesis, procuren promover de manera activa, real y efectiva la negociación colectiva y sus resultados. Por este lado, el art. 37.1 CE adopta una estructura jurídica compleja. Por una parte, instituye un conjunto de reglas que vinculan a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE) y están dotadas de eficacia normativa directa e inmediata; esto es, formulan derechos. Por otra, enuncia una garantía institucional, que exige del legislador una intervención encaminada a asegurar la efectividad del derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante del convenio; una intervención que la propia Constitución considera como un complemento necesario para asegurar el ejercicio del derecho de libertad que formula.

2. Ahondando en las ideas generales que vengo de exponer, no estará de más hacer constar que un análisis evolutivo de los ordenamientos comparados muestra la existencia de dos grandes modelos o tipos de ordenación por el Estado de la negociación colectiva. En primer lugar, la garantía del poder de las organizaciones de representación de intereses de trabajadores y empresarios puede plasmar en una vertiente negativa de mera protección y respeto. El desarrollo de esta función protectora obliga al Estado a adoptar una actitud de neutralidad hacia la negociación colectiva, removiendo cuantos obstáculos jurídicos puedan impedir su ejercicio. El objetivo es preservar la contratación colectiva frente a posibles injerencias o intromisiones de los poderes públicos, otorgando a este derecho, como con todo acierto razonaran dos ilustres laboralistas españoles, uno de los cuales llegaría a la presidencia de este Tribunal (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer/Del Rey Guanter), un “espacio vital para su desenvolvimiento”. Esta primera manifestación de la obligación del Estado de tutelar la autonomía negocial de trabajadores y empresarios, que enuncia una garantía negativa y que ha sido dominante en el panorama de los sistemas europeos de negociación colectiva hasta finales de los años 60 del pasado siglo, puede expresarse a través de dos vías: la intervención de ley y la abstención de ley. Tal y como enseña la experiencia comparada, la protección negativa de la actividad contractual colectiva puede lograrse, de seguro, con una norma legal de garantía; pero también sin ella.

En segundo lugar, la garantía de ese poder originario de regulación de las relaciones laborales, en que consiste la autonomía negocial, puede plasmar en una vertiente no ya negativa, de simple abstención o no intromisión, sino positiva, de promoción y apoyo. La negociación colectiva deja de ser percibida como un mero ámbito de libertad que no consiente interferencias impeditivas u obstaculizadoras, para pasar a ser concebida como un instrumento, y no menor, para la consecución de una variada constelación de bienes y valores que pueden estimarse merecedores de especial protección. A diferencia del modelo anterior, el que ahora se comenta se concreta, de manera inesquivable, a través de una única vía, la intervención de ley, que se ha articulado históricamente en una muy concreta política legislativa: la denominada legislación promocional. Con ella, el Estado abandona o, al menos, modera el principio de complementariedad existente entre los poderes de las representaciones de intereses de trabajadores y empresarios y, en su lugar, atribuye a ciertas formas organizativas de los trabajadores, señaladamente a los sindicatos, una protección reforzada cuya finalidad inmediata o primaria es asegurar de manera real y efectiva el desarrollo y efectividad por ellas de sus derechos de actividad, en general, y del derecho de negociación colectiva, más en particular.

El art. 37.1 CE responde a este modelo promocional de negociación colectiva, de manera que el pasaje constitucional instituye a favor de la negociación colectiva un cuadro de garantías subjetivas de inmediata y directa aplicación que tienen, entre otros efectos, el de empeñar al poder legislativo, que es un poder infraordenado a la Constitución, a organizar la actividad contractual colectiva según criterios de posibilidad e iniciativa reales; esto es, a instituir los presupuestos necesarios para que la negociación colectiva pueda cumplir de manera razonable la constelación de funciones que le son propias.

Por lo demás y no es en modo alguno lo de menos, esta doble estructura del art. 37.1 CE no puede dejar de tener su lógico reflejo en el ámbito legislativo. En la medida en que este precepto de rango constitucional formula unas garantías subjetivas, su ley de desarrollo, que fue y sigue siendo el título III de la LET, ha de respetarlas. Pero en cuanto dicho precepto formula, adicionalmente, una garantía institucional, el legislador se encuentra activamente obligado a adoptar y poner en funcionamiento aquellas medidas que incentiven la actividad contractual colectiva. La garantía institucional en que se concreta el derecho a la negociación colectiva empeña al poder legislativo a instituir los presupuestos necesarios para que la negociación colectiva pueda cumplir de manera razonable la constelación de funciones que le son propias y que, de seguro, no se agotan en la fijación de condiciones de trabajo.

3. Centrando exclusivamente la atención en el inciso inicial del art. 37.1 CE, que es en el que se consagra el derecho a la negociación colectiva, no estará de más dejar sentado, desde un principio, que su sentido primero y esencial es el de haber procedido a la juridificación formal de la autonomía negocial o libertad contractual, entendida la expresión como un sistema de reglas de acción y de organización a través de las cuales “los representantes de los trabajadores y empresarios” (así como los representantes de estos últimos) defienden, en un Estado social y democrático de Derecho, los intereses económicos y sociales que les son propios. La garantía constitucional del derecho a la negociación colectiva se sustancia así en un derecho de libertad que, ejercitable fundamentalmente frente al Estado, tutela a los interlocutores sociales frente a eventuales interferencias o limitaciones no justificadas desde una perspectiva constitucional. El tan repetido art. 37.1, en suma y como ya se ha razonado, sanciona un ámbito de libertad cuyo objeto de imputación no es sólo el procedimiento o el cauce de expresión formal de un poder de autorregulación social sino, más ampliamente, el conjunto de derechos que, en un sistema democrático de relaciones laborales, aseguran la autonomía colectiva.

Dotado de una estructura jurídica de notable complejidad, el catálogo de las facultades asociadas al derecho de negociación colectiva es muy plural. Sin intención por mi parte de identificar de manera nominativa todas las facultades vinculadas de manera directa o relacional con el derecho de negociación colectiva, bastará señalar, a los efectos que aquí interesan, que en esta categoría se integra, sin sombra de incertidumbre, la libertad de estipular o, si se prefiere, de seleccionar las materias objeto de negociación y dotar a éstas de un contenido sustantivo.

Desde luego, la libertad de estipulación o de contratación en sentido estricto no es una libertad absoluta. En relación a la misma, el legislador ordinario puede efectuar ponderaciones entre dicha libertad y los otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos y, por lo mismo, introducir restricciones en esa vertiente del derecho fundamental del art. 37.1 CE cuando se produzcan concurrencias conflictivas entre ella y otros referentes de constitucionalidad que manifiesten indudables necesidades de protección. En última instancia, y más allá del propósito de solventar dichas colisiones, la razón de las eventuales limitaciones a la libertad de estipulación o de contratación en que podría venir a concretarse se debe a que la consagración constitucional de la negociación colectiva no ha llevado aparejado el desapoderamiento normativo del Estado en materia laboral; o, lo que es igual, no ha atribuido a la autonomía colectiva un monopolio normativo en esta materia. Uno y otra concurren en la trascendental tarea de ordenar el campo de las relaciones laborales, individuales y colectivas. Y esta tarea puede efectuarse de manera bien compartida bien exclusiva, perteneciendo al ámbito de las facultades del Estado —es decir, a la norma estatal— la elección de la regla de reparto competencial por razón de la materia en atención a los deberes que sobre él recaen de defender, con criterios de universalidad, los derechos, bienes y valores constitucionalmente consagrados, tales como el principio de igualdad, la tutela de los trabajadores o el progreso social.

II. B. La vulneración del derecho de negociación colectiva (art. 37.1 CE) por el art. 82.3 LET, en la nueva redacción establecida por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, que establece la sumisión a un laudo obligatorio en caso de desacuerdo en el procedimiento de inaplicación de un convenio colectivo estatutario.

1. Antes de abordar el examen concreto de la impugnación, me parece imprescindible mostrar mi discrepancia con el canon de constitucionalidad que emplea el pronunciamiento del que discrepo, que ronda de continuo la idea de la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo, al amparo de las determinaciones del art. 38 CE, y que tiene plasmación tanto en el examen de constitucionalidad del art. 82.3 LET que ahora comienzo, como en el del art. 84.2 LET, en su nueva redacción, que tratará el próximo apartado de este Voto discrepante.

Como punto de partida de mi posición, bastará recordar que las restricciones que el legislador imponga al derecho constitucional a la negociación colectiva no pueden desconocer el contenido esencial del derecho, siendo las mismas susceptibles de ser sometidas al control de este Tribunal, que declarará su inconstitucionalidad y nulidad no solo cuando desconozcan ese ámbito inexpugnable en que consiste el contenido esencial (esto es, aquella parte del contenido del derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, no resultando recognoscible como derecho perteneciente a un determinado tipo; o, en otras palabras, la parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a sus titulares la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga: STC 11/1981, de 8 de abril), sino, además, cuando la medida limitativa no supere otros cánones de constitucionalidad concurrentes en función de los conflictos que se manifiesten con otros derechos o bienes constitucionales; cánones que incluirán el de la proporcionalidad si se acredita una colisión cierta —o meramente retórica o potencial— del art. 37.1 CE con otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos, pues la medida de limitación normativa de un derecho fundamental como el que nos ocupa sólo es concebible si la intervención del legislador es “útil y necesaria para la protección de un bien constitucionalmente importante” (por todas, STC 84/2013, de 11 de abril).

En esa operación de encuadramiento del juicio de constitucionalidad constato una tendencia relativamente reiterada a la invocación del art. 38 CE para el enjuiciamiento constitucional de normas laborales que inciden en derechos fundamentales de los trabajadores y sus organizaciones representativas, así como en las fuentes ordenadoras de la relación laboral, oponiéndose a menudo los derechos de aquel precepto —referido a lo que se ha denominado la Constitución económica— a los típicamente laborales afectados por las normas correspondientes. El propósito es evidenciar el conflicto de derechos que anteriormente he enunciado, con la consiguiente necesidad de ponderación a fin de fijar los límites que procedan; un conflicto que, en el común de los casos, no creo sin embargo concurrente. Así ocurre en el presente pronunciamiento constitucional.

En mi opinión, muy antes al contrario, las manifestaciones normativas en que concreta sus opciones de política legislativa el legislador laboral no tienen en la mayor parte de las ocasiones una conexión directa y cierta, sino a lo más indirecta y mediata, con las garantías y contenidos consagrados en los preceptos de la Constitución económica que tienden a invocarse.

Creo que es lugar común que el derecho de propiedad se proyecta sobre la empresa como resultado, mientras la libertad de empresa lo hace sobre el libre ejercicio de la actividad económica. Siendo así, ni el art. 33 ni el art. 38 CE, como se razonará de inmediato, colisionan con los contenidos de la regulación laboral de las condiciones de trabajo ni con sus fuentes de regulación; en particular con el derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE.

Antes bien, el derecho en el que insiste la mayoría, el art. 38 CE, en su dimensión de libertad de empresa, comprende en realidad —dicho sintéticamente— aquello que afecta de manera relevante a la facultad de iniciar una actividad empresarial (lo que se ha denominado libertad de iniciativa), y, asimismo, el derecho al ejercicio de esa actividad en condiciones de igualdad. En la medida que la libre iniciativa y la igualdad en el mercado estén en cuestión, entonces, las normas infraconstitucionales podrán ser objeto de juicio de inconstitucionalidad en contraste con dicha previsión constitucional. No es el caso, bien al contrario, en los preceptos impugnados que regulan y limitan la negociación colectiva, salvo que admitamos conexiones indirectas y vagas, o adquiera carta de naturaleza en el juicio de constitucionalidad la articulación retórica de conflictos imprecisos, derivados, indirectos o potenciales entre derechos.

En otras palabras: la libertad de empresa del art. 38 CE no comprende cualquier regulación que incida en el interés empresarial. No todo lo que repercuta en éste tiene acomodo en dicha previsión constitucional, sino sólo la libertad de iniciativa y las condiciones de la actividad en el mercado. Tal vez sirva recordar, con la reciente STC 53/2014, que este Tribunal ha declarado que el art. 38 CE “viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15); que “[e]l derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho” (SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15; y 135/2012, de 19 de junio, FJ 5) y “derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado” (entre otras SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6; 109/2003, FJ 15; o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

Es la actividad económica en el mercado lo que protege ese artículo; no cualquier elemento que pueda tener una incidencia derivada en la misma. Atañe el art. 38 CE, dicho aún en otros términos, a las reglas de ordenación de la economía de mercado; y no, por tanto, a las fuentes de la relación laboral, al patrimonio jurídico de los trabajadores o a los límites del legislador laboral al incidir en derechos fundamentales de los trabajadores y sus organizaciones; como tampoco en los del empresario (por ejemplo, en cuanto titular del derecho a la negociación colectiva).

Ciertamente, algunas Sentencias de este Tribunal han vinculado el art. 38 CE y los poderes empresariales. Pero esas resoluciones se refieren al contenido no esencial del derecho y, en todo caso, aun aceptando a efectos puramente dialécticos lo contrario, se relaciona con el ejercicio de poderes empresariales en el curso de la relación laboral, con la actualización y vicisitudes de la prestación de la actividad laboral, no existiendo conflicto alguno de derechos en el que tenga protagonismo el art. 38 CE, en cambio, ni siquiera en la hipótesis más expansiva; en aquella en la que no estén comprometidos dichos poderes directivos, como ocurre en el ámbito que ahora nos ocupa de ordenación de las relaciones laborales a través de la negociación colectiva.

La cita del art. 38 CE, en la que incluyo la defensa de la productividad que con tanta tenacidad invoca la mayoría, se realiza a menudo sin rigor técnico, como sin rigor opera en la Sentencia de la que discrepo, pues, de partida, no constituye un elemento en colisión con la negociación colectiva. En efecto, la defensa de la productividad es un concepto económico que entra en el marco jurídico como concepto indeterminado y de necesaria configuración legal. Esa circunstancia dificulta la atribución al mismo de un contenido subjetivo, cuando menos a falta de definición en la norma constitucional y en ausencia de desarrollo infraconstitucional. Siendo exactamente éste el escenario, su invocación constante en la Sentencia a fin de fundamentar las graves limitaciones al derecho fundamental a la negociación colectiva, en sus contenidos más típicos y esenciales, no pasa de ser un expediente retórico carente de solvencia constitucional. Las breves referencias de nuestra jurisprudencia a la defensa de la productividad, imprecisas y vagas como pocas otras, no hacen sino acreditar la volatilidad de la justificación que en dicha mención del art. 38 CE trata de encontrar la mayoría para concluir en la constitucionalidad de las normas impugnadas.

En definitiva, y por lo que hace a la negociación colectiva, el debate debió situarse, conforme a un canon estricto de constitucionalidad y a falta de derechos en conflicto que conduzcan a un juicio de ponderación, en el contraste de las medidas normativas cuestionadas con el contenido esencial del derecho que consagra el art. 37.1 CE; esto es, y como ya se adelantó, poniendo en relación las normas discutidas con aquella parte del contenido del derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad; aquello que permite que sea recognoscible como derecho perteneciente a un concreto modelo referencial.

2. De conformidad con la redacción procedente del art. 14.1 de la Ley 3/2012, el penúltimo párrafo del revisado art. 82.3 LET establece que, en aquellos supuestos de conclusión sin acuerdo del período de consultas instado en un proceso de inaplicación en el ámbito de una empresa de alguna o algunas de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable en los que las partes no se hubieren sometido a procedimientos autónomos de solución de conflictos o éstos no hubieran solucionado la discrepancia, cualquiera de ellas podrá solicitar la actuación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o del órgano autonómico equivalente, que podrá acordar la resolución de la controversia bien en el seno de la propia comisión nacional u órgano autonómico, bien a través de la designación de un árbitro a fin de que, en una u otra hipótesis, se dicte —por expresar la idea con la terminología utilizada por el pasaje legal a examen— la oportuna “decisión”, que “tendrá la eficacia de los acuerdos”.

La finalidad del reseñado precepto es muy clara, habiendo quedado plasmada en unos términos que no ofrecen margen a la incertidumbre. A partir de la entrada en vigor de la citada norma legal, los desacuerdos nacidos de los procesos de negociación destinados a atender la iniciativa empresarial de “descuelgue” de la disciplina normativa del convenio colectivo estatutario que resulte aplicable en la empresa, sea el vigente, de sector o de la propia empresa, habrán de sustanciarse, siempre que así lo acuerde “cualquiera de las partes” —giro gramatical éste que pretende la elusión nominativa del *nomen* de la única parte contractual que en la realidad adoptará esa iniciativa, y que es el mismo al que legalmente se le reconoce la facultad de iniciar el procedimiento e inaplicación del convenio colectivo; a saber: el empresario—, de manera obligatoria a través de la decisión adoptada por un tercero ajeno a los sujetos en conflicto.

En el decir de la parte recurrente del presente proceso constitucional, la regla jurídica que viene de describirse en su nudo contenido normativo, entre otros preceptos constitucionales que no hace ahora al caso mencionar y por los motivos que constan en los antecedentes de la Sentencia de la que expreso mi disentimiento, “rompe el modelo constitucional” de negociación colectiva, vulnerando el art. 37.1 CE. Es ésta, no obstante, una queja que este pronunciamiento descarta de lleno y que, en buena medida, se asienta sobre una inteligencia de las garantías establecidas en ese pasaje constitucional que, como he tenido oportunidad de razonar en anterior apartado, no comparto.

3. Incluso aceptando a efectos dialécticos la aproximación que realiza el pronunciamiento, que no comparto por soslayar lo verdaderamente relevante —el contraste con el contenido esencial del art. 37.1 CE—, basta con hacer constar que, en la medida en que el doble canon que articula el juicio de constitucionalidad —justificación objetiva y proporcionalidad— se fundamenta y sostiene en simples criterios de legalidad ordinaria, la falta de adecuación de la máxima de ponderación es manifiesta, no logrando acreditar el acomodo constitucional de la limitación al derecho de negociación colectiva establecida, por la Ley 3/2012, en el art. 82.3 LET.

Por lo pronto, la reseñada inadecuación es predicable del canon de justificación objetiva, que queda resumido del modo siguiente: la medida restrictiva pretende “ajustar la regulación a la situación (económica de la empresa) y defender la productividad”, de modo que así “se evitaría la extinción de puestos de trabajo, máxime en un contexto sociolaboral en que la reducción de la elevada tasa de desempleo constituye un objetivo prioritario de los poderes públicos”, siendo pues “intereses constitucionales vinculados a la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo los que permiten concluir que la intervención decisoria o arbitral diseñada en el art. 82.3 LET goza de justificación legítima” [último párrafo, FJ 5 A a)].

Atendiendo no al lenguaje empleado sino a su contenido material, las aseveraciones transcritas carecen de la menor fundamentación constitucional, asentándose en una pluralidad de equívocos que es preciso deshacer. Desde luego, el no invocado o silenciado art. 40.1 CE mandata a los poderes públicos a promover políticas orientadas al pleno empleo. Pero al margen de la duda que comporta el intentar atribuir, aunque sea de manera implícita, a un principio rector de la política económica funciones limitativas de derechos constitucionales; con independencia de ello, repito, la Sentencia de la que me distancio, al afirmar que el laudo obligatorio evita la “extinción de puestos de trabajo” y contribuye así al mantenimiento del empleo, lleva a cabo una novedosa interpretación de la medida legal aquí cuestionada, expresiva de un ejercicio de “ingeniería jurídica” que carece, sin embargo, del menor apoyo no ya solo ni tanto en la legalidad constitucional sino, más lisamente, en la propia legalidad ordinaria.

En nuestra legislación, las medidas de flexibilidad interna, al estilo del “descuelgue” de una empresa de las condiciones de trabajo fijadas en el convenio colectivo que le resulte de aplicación (art. 82.3 LET), no se configuran como alternativas de las medidas de flexibilidad externa, categoría ésta en la que se encuadran las variadas fórmulas de extinción contractual por voluntad del empresario. Unas y otras pueden ser utilizadas de manera bien simultánea bien sucesiva, sin que, incluso en este último supuesto, las decisiones más suaves (de flexibilidad interna) deban haber precedido a las más traumáticas (despidos); ningún precepto proscribe que aquellas se pospongan a éstas, o a la inversa. La propia noción de flexibilidad interna, entendida como el conjunto de medios destinados a facilitar al empresario la adaptabilidad de las condiciones de trabajo y de la propia organización del trabajo a las circunstancias cambiantes del mercado, no facilita, tal y como pretende la Sentencia de la mayoría, la configuración de unos lazos funcionales básicos entre estos medios —y, por tanto, entre el art. 83.2 LET— y las políticas de mantenimiento de empleo. Claro es que la adopción por el empresario, en términos de eficacia y moderación, de cualquier medida de flexibilidad interna puesta a su disposición por el legislador puede colaborar, en una perspectiva de conjunto, a la conservación de empleos; pero es más cierto que esta finalidad no forma parte de los elementos definidores y estructurales de estas medidas; ni tan siquiera puede calificarse como elemento accesorio, siendo la suya, más bien, una función eventual, de imposible verificación a nivel de empresa a corto o, inclusive, a medio plazo.

Lo anterior razonado, he de confesar de inmediato que las observaciones críticas que se vienen de efectuar no traducen aún la más consistente de mis divergencias con la identificación por la Sentencia de la mayoría de la finalidad legítima que adornaría el laudo obligatorio introducido por la nueva redacción aprestada por la Ley 3/2012 al art. 82.3 LET. Esa condición la reservo para la argumentación con la que se pretende sintetizar la concurrencia de la oportuna justificación objetiva a la restricción que al derecho *ex* art. 37.1 CE ha instituido el laudo obligatorio contemplado por el art. 82.3 LET y que se enuncia así: “son, pues, intereses constitucionales vinculados a la salvaguarda de la competitividad y viabilidad empresarial como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo”.

Una argumentación semejante no me parece de recibo en el marco de un Estado social y democrático de Derecho o, por formular la idea en términos menos solemnes, en el marco de una economía social de mercado. Reconozco que la defensa de la competitividad y de la viabilidad del tejido económico productivo, en su conjunto, contribuye al progreso económico de España y, en atención a ello, los poderes públicos pueden adoptar medidas de promoción de ese objetivo. Pero discrepo de lleno con la atribución de la naturaleza de intereses constitucionalmente protegidos a intereses de matriz exquisitamente privada, como son la competitividad y la viabilidad de cada empresa en particular. En ejercicio de las facultades de creación y gestión de su empresa (art. 38 CE), pertenece al ámbito de la libertad del empresario adoptar todas aquellas medidas que le sitúen en las mejores condiciones posibles de competitividad en el mercado, pudiendo a tal fin beneficiarse de las ayudas de muy variada índole que el legislador, en ejercicio de su libertad de actuación, haya previsto y debiendo en todo caso conciliar esas decisiones con el respeto a los derechos laborales que la economía social de mercado comporta. Pero lo que resulta de todo punto inaceptable en un contexto constitucional, brevemente sintetizado, en el primer número de este apartado, es que la elección por cada concreta empresa de aquellas medidas de competitividad y viabilidad que le puedan reportar concretas ventajas económicas pueda terminar erigiéndose en legítima restricción al ejercicio de derechos constitucionales al pretendido amparo de la libertad de empresa y la defensa de la productividad por los poderes públicos que el art. 38 CE sanciona; máxime cuando aquéllos afecten a un derecho del que también es titular, como enuncia el propio art. 37.1 CE, el empresario.

4. Continuaré mi oposición a los argumentos de la Sentencia desde otro prisma, si bien sea reiterando mi discrepancia con la aproximación que se realiza ahora, fundada en un canon de proporcionalidad que creo inaplicable aquí, al no existir derechos en conflicto. Pues bien, como digo, menores dosis de constitucionalidad tiene ese juicio de proporcionalidad al que la Sentencia de la mayoría somete la limitación por el art. 82.3 LET del derecho a la negociación colectiva consagrado en el art. 37.1 CE. La metodología utilizada en el desarrollo de este juicio se enuncia con notable claridad. En el decir de la opinión mayoritaria, en efecto, “para efectuar este enjuiciamiento es necesario atender al régimen jurídico que acompaña la cuestionada cuestión o arbitraje” del referido pasaje legal [párrafo primero, FJ 5 A) b)], de manera que su análisis (el de dicho régimen jurídico) “permite apreciar los límites, circunstancias y garantías a que queda ligada” la aplicación del laudo obligatorio, FJ 5 A) b). Una interpretación simplemente literal del texto transcrito evidencia, sin género de dudas, que el canon de proporcionalidad se agota en un juicio de legalidad.

El desarrollo que se efectúa de este canon, muestra que la razonabilidad del laudo obligatorio no se hace depender de un juicio valorativo sobre el equilibrio y la ponderación entre las ventajas y los perjuicios por él ocasionados, apreciadas aquellas desde la perspectiva de la salvaguarda de los bienes constitucionales a los que sirve la limitación misma y examinados estos otros, los perjuicios, desde la del derecho fundamental a la negociación colectiva cuyo contenido experimenta la restricción. Como resultado del empleo de un alegato de rigurosa legalidad, que se pliega sobre sí mismo sin abrirse mínimamente hacia el texto constitucional, esa razonabilidad se fundamenta en la existencia misma de los límites que legalmente habilitan, en caso del desacuerdo manifestado por las partes en la inaplicación de determinadas condiciones de trabajo establecidas en el convenio a cuya disciplina normativa quedan sujetas las relaciones laborales de la empresa, a recurrir a la fórmula del laudo arbitral. En la argumentación desarrollada por la Sentencia de la mayoría, no hay juicio alguno de ponderación constitucional entre las ventajas y los perjuicios derivados de la medida restrictiva; la razonabilidad de esta medida se deduce, lisa y llanamente, de la regulación legal, que no se somete al más ligero contraste de constitucionalidad con el contenido esencial del derecho concernido.

Siendo éste, como así es, el método de enjuiciamiento del canon de proporcionalidad en sentido estricto utilizado por la Sentencia de la mayoría, no creo que resulte pertinente abrir un diálogo crítico acerca del alcance atribuible, desde una perspectiva estrictamente constitucional, a los diferentes límites —causales, materiales o temporales, por citar algunos de los más significativos— que legalmente regulan el procedimiento de inaplicación de condiciones de trabajo *ex* art. 82.3 LET. No obstante, no me resisto a detenerme en un concreto elemento, al que la Sentencia de la que me separo presta una especial atención: la naturaleza del órgano encargado de llevar a cabo la intervención decisoria o arbitral de inaplicación.

En verdad, es esta una argumentación que proviene del propio legislador y que la Sentencia de la mayoría hace suya. El preámbulo de la Ley 3/2012, en efecto, fundamenta la acomodación constitucional de esta medida legislativa en atención al carácter tripartito del o de los órganos encargados de solventar la controversia. Por decirlo con sus propias palabras: “se trata, en todo caso, de órganos tripartitos y, por tanto, con presencia de las organizaciones sindicales y empresariales, junto con la Administración cuya intervención se justifica también en la necesidad de que los poderes públicos velen por la defensa de la productividad tal y como se deriva del artículo 38” de la Constitución (párrafo sexto, apartado IV).

Desde luego, no es cuestión ahora de entrar a analizar de manera pormenorizada ni la composición de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o de los órganos autonómicos equivalentes ni su naturaleza jurídica. No obstante y en relación con éste último aspecto, estos organismos, todos ellos, tienen una indiscutible naturaleza pública, al margen de que entren o no en el catálogo de los organismos administrativos. Pública es su creación; pública es su financiación; público es su sostenimiento y público-institucionales son las funciones que han venido ejerciendo hasta ahora.

La naturaleza de tales organismos como instituciones públicas —aunque su actuación pueda calificarse como autónoma y aun cuando, se insiste, sean resistentes a ingresar en la órbita de los organismos administrativos— no ha pasado desapercibida, como difícilmente podía hacerlo, al legislador ordinario que, al nominar el dictamen emitido por los mismos, utiliza la muy correcta expresión d*e decisi*ón, que es la que mejor se acomoda a aquella naturaleza.

Pero dando de lado todo ello y centrando la atención en el razonamiento aprestado por el preámbulo de la norma legal objetada y del que ahora se ha apropiado la Sentencia de la mayoría, la concreta composición de los organismos a los que el art. 82.3 LET encomienda la solución imperativa de sus discrepancias resulta un elemento por completo irrelevante en el juicio de constitucionalidad. Un planteamiento como el defendido por el legislador ordinario y aceptado por esa resolución desenfoca de manera interesada el objeto de ese juicio, desplazándolo desde el territorio que le es propio, el derecho a la negociación colectiva en su condición de derecho constitucionalmente protegido, a otro escenario que, al ser ajeno al conflicto, tiene el efecto de ocultar la verdadera controversia constitucional. En otras y resumidas palabras, el centro del debate de constitucionalidad reside en discernir si la composición de un conflicto de intereses adoptada de manera coactiva y en contra de la común voluntad de ambas partes es compatible con la autonomía negocial consagrada en el art. 37.1 CE. En caso de una respuesta negativa al anterior interrogante, el carácter tripartito —o, incluso, y al límite, el carácter estrictamente sindical— del órgano que adopta la decisión de someter a una solución obligatoria ni quita ni añade elemento alguno al juicio alcanzado. El órgano decisor es la herramienta o el instrumento del que el legislador se vale para articular su concreta opción política, consistente en zanjar de manera imperativa las legítimas discrepancias que hubieren podido aparecer en el curso de la negociación dirigida al “descuelgue”, en una determinada organización empresarial, del convenio colectivo aplicable, de sector o de empresa, negociación que se dio por cerrada sin acuerdo.

5. Una vez conclusos, en los términos expuestos, los juicios de constitucionalidad (*recte*: de mera legalidad ordinaria) sobre la justificación objetiva y la razonabilidad y proporcionalidad de la medida limitativa del derecho a la negociación colectiva implantada por el art. 82.3 LET, la presente Sentencia descarta que a la regulación instituida en ese pasaje legal le pueda resultar de aplicación la doctrina sentada por las SSTC 11/1981, de 8 de abril, y 92/1992, de 11 de junio, intentando así reafirmar, a mayor abundamiento, el ajuste constitucional de la regulación de la figura del laudo obligatorio impugnado. Del relevante capítulo de discrepancias que mantengo con esta Sentencia, la inaplicación a la regla jurídica a examen de la doctrina establecida en esa jurisprudencia se instala, de seguro, en primera posición. Para fundamentar este disentimiento, comenzaré por acreditar la plena identidad entre la regla cuya inconstitucionalidad declaró la STC 11/1981 y la que ahora se enjuicia.

Los preceptos sobre los que versó el juicio de constitucionalidad en su día emitido por la referida STC 11/1981 eran los arts. 25 b) y 26 del Real Decreto-ley 17/1977 que, en esquemática síntesis y en lo que aquí importa destacar, preveían el siguiente procedimiento para la solución de los conflictos colectivos económicos o de intereses: 1) planteado un conflicto de esta naturaleza, las partes habían de sujetarse a un trámite de conciliación ante la autoridad laboral, pudiendo acordar, de haber concluido dicho trámite sin avenencia, la sumisión a un arbitraje voluntario, en cuyo caso designarían a uno o varios árbitros y 2) en el supuesto de que las partes no llegaran a acuerdo ni se sometieren a arbitraje voluntario, la autoridad laboral “dictará laudo de obligado cumplimiento, resolviendo sobre todas las cuestiones planteadas”.

En este contexto normativo, el conflicto objeto de conocimiento que se le planteó a este Tribunal y que hubo de resolver quedó identificado, por la propia Sentencia 11/1981, en los términos siguientes:

“De este modo, el problema de la constitucionalidad del artículo 25 del Real Decreto-ley 17/1977 y, como consecuencia, el del 26, se plantea en dos sentidos: uno ... otro, en lo que respecta a la posible y eventual violación del artículo 37 de la Constitución y del principio de autonomía colectiva en el marco de las relaciones laborales.

En el primer sentido ....

Más difícil de resolver es la segunda cuestión, esto es, la medida en que la articulación de un llamado arbitraje público obligatorio para resolver los conflictos sobre modificación de condiciones de trabajo, y en especial el conflicto nacido del fracaso de la negociación del convenio, puede contravenir el derecho de negociación consagrado en el artículo 37 de la Constitución” (FJ 24).

A partir de tan sumario recordatorio, la identidad entre los supuestos de hecho y las consecuencias jurídicas de los preceptos a contraste es, como se anticipó y ahora se razona, plena y completa, sin matización ni reserva alguna. Por lo pronto y como sucedía en el Real Decreto-ley 17/1977, el supuesto de hecho definido por la Ley 3/2012 también es el desacuerdo surgido en el curso de la composición de un típico conflicto colectivo de trabajo de carácter económico o, por decirlo con el lenguaje de la STC 11/1981, “sobre modificación de condiciones de trabajo”, sin que tenga la mínima relevancia en el juicio de comparación el que esa modificación se planteaba entonces en un proceso de renovación de un convenio colectivo y se plantea ahora en un proceso de inaplicación de un convenio colectivo. Y en segundo lugar y como se establecía en el Real Decreto-ley 17/1977, la consecuencia jurídica prevista en la nueva versión del art. 82.3 LET es también la imposición de manera obligatoria de una solución articulada a través de la decisión de un tercero.

Una última observación tampoco resultará impertinente efectuar. La condición colegiada y tripartita del órgano al que el art. 82.3 LET encarga sustanciar de manera unilateral e imperativa el conflicto de intereses no resuelto mediante el proceso de negociación abierto, pudiera alegarse, como ya ha sido razonado y descartado, como un elemento que introduce una notable diferencia en el juicio de comparación con el supuesto de hecho sustanciado por la Sentencia 11/1981. En relación con este supuesto, dicha Sentencia dejó escrito que las dos características esenciales del arbitraje o seudoarbitraje diseñado en el Real Decreto-ley 17/1977 eran su naturaleza pública y obligatoria. Por decirlo con sus propias palabras: “Para resolver esta cuestión —la compatibilidad entre la sujeción del conflicto sobre modificación de condiciones de trabajo a la decisión de la autoridad laboral y el art. 37.1 CE— no basta, a nuestro juicio, llegar a la conclusión de que ese llamado arbitraje público obligatorio no es genuino arbitraje, porque en modo alguno lo es el que reúne al mismo tiempo las características de ser público y de ser obligatorio. Más allá de las palabras, lo que existe es la sumisión a una decisión de un órgano administrativo” (FJ 24). El simple intercambio del adjetivo administrativo por público no priva al anterior razonamiento de su vigor, siendo perfectamente exportable a la situación ahora a examen: más allá de la denominación y de la composición del órgano decisor, lo que el nuevo art. 83.2 LET establece es una decisión pública y obligatoria; *y* es la naturaleza de esa decisión, y no la composición de aquél órgano, la que ha de analizarse a los efectos del juicio de constitucionalidad.

6. Argumentada que ha sido la identidad existente entre la regla jurídica declarada inconstitucional en la STC 11/1981 y la contemplada en el pasaje legal a examen, en las consideraciones que siguen se razonará la aplicación ahora de la doctrina que fue establecida allí. No obstante y con carácter preliminar, no resultará aún impertinente efectuar unas consideraciones de carácter general, enderezadas a dotar de plena significación a la anunciada aplicación.

La interrelación entre los elementos que convergen en la compleja realidad social no consiente aislar el ámbito de los conflictos de trabajo del resto de problemas que puedan aparecer y aparecen en los más variados escenarios, entre ellos, y desde luego, el económico. Pero la conversión de todo conflicto laboral en un problema público que permita el recurso a formas acusadas de intervencionismo o, lo que resulta igual, la convicción o la mera creencia de una permanente contradicción entre los intereses privados expresados en el conflicto laboral o social y los intereses generales, cuya defensa justificaría el uso de esas formas, se sitúan en un planteamiento jurídico de lleno incompatible con los fundamentos de nuestro texto constitucional; contrariaría de manera frontal y abierta los arts. 7 y 37.1 CE, con una ampliación de la afectación a los arts. 28, tanto en su número 1 como en su número 2.

Las consideraciones que se vienen de efectuar obligan pues a diferenciar entre dos tipos bien distintos de intervencionismo normativo. De un lado, el destinado a promover e incentivar el derecho a la negociación colectiva, ofreciendo a los agentes sociales y económicos la posibilidad, que no la obligación, de acceder a instrumentos útiles para la solución del conflicto; de otro, el dirigido a incidir en el conflicto, limitando la capacidad de las partes de solventarlo e introduciendo en el seno del conflicto mismo elementos ajenos a su gestación y desarrollo. Mientras la primera línea de actuación legislativa ha de estimarse como ajustada a los mandatos constitucionales, la segunda ha de descalificarse por vulneradora de esos mandatos. Y es que y en última instancia, la actividad intervencionista del Estado en este campo, en el de la autonomía colectiva, en general y en el de la autonomía negocial más en particular, descansa en una premisa previa que no puede darse de lado ni orillar, cual es la consideración del conflicto entre trabajadores y empresarios como un elemento funcional y fisiológico, y en modo alguno patológico o disfuncional, al desarrollo económico y al progreso social.

El reconocimiento y la promoción del derecho a la negociación colectiva no solo llevan aparejados de manera exclusiva la atribución a los titulares de este derecho de un espacio vital de actuación para la satisfacción (la representación y defensa) de sus intereses, espacio éste que se articula mediante el ejercicio de un haz de facultades jurídicas. Además de ello, la constitucionalización de aquel derecho comporta la aceptación de un modo de plantear y de tratar las controversias que puedan surgir entre trabajadores y empresarios, modo éste que puede condensarse, en fórmula sintética aunque en modo alguno simplista, como la exigencia de perseguir y fomentar de manera constante fórmulas de equilibrio entre los valores e intereses generales y los valores e intereses particulares.

De conformidad con este diseño, que entiendo es el diseño constitucional, cualquier intervención legislativa que sobrepase o no respete este tratamiento, al que ha de conferirse la condición de regla general de actuación en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), habrá de considerarse como excepcional, debiendo valorarse su encaje constitucional a la luz no solo de la capacidad o disponibilidad de las partes para solventar sus controversias sino, además y de manera señalada, de las consecuencias que comporta el mantenimiento de esa controversia en el conjunto de la sociedad y en el ejercicio de otros derechos igualmente reconocidos y protegidos constitucionalmente. En suma: la conversión de la excepción en regla general es de todo punto incompatible con la autonomía colectiva consagrada en el art. 37.1 CE.

La función del Estado no puede articularse, a través de una actividad sustitutiva ni de la negociación colectiva ni de la solución del conflicto que ésta tiende a solventar. Las reglas ordenadoras de la intervención normativa estatal en el campo de la negociación colectiva que expresen esta función promocional han de ser no solo potenciadoras de la autonomía colectiva; además de ello y sobre todo, han de observar el mandato constitucional. En caso contrario, tales reglas violarán los principios informadores del sistema de relaciones laborales colectivas constitucionalmente consagrados, formando parte de este capítulo las fórmulas, abiertas o encubiertas, de arbitraje obligatorio, todas las cuales, sin excepción ni reserva alguna, merecen en principio, en cualquier sistema democrático de relaciones laborales, el calificativo de instrumentos o mecanismos inconciliables con la actividad contractual colectiva.

Por ello, es evidente que las fórmulas de composición del conflicto colectivo de intereses o, más en general, de la conflictividad laboral, no pueden ser enjuiciadas desde una perspectiva constitucional, conforme acomete la Sentencia de mi discrepancia, con arreglo a cánones de mera utilidad, funcionalidad o eficiencia para la satisfacción de determinados objetivos, sean estos la pacificación social, el desarrollo económico o la mejora de los indicadores de competitividad o productividad de la empresa, por citar algunos ejemplos significativos. El problema de aquellas fórmulas no puede valorarse, en suma, a la luz de concretas opciones políticas sino, y ello es bien diferente, en atención y consideración a las consecuencias jurídicas que la consagración constitucional del derecho a la negociación colectiva lleva aparejadas.

7. La STC 11/1981 declaró la inconstitucionalidad de los laudos de obligado cumplimiento regulados en el art. 25 b) del Real Decreto-ley 17/1977. Frente a la admisión de fórmulas de arbitraje obligatorio en determinados supuestos de huelga (art. 10 del citado Real Decreto-ley), la jurisprudencia constitucional entendió que la decisión administrativa obligatoria para resolver cualquier desacuerdo nacido de un proceso de renovación o modificación negocial de condiciones de trabajo no resultaba constitucionalmente aceptable por carecer de los más elementales motivos justificativos de la restricción impuesta al derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE).

Fue ésta una conclusión que el Tribunal Constitucional sustentó en una doble y combinada inteligencia de las relaciones entre autonomía colectiva e intervención legislativa. Por lo pronto, la STC 11/1981 descartó la idea de que el art. 37.1 CE consagra el derecho a la negociación colectiva en términos tales que ningún otro instrumento puede suplir a éste, considerando que “resultaría paradójico que existiera una bolsa de absoluta y total autonomía dentro de una organización, como la del Estado” que, por definición, lleva aparejada para sus ciudadanos un “factor heteronómico”. En otras y más breves palabras, la autonomía colectiva, al igual que lo que acontece con la autonomía individual, “puede presentar excepciones”, siempre que las limitaciones se encuentren justificadas (párrafo penúltimo, FJ 24). La segunda idea complementa e integra la anterior, en la medida en que instala la justificación de las eventuales restricciones “en el daño que el puro juego de las voluntades particulares y las situaciones que de él deriven puede irrogar a los intereses generales” (último párrafo, FJ 24), lo que no concurre, precisamente, en el caso del conflicto nacido del mero fracaso de los procesos de negociación del convenio.

La anterior conclusión debe ser aplicada, de pleno, a la fórmula de la decisión o del arbitraje obligatorio establecido por el art. 82.3 LET, en la redacción aportada por la Ley 3/2012. No es cuestión ahora de volver a razonar la plena identidad de los elementos estructurales (supuestos de hecho y consecuencias jurídicas) de la norma enunciada en el Real Decreto-ley 17/1977 que fue declarada inconstitucional (supuesto de hecho y consecuencia jurídica) y de la que se acaba de mencionar. Lo que ahora importa destacar es que esta última, como aquella otra, configura la que, conforme a la jurisprudencia constitucional, ha de calificarse como una excepcional y extremada limitación al derecho de negociación colectiva, cual es la conversión en regla general de la coactiva imposición de una solución al conflicto existente entre unas partes negociadoras, prescindiendo así de la menor valoración sobre voluntades e intereses particulares y voluntad e interés general.

En cualquier hipótesis de fracaso de un proceso negocial abierto con el objetivo de inaplicar el convenio colectivo en una empresa, la solución legal implantada en el art. 82.3 LET se define en modo idéntico: se confiere a la iniciativa de una sola de las partes (que como ya se ha razonado será siempre el empresario) la facultad de activar el mecanismo coactivo, de modo que el conflicto termina siendo resuelto por una voluntad, la de un órgano público o la de la persona por él designada, que se erige en decisor de un singular conflicto entre intereses particulares mediante el inaceptable expediente de entender que en dicho conflicto hay siempre y por hipótesis un interés general que defender.

Tal es y no otra la idea que se expresa en la exposición de motivos de la propia Ley 3/2012, cuando ésta justifica, con fundamento en “la defensa de la productividad” (art. 38 CE), la opción política de poner en manos de un órgano en el que se encuentra presente la Administración la solución coactiva y obligatoria al conflicto. Y tal es, igualmente, la tesis mantenida por la Sentencia de la mayoría que, al margen de calificar como razonable y proporcionada la medida restrictiva con fundamento en los límites legalmente establecidos, encuentra una justificación objetiva de la misma “en la salvaguarda de la competitividad y viabilidad de la empresa como mecanismo para favorecer el mantenimiento del empleo”.

Y es esa doctrina, en esquemática síntesis, de la que he querido y debido distanciarme, entendiendo, en razón de lo alegado, que el procedimiento establecido en el art. 82.3 LET habría de haberse estimado inconstitucional y nulo, por vulnerador del contenido esencial del art. 37.1 CE.

8. Por lo demás, y no es lo de menos, debió igualmente de ser ésta y no otra la decisión adoptada por la mayoría en base a las conclusiones contenidas en el informe aprobado en la 320 reunión del Consejo de Administración de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), celebrada los días 13 a 27 de marzo de 2014 (GB.320/INS/12) en el que se resolvieron precisamente las diferentes quejas formuladas por distintas organizaciones sindicales sobre las reformas legislativas efectuadas sobre negociación colectiva en la legislación española. En concreto, la conclusión 464 señala que “la suspensión o derogación —por vía de decreto, sin acuerdo de las partes— de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo 4 del Convenio núm. 98. Si un Gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos”.

Bien que referida al supuesto de derogación del convenio por un cauce legal, la conclusión ahí enunciada entiendo que resulta de aplicación al art. 83.2 LET que, conforme a lo previsto en el art. 10.2 CE, debió de ser interpretado a la luz de los compromisos internacionales asumidos por España; en el caso a examen, a la luz del canon hermenéutico del art. 4 del Convenio de la OIT núm. 98 efectuada por el Comité de libertad sindical de la mencionada organización y ratificada por su Consejo de administración en el reseñado Informe.

II.C. La vulneración de los derechos de negociación colectiva (art. 37.1 CE) y libertad sindical (art. 28.1 CE) por el art. 84.2 LET, en la nueva redacción dada por el art. 14.3 de la Ley 3/2012, que instituye una regla de atribución al convenio colectivo de empresa de una prioridad aplicativa de carácter absoluto.

1. El tratamiento que la Sentencia de la que me aparto hace de este segundo reproche de inconstitucionalidad, relativo a la presunta vulneración por el art. 84.2 del LET de los derechos de negociación colectiva (art. 37.1 CE) y libertad sindical (art. 28.1 CE), ilustra de manera ejemplar el transversal déficit de argumentación jurídico-constitucional del que, como ya se ha tenido ocasión de razonar, hace gala este pronunciamiento. Manteniendo la estructura interna de los fundamentos jurídicos precedentes, el fundamento jurídico 6, a través de sus seis apartados alfabéticos, se limita a analizar la queja articulada por la recurrente a través de nudas valoraciones de legalidad ordinaria —algunas de las cuales, por cierto, son harto discutibles y otras, en cambio, hacen suyos tradicionales y no controvertidos lugares comunes—, no resultando posible vislumbrar, ni tan siquiera de manera colateral, la presencia de un canon de constitucionalidad.

Una lectura, incluso superficial, de los razonamientos contenidos en el mencionado fundamento jurídico así lo confirma; corrobora, en efecto y sin margen alguno para la duda, los criterios identificativos de la desestimación del presente reproche, basados todos ellos en consideraciones que, a pesar de tener un contenido formal y material de mera legalidad, se enuncian al estilo de argumentos demostrativos de la plena e indubitada conformidad constitucional del precepto legal impugnado. En cita que no tiene otro propósito que el de dotar a esta censura, de manera ejemplificativa, de una obligada consistencia fáctica, se encuentran las siguientes reflexiones: facultad de las partes negociadoras de elegir, al amparo del art. 84.2 LET, “la unidad de negociación” y, por lo mismo, de poder seguir “negociando convenios colectivos sectoriales” (apartado b); reconocimiento de ese mismo pasaje legal a los acuerdos interprofesionales de la capacidad de establecer cláusulas de ordenación de la estructura de la negociación colectiva (párrafo primero, apartado c); posibilidad de que las condiciones de trabajo establecidas en convenios sectoriales sigan aplicándose en las empresas que no hacen uso de la regla de concurrencia *ex* art. 84.2 LET (párrafo segundo, apartado c); ámbito de aplicación de la regla de concurrencia enunciada en el precepto impugnado (apartado d) e identificación de los sujetos negociadores de los convenios de empresa, con especial alusión a las secciones sindicales (apartado e).

En realidad, el enfoque metodológico utilizado por la Sentencia de la mayoría no es sino la consecuencia lógica de la premisa que informa la concepción del derecho a la negociación colectiva *ex* art. 37.1 CE, con la que estoy en completo desacuerdo, y que se reitera con monótona insistencia a lo largo de la argumentación enderezada a desestimar la impugnación del art. 84.2 LET por vulneración de ese derecho constitucional. En tal sentido, la resolución que enuncia la opinión mayoritaria de este Tribunal dirá que “no existe un modelo constitucional predeterminado de negociación colectiva, sino que el art. 37.1 CE se limita a reconocer el derecho a la negociación colectiva y a encomendar su garantía al legislador” (párrafo primero, apartado a); que la Constitución no impone un sistema centralizado o descentralizado de negociación, remitiendo “al legislador la garantía de la negociación colectiva y la fuerza vinculante del convenio colectivo, sin hacer distinciones al respecto” (párrafo segundo, apartado a); que, al ser el derecho a la negociación colectiva un “derecho de configuración legal, corresponde al legislador ordenar los resultados del proceso de negociación y determinar las reglas de concurrencia y articulación de convenios” (párrafo tercero, apartado a) y, en fin y en base de todo ello, que el legislador ha decidido reducir “el margen de intervención de la autonomía colectiva para establecer la estructura de la negociación” (párrafo cuarto, apartado a).

En la concepción adoptada por la Sentencia de la que discrepo, el derecho a la negociación colectiva enunciado en el art. 37.1 CE está privado pues de todo contenido normativo; o, lo que es igual, el alcance de este precepto constitucional se circunscribe a conferir al legislador ordinario una facultad incondicional de ordenación de la autonomía negocial. En razón de ello, la regla instituida en el art. 84.2 LET por la que se reconoce al convenio de empresa una prioridad aplicativa absoluta en situaciones de concurrencia convencional no comporta una restricción o limitación contraria al contenido esencial del derecho constitucional a la negociación colectiva; es, sencillamente, el resultado de una legítima opción de política legislativa, cuyos objetivos finales son, por decirlo en los términos de la Sentencia, “la defensa de la productividad y viabilidad de la empresa y, en última instancia, del empleo” (párrafo cuarto, apartado a).

Al estilo de lo que igualmente es predicable de los razonamientos ofrecidos para desestimar la queja anterior, también ahora la notable y bien apreciable vaciedad de argumentación jurídico-constitucional que fundamenta la conformidad constitucional del art. 84.2 LET no me permite abrir un diálogo en divergencia con la Sentencia de la que discrepo; de aceptar este enfoque, incurriría en el reproche metodológico que estoy denunciando. De ahí que las reflexiones que seguidamente efectuaré discurrirán por la única vía desde la que ha de enjuiciarse cualquier tacha de constitucionalidad semejante a la aquí enjuiciada: verificar si la regulación impugnada instituye o no una restricción a un derecho constitucionalmente garantizado.

Antes de iniciar la tarea apenas anunciada, me parece de todo punto pertinente dar aquí por reproducidas las consideraciones efectuadas en relación con el alcance y configuración del art. 37.1 CE, saliendo al paso, así pues, de la endeble premisa sobre la que se sustenta la entera argumentación sobre la conformidad constitucional del art. 84.2 LET; a saber; la configuración del derecho a la negociación colectiva constitucionalmente establecido como un derecho de configuración legal. Muy antes al contrario y como ya fue razonado con apoyo en una constante y consolidada jurisprudencia de este Tribunal, el art. 37.1 CE, además de definir una garantía institucional, enuncia unas garantías subjetivas, que son, precisamente, las que el referido pasaje legal violenta y lesiona.

2. Con vistas a ofrecer una cabal comprensión de los alegatos que de seguido han de formularse, no me parece impertinente comenzar por definir el sentido y alcance de la reforma marco llevada a cabo en el contenido normativo del art. 84.2 LET por el art. 14.3 de la Ley 3/2012.

En concreto, la Ley 3/2012 ha alterado la regulación precedente, actuando en un doble y combinado frente normativo. En primer lugar, ha suprimido de la literalidad del art. 84.2 LET la referencia a la posibilidad de condicionar la prioridad aplicativa de los dos niveles negociales ahí mencionados (el de empresa y el de una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas) a la inexistencia de pacto en contrario formalizado en el marco del art. 83.2 LET. En segundo lugar, ha procedido a configurar de manera expresa la citada regla de solución de los conflictos de concurrencia como una regla de orden público, clausurada a la actividad contractual colectiva. Por enunciarlo en sus propios términos: “los acuerdos y convenios a que se refiere el art. 83.2 no podrán disponer de la prioridad aplicativa prevista en este apartado”.

La consecuencia inmediata de este cambio legislativo ha consistido en la privación a las organizaciones sindicales y a las asociaciones empresariales más representativas, de ámbito estatal o autonómico, de la libertad de pactar, en un sentido acorde a sus intereses recíprocos, las reglas reguladoras tanto de la estructura negocial como de la solución de los conflictos de concurrencia entre convenios colectivos que han de regir en un determinado sector o en un concreto ámbito territorial de alcance interprofesional.

Desde una perspectiva constitucional, el problema que plantea la nueva regulación de la regla de solución de concurrencia entre convenios colectivos estatutarios no se centra en determinar, como equívoca e interesadamente sugiere la Sentencia de mi divergencia, la compatibilidad constitucional de las opciones legislativas favorables a la descentralización negocial. Desde luego, el art. 37.1 CE permite al legislador introducir medidas que incentiven tanto la centralización de la negociación colectiva como su descentralización, optando en uno u otro caso por fórmulas muy variadas en atención a su incidencia o grado. El conflicto constitucional aquí planteado es bien otro, no afectando a la opción de descentralizar la actividad contractual colectiva, que ya había introducido la reforma de 2011, sino, y ello es bien distinto, a los términos en los que dicha opción ha sido articulada jurídicamente.

En las reflexiones que siguen, se fundamentará la vulneración constitucional de la reforma del art 84.2 LET llevada a cabo por la Ley 3/2013 de los arts. 37.1 y 28.1, ambos del texto constitucional, resultando de todo punto pertinente comenzar por razonar la naturaleza relacional de estos dos pasajes constitucionales.

3. A lo largo del ya dilatado ejercicio de su función jurisdiccional de naturaleza constitucional, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de ir elaborando una doctrina, hoy plenamente asentada, acerca de las relaciones entre autonomía negocial y libertad sindical, no resultando difícil descubrir un cuerpo de criterios orientados y dirigidos a un claro objetivo: la especial protección negociadora de la que disfruta el sindicato.

De un examen de conjunto de la doctrina constitucional enunciada, se advierte de inmediato que la misma es el resultado de un complejo, pausado y articulado proceso de interpretación asentado en dos ejes sustantivos —la configuración del derecho a la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical y la consideración del sindicato como único agente negociador cubierto por la libertad sindical— y un eje procesal: el acceso del derecho a la negociación colectiva a la protección dispensada por el amparo constitucional cuando concurre un factor de sindicalidad. O por decirlo con la consolidada dicción del propio Tribunal Constitucional: “la libertad sindical comprende inexcusablemente aquellos medios de acción sindical, entre ellos la negociación colectiva, que contribuyen a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que está llamado por la CE” (entre otras muchas, SSTC 9/1988, de 25 de enero, FJ 2; 51/1988, de 22 de marzo, FJ 5; 127/1989, de 13 de julio, FJ 3; 105/1992, de 1 de julio, FJ 3; 208/1993, de 28 de junio, FJ 4; 74/1996, de 30 de abril, FJ 4; 107/2000, de 5 de mayo, FJ 6; 121/2001, de 4 de junio, FJ 2, y 238/2005, de 26 de septiembre, FJ 3). O por enunciar la misma idea de manera más sumaria: “la negociación colectiva es un medio necesario para el ejercicio de la libertad sindical” (STC 98/1985, de 29 de julio, FJ 3).

Centrando la atención en lo que aquí interesa, puede convenirse que la configuración del derecho a la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical es un criterio que este Tribunal ha ido elaborando de manera progresiva y simultánea. Los primeros pronunciamientos en la materia van a estar dominados, más que por las incertidumbres en instituir esa configuración, por la prudencia en fijar el ensamblaje entre actividad contractual y libertad sindical. El Tribunal no desconocerá la pertenencia de la negociación colectiva a la vertiente funcional de la libertad sindical; pero, en un principio, preferirá sugerirlo o apuntarlo más que razonarlo y desarrollarlo. La STC 4/1983, de 28 de enero, ilustra esta orientación, al afirmar que “no corresponde, pues, a este Tribunal pronunciarse sobre el sistema de negociación colectiva, sino en la medida en que afecte al derecho de libre sindicación” (FJ 3).

Esta orientación va a experimentar un importante giro en la relevante STC 73/1984, de 27 de junio, que procede a definir el derecho a la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical: “Este Tribunal ha declarado ya en numerosas ocasiones que forma parte del derecho fundamental sindical el derecho de los sindicatos al ejercicio de las facultades de negociación .... Ello no es sino consecuencia de una consideración del derecho de libertad sindical que atiende no solo al significado individual consagrado en el art. 28.1, que incluye ... sino a su significado colectivo, en cuanto derecho de los sindicatos al libre ejercicio de su actividad de cara a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (FJ 1). La consecuencia de esta conexión será muy relevante: toda actividad tendente a entorpecer o impedir la negociación colectiva puede entrañar, al tiempo, una vulneración de la libertad sindical (entre otras muchas, SSTC 98/1985, de 29 de julio, FJ 3; 39/1986, de 31 de marzo, FJ 3; 187/1987, de 24 de noviembre, FJ 4; 51/1988, de 22 de marzo, FJ 5; 127/1989, de 13 de julio, FJ 3; 105/1992, de 1 de julio, FFJJ 2 y 5; 164/1993, de 18 de mayo, FJ 3; 135/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 95/1996, de 29 de mayo, FJ 5; 145/1999, de 22 de julio, FJ 3; 80/2000, de 27 de mayo, FJ 4; y 238/2005, de 26 de septiembre, FJ 3).

En el terreno en el que se han instalado las anteriores reflexiones, una última aún resulta obligada. El art. 37.1 CE atribuye la titularidad del derecho a la negociación colectiva “a los representantes de los trabajadores (y empresarios)”, empleando así una expresión comprensiva, al menos en una primera impresión, de sujetos colectivos diferentes. Una vez sentada la conexión entre autonomía negocial y libertad sindical, el Tribunal hubo de afrontar una segunda cuestión, consistente en elucidar cuáles, de entre esos sujetos, podían impetrar el amparo constitucional frente a una eventual lesión de la libertad sindical *(rec*te: de la negociación colectiva, entendida como contenido esencial de ese derecho fundamental).

La respuesta dada por la jurisprudencia constitucional es bien conocida. A partir de una configuración subjetiva u orgánica del derecho de acción sindical, en lugar de funcional, este Tribunal concluirá entendiendo que solo el sindicato-asociación es titular de los derechos de libertad sindical *ex* art. 28.1 CE y solo él puede, por lo mismo, invocar la violación del derecho a la negociación colectiva como contenido esencial de la libertad sindical (entre otras, SSTC 73/1984, citada, 9/1986, de 21 de enero; 39/1986, de 31 de marzo; 187/1987, de 24 de noviembre; 184/1991, de 30 de septiembre; 213/1991, de 11 de noviembre, y 222/2005, de 12 de septiembre).

4. Conforme se ha tenido ocasión de razonar en el apartado II.A del presente Voto particular, la libertad de estipulación forma parte del contenido esencial del derecho de negociación colectiva constitucionalmente garantizado en el art. 37.1 CE. Pues bien, la nueva regla enunciada en el art. 84.2 LET, según la redacción introducida por la Ley 3/2012, a tenor de la cual los convenios de empresa gozan de una prioridad aplicativa absoluta frente a los convenios colectivos sectoriales, sea cual fuere su ámbito, constituye una restricción que vulnera la libertad de estipulación, en su condición de manifestación interna de las facultades protegidas por el derecho a la negociación colectiva constitucionalmente consagrado en el art. 37.1 CE. Pero adicionalmente, y en la medida en que dicha restricción afecta a los sindicatos más representativos o representativos del sector, la citada regla también lesiona la libertad sindical reconocida en el art. 28.1 CE. En las observaciones que siguen, se fundamentará esta vulneración, ahora tan solo anticipada.

Una recta inteligencia de la anunciada vulneración requiere, antes de cualquier otra consideración, recordar que el art. 84.2 LET regula como una norma de orden público o, si se prefiere, de derecho necesario absoluto, sustraído a la disponibilidad de la propia autonomía negocial, la prioridad aplicativa de los convenios de empresa. En virtud de lo dispuesto en el reseñado precepto, esta regla de solución de conflictos de concurrencia entre convenios colectivos goza así del nivel máximo de protección que el legislador puede otorgar a una disposición de origen legal y naturaleza laboral; aquel que veda o proscribe a la negociación colectiva no ya establecer regulaciones menos favorables sino, con mayor intensidad impeditiva, alterar en cualquier sentido la regla jurídica previamente instituida en dicha disposición legal.

Desde luego, las normas de derecho necesario absoluto no constituyen una tipología de normas estatales laborales desconocida en nuestro ordenamiento laboral. No obstante y en un sistema democrático de relaciones laborales, como es el nuestro, sí forman parte de una categoría excepcional ya que, de convertirse el derecho necesario absoluto en regla general, el derecho a la negociación colectiva constitucionalmente consagrado quedaría literalmente asfixiado; o, por formular la idea en otras palabras, se habría privado a las organizaciones sindicales de una de las más relevantes manifestaciones del derecho de libertad sindical, en su vertiente de derecho de actividad. En todo caso, el atributo de excepcionalidad predicable de las normas legales de orden público puede y debe ser valorado a través de un doble parámetro. De un lado, en un sentido cuantitativo, vertiente ésta que comporta la autocontención de los poderes normativos del Estado en el dictado de tales normas, cuyo número ha de ser reducido; de otro, en un sentido causal, dimensión ésta cuya identificación precisa un mayor desarrollo.

En la medida en que este tipo de reglas, la de orden público absoluto, limita el derecho a la negociación colectiva *ex* art. 37.1 CE, la atribución por el legislador a una concreta regla jurídica de esta naturaleza ha de estar fundada en una causa razonable y objetiva, compatible con el contenido esencial del derecho a la negociación colectiva. En términos generales, la consideración de una norma como ley única —que tal es el efecto derivado del orden público absoluto—, en lugar de como ley mínima, ley supletoria o ley básica, ha de estar al servicio del logro de uno de estos objetivos, ambos de raíz constitucional. El primero reside en la protección de un concreto derecho constitucional. El segundo objetivo consiste en asegurar la coherencia y plenitud del sistema jurídico en su conjunto, evitando reglas contrarias o contradictorias; en otras y más breves palabras, garantizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Lo anterior señalado, puede afirmarse con contundencia que la nueva regla establecida por la Ley 3/2012 no respeta el contenido esencial del art. 37.1 CE.

a) Por lo pronto, su consideración como norma de orden público no encuentra justificación en la protección de un derecho constitucional, no siendo en modo alguno invocable como tal, como con una argumentación vacía del mínimo contenido y, por tanto, huera, hace la Sentencia de la que discrepo, la garantía y protección de la “defensa de la productividad” que reconoce, junto a la libertad de empresa, el art. 38 CE. Además de las argumentaciones que ya he tenido ocasión de señalar sobre el carácter infundado del conflicto de derechos sostenido en esa previsión (II.B.1), cabe añadir ahora que, en la medida en que todo producto de la autonomía negocial tiene un carácter bilateral, interviniendo siempre como partes negociadoras bien los empresarios, titulares de la libertad de empresa, bien las organizaciones empresariales, encargadas de velar por los intereses de sus representados (art. 7 CE), entre otros, por la libertad de empresa y la defensa de la productividad, la invocación del art. 38 CE adquiere, cuando menos y formulado el juicio desde el lado empresarial, un sentido manifiestamente contradictorio y circular, pues, al parecer, sirve simultáneamente como fundamento constitucional tanto del ejercicio de la libertad de estipulación contractual colectiva como de la restricción y limitación de esta misma libertad. Apartándome de manera resuelta de esta doctrina, reitero ahora que nuestro modelo constitucional de relaciones laborales no consiente una contraposición en abstracto, de manera genérica y sin matizaciones, del derecho a la negociación colectiva con la libertad de empresa y la defensa de la productividad.

En el texto y contexto del art. 84.2 LET, la prioridad aplicativa conferida a los convenios de empresa y regulada como regla de orden público laboral, presuntamente para asegurar la defensa de la productividad y garantizar la libertad de empresa (art. 38 CE), no se fundamenta, sin embargo, en razones vinculadas a necesidades de funcionamiento de la empresa, de cada una de las empresas —ponderada la aplicación de la prioridad de paso de manera singularizada—, como pudieran ser las de carácter económico, técnico, organizativo o productivo, exigencia ésta que, en cambio, sí lleva a cabo el art. 83.2 del mismo texto legal con ocasión del establecimiento del régimen jurídico relativo al descuelgue de una empresa del convenio colectivo de eficacia general que fuere aplicable en la misma.

Pero es que, y aun cuando se acepte a efectos meramente dialécticos un principio de conexión entre la referida prioridad y la libertad de empresa, la solución legal tampoco podría ser tildada de constitucionalmente razonable y adecuada. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, en tan reiteradas ocasiones que la cita de concretas Sentencias resulta ociosa, la colisión entre derechos fundamentales no puede en modo alguno resolverse mediante el total sacrificio de uno y la completa preservación o protección del otro, sino mediante una ponderación de los derechos en juego efectuada a través de diversos cánones, señaladamente del de proporcionalidad. Y es este juicio de ponderación el que precisamente no llevan a cabo, bien que a través de técnicas diferentes, ni la norma legal impugnada ni la Sentencia aquí contestada. Aquella primera lo hace, en efecto, mediante la atribución a los dos elementos básicos constitutivos de la regla jurídica formulada en el art. 84.2 LET (supuesto de hecho y consecuencia jurídica) de una virtualidad normativa general, aplicable sin otras ni más limitaciones que las que identifican el supuesto de hecho; para ésta segunda, en cambio, la omisión de todo juicio de ponderación es la lógica derivación de la concepción del derecho de negociación colectiva enunciado en el art. 37.1 CE como un derecho de mera configuración legal, derivación ésta que resulta de todo punto inaceptable, al menos si el soporte de este reproche se formula en atención a la consolidada doctrina elaborada por este Tribunal.

b) Pero la nueva regla del art. 84.2 LET, al margen de no proteger un derecho, bien o valor constitucional alguno, tampoco persigue establecer vínculos o conexiones con otros sectores del ordenamiento jurídico con vistas a asegurar la plenitud y coherencia de nuestro sistema jurídico en su conjunto; es decir, no pretende garantizar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues la atribución o la denegación de una prioridad aplicativa a los convenios de empresa no pone en jaque, ni directa ni indirectamente, regla alguna perteneciente a otro sector o subsector de nuestro ordenamiento jurídico. Muy antes al contrario, el régimen contenido en el precepto legal zarandea con fuerza y contraría el transversal y horizontal principio de seguridad jurídica, también predicable, como no puede ser de otro modo, de ese subsistema normativo en que consiste la autonomía negocial. En la medida, en efecto, en que el juego de la tan citada prioridad comporta una alteración de los ámbitos de aplicación de toda índole (subjetivo, material y temporal, por mencionar los más significativos) del convenio colectivo al que quedó sujeta la empresa cuyo titular decide, a pesar de la existencia de una norma convencional ya en vigor, abrir un trato contractual con vistas a alcanzar un pacto cuyo único y verdadero objetivo es implantar unas condiciones salariales o de tiempo de trabajo menos favorables que las fijadas en el convenio de vigencia originaria, el precepto legal impugnado quiebra el principio de *stare pactis*, que constituye una pieza central para un ordenado y equilibrado funcionamiento del sistema normativo de origen convencional. Con la nueva regulación, los elementos que definen los aspectos más estructurales del convenio colectivo (los ámbitos de aplicación) así como las condiciones de trabajo ya pactadas y que, desde tiempo histórico, forman parte de las materias por excelencia objeto de pactación colectiva (retribución y ordenación del tiempo de trabajo) pueden ser modificados sin traba ni restricción alguna, lesionando así el eje que vertebra y sobre el que se asienta, en un sistema democrático de relaciones laborales, la ordenación y funcionamiento de la negociación colectiva: la garantía de la vigencia aplicativa de las cláusulas pactadas.

c) Una última consideración me parece aún pertinente realizar. Como ya se ha tenido ocasión de razonar en anteriores apartados, uno de los principios de nuestro modelo constitucional de relaciones laborales consiste en la finalidad última a la que ha de responder la intervención del Estado, y que no es otra, como este Tribunal ha reconocido desde tiempos fundacionales, que lograr de manera constante el reequilibrio de la sustancial asimetría de poder contractual que define, en un sistema de economía de mercado, las posiciones de los trabajadores y sus representantes y de los empresarios y de los suyos. En última instancia, esa finalidad está al servicio de la potencial y progresiva conversión de una economía de mercado en una economía social de mercado (9.2 CE), plasmando y haciendo realidad la configuración de nuestro Estado como un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

Las sumarias observaciones que se vienen de efectuar vuelven a instalar el art. 84.2 LET en un escenario de confrontación con valores constitucionales. Los estadísticas oficiales sobre la estructura de nuestro sistema de negociación colectiva evidencian que, atendiendo al factor de cobertura, el nivel negocial dominante es el convenio de sector provincial; habida cuenta de la estructura de nuestro tejido productivo, este nivel negocial ha venido actuando tanto históricamente como de presente como fuente convencional reguladora de las condiciones de trabajo en la mayor parte de los sectores económicos en los que abundan las pequeñas empresas (metal, comercio, construcción u hostelería, por citar ejemplos significativos). Esta realidad evidencia que el objetivo final perseguido por el precepto aquí cuestionado no es genéricamente, como con manifiesta equivocidad enuncia la exposición de motivos de la Ley 3/2012 y reitera la Sentencia de mi discrepancia, el fomento de la descentralización contractual; ese objetivo es bien otro, consistiendo en astillar de manera definitiva nuestra tradicional estructura negocial, transfiriendo el poder normativo convencional existente en esos niveles, perteneciente a las organizaciones sindicales y a las asociaciones empresariales, al que surge de la negociación de la empresa: los titulares de las pequeñas empresas y la representación de los trabajadores más típica en esas entidades productivas; esto es y señaladamente, la representación unitaria unipersonal. En otras y breves palabras, la finalidad no es lograr una articulada descentralización contractual sino, más rudamente, una descentralización disgregada y atomizada.

Un análisis de los datos de aplicación del art. 84.2 LET confirma estas hipótesis; pero, por encima de ello, evidencia que el reseñado precepto se ha apartado y ha quebrado el principio constitucional que informa y justifica las acciones de intervención del Estado en el ámbito de las relaciones laborales, optando por una regla jurídica que, en lugar de establecer mecanismos que garanticen, en atención a las cambiantes circunstancias que concurren en cada momento y lugar, razonables equilibrios entre las partes laboral y económica, refuerza los poderes de los empresarios y, por consiguiente, potencia, en lugar de moderar, la asimetría de la fuerza contractual de aquéllos, en detrimento de la de los trabajadores. En esta dirección, me veo obligado a afirmar que las referencias que la Sentencia de mi discrepancia hace sobre el papel negociador de las representaciones unitarias [FJ 6 c)] no pasan de tener un carácter retórico, desconectadas no solo de nuestra realidad económica y negocial, sino, además y sobre todo, de las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad material (9.2 CE) y del propio derecho a la negociación colectiva, cuyo desarrollo legislativo en modo alguno puede hacer declinar los principios informadores del modelo constitucional de relaciones laborales.

Huérfana pues de una justificación objetiva y razonable, la restricción a la libertad de estipulación establecida en la reforma del art. 84.2 LET contraría de manera abierta el derecho a la negociación colectiva constitucionalmente reconocido en el art. 37.1 CE.

5. La nueva regla especial que atribuye una preferencia de paso absoluta al convenio de empresa en concurrencia con convenios de sector no se limita a infringir el art. 37.1 CE. Además y como efecto conectado, la restricción a la libertad de estipulación infringe una manifestación típica de la libertad sindical: el derecho de negociación colectiva de titularidad de un sindicato.

Como ya se ha dicho y ahora se reitera, el último párrafo del art. 84.2 LET, en la versión establecida por el art. 14.3 de la Ley 3/2012, instituye que “los acuerdos y convenios colectivos a que se refiere el artículo 83.2 no podrán disponer de la prioridad aplicativa prevista en este apartado”.

En concreto, el precepto del mismo texto legal reenviado por el art. 84.2 LET, el art. 83.2, se ocupa de un específico contenido convencional articulado a través de las denominadas cláusulas marco o procedimentales, cuyo objetivo no es establecer una determinada condición laboral sino ordenar la propia negociación colectiva. De ahí el *nomen* con el que habitualmente se identifica al instrumento contractual al que dichas cláusulas se incorporan: “convenio para convenir”. Pero con independencia de su denominación, lo que importa señalar es que las estipulaciones marco traslucen la pluralidad de funciones que los productos de la negociación colectiva cumplen en la actualidad de los sistemas de relaciones laborales. La ordenación de las relaciones laborales es la función socialmente típica; pero no es la única, emergiendo otras que, como la concertación de estipulaciones, tienen como objetivo organizar, planificar y programar la negociación colectiva con criterios de autonomía y libertad. Por lo demás, entre la diversidad de las estipulaciones marco susceptibles de pactarse, ocupan un lugar privilegiado las cláusulas relativas a la estructura de la negociación colectiva, entendiendo por esta noción la identificación de los niveles dónde puede negociarse así como las relaciones existentes entre los mismos, relaciones que pueden responder a criterios muy diversos, no necesariamente alternativos, como pueden ser el reparto competencial entre niveles o el establecimiento, por el nivel superior, de regulaciones mínimas que han de ser respetadas por los inferiores.

Dotado de una sistemática y de unos contenidos normativos muy sencillos, el art. 83.2 LET —que es, insisto, el precepto legal al que el art. 84.2 LET reenvía de manera expresa— se organiza en dos párrafos. El primero se limita a reconocer la libertad de las asociaciones sindicales y empresariales más representativas, de ámbitos estatal y autonómico, de pactar en acuerdos interprofesionales “cláusulas sobre la estructura de la negociación colectiva, fijando, en su caso, las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre convenios de distinto ámbito”. El segundo párrafo, de su parte, reitera la previsión anterior, bien que previendo la negociación de esas mismas cláusulas en instrumentos contractuales de ámbito parcialmente diferente: en lugar de a través de acuerdos interprofesionales, mediante “convenios o acuerdos colectivos sectoriales”, en esos mismos ámbitos estatal o autonómico. La inclusión de este tipo de cláusulas en este segundo grupo de productos negociales produce, como efecto añadido, una ampliación de los sujetos negociadores: además de la participación de los sindicatos más representativos, también pueden intervenir ahora los sindicatos representativos del sector en el que se negocie.

La conexión entre la prohibición establecida en el último párrafo del art. 84.2 LET y la libertad sindical es manifiesta e irrebatible. En la medida en que los acuerdos interprofesionales o los convenios y acuerdos sectoriales solamente pueden ser pactados, en representación de los trabajadores, por organizaciones sindicales, la imposibilidad de que a través de esta vía se pueda disponer de la regla que confiere una preferencia de paso absoluta al convenio colectivo de empresa constituye una violación del art. 28.1 CE; esto es, vulnera de manera frontal la libertad sindical. En otras palabras, la privación a los sindicatos más representativos y a los representativos de sector de la facultad de negociar de manera plena con los agentes económicos la estructura contractual, fijando en qué niveles puede o no abrirse el trato contractual y definiendo las reglas para solventar los eventuales conflictos de concurrencia, constituye un grave impedimento u obstáculo para el ejercicio de la acción sindical que, por ser contrario al contenido esencial de ese derecho fundamental, habría de haber sido declarado lesivo a la libertad sindical y, por lo mismo, anulado.

6. Antes de dar por cerrada la argumentación de este motivo de inconstitucionalidad, no resulta impertinente traer a colación, de un lado, el entorno fáctico que precedió al dictado de la regla cuestionada y, de otro, el dictamen que ha precedido, en este caso, a la Sentencia ahora contestada. Uno y otro, en realidad, no hacen sino corroborar las infracciones constitucionales alegadas, poniendo de manifiesto, adicionalmente, la escasa sensibilidad del legislador hacia las expresiones de diálogo social, articuladas a través de los denominados acuerdos colectivos interprofesionales o en la cumbre.

Comenzando por centrar la atención en el dictamen que ha antecedido a la sustanciación del presente recurso de inconstitucionalidad mediante la Sentencia que estoy contestando, es de todo punto conveniente reseñar que, entre los días 13 y 17 de marzo de 2014, el Consejo de Administración de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) celebró la 320 reunión, conociendo y aprobando el informe final procedente de los variados dictámenes previamente deliberados y acordados en el seno del Comité de libertad sindical. Dicho Informe hubo de pronunciarse sobre distintas quejas promovidas por diferentes organizaciones sindicales españolas, entre otras, y en lo que ahora importa reseñar, contra el contenido del art. 84.2 LET, reformado por la Ley 3/2012. En concreto, la primera de las “conclusiones específicas” sobre esta queja, enunciada en el apartado 453 del informe final, dice lo siguiente, cuyo contenido transcribo en su literalidad:

“El Comité constata que la elaboración de procedimientos que favorecen de manera sistemática la negociación descentralizada de disposiciones derogatorias menos favorables que las disposiciones de nivel superior puede desestabilizar globalmente los mecanismos de negociación colectiva así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores y debilita la libertad sindical y la negociación colectiva en violación de los principios consagrados en los Convenios núms. 87 y 98 … A juicio del Comité, el problema de si las dificultades económicas graves de las empresas pueden reclamar en determinados casos la modificación de los convenios colectivos debe abordarse y, pudiendo ser tratado de diferentes maneras, éstas deberían concretarse en el marco del diálogo social.” (Cursiva y subrayado en el original).

Girando ahora el ángulo de análisis hacia el otro elemento, el entorno, conviene recordar que, pocos días antes de iniciarse la denominada reforma de 2012 mediante la promulgación del Real Decreto-ley 3/2012, el 25 de enero, las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal suscribieron el por ellas denominado “II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2012, 2013 y 2014” (IIANEC).

De manera sorpresiva y, sobre todo, innecesaria, el nuevo art. 84.2 LET no solo dejó en letra muerta los pactos ya alcanzados en el marco del art. 83.2 LET sobre estructura negocial, arrumbándolos y abortando su aplicación futura. La atribución al convenio de empresa de una prioridad aplicativa incondicionada y absoluta, inmune al ejercicio de la autonomía negocial, ha de calificarse además como vulneradora de la libertad de estipulación de las organizaciones sindicales.

Los arts. 28.1 y 37.1, ambos CE, habilitan a las organizaciones sindicales a planificar y programar la estructura de la negociación colectiva en un sentido acorde a sus intereses, debiendo descalificarse, por inconstitucional, las formas más extremadas de dirigismo estatal, que no otra finalidad cumplen que la de restringir derechos constitucionales sin más bagaje justificativo que el que ofrece o puede ofrecer en cada momento la oportunidad política. Un comportamiento semejante, además de ser gravemente lesivo de aquellos concretos derechos, lesiona relevantes principios básicos del Estado social y democrático de Derecho, entre otros y como recuerda con toda razón el informe de la OIT, el diálogo social (art. 7 CE).

III. La vulneración del art. 35.1 CE a resultas de la implantación por el art. 4.3 de la Ley 3/2012 de un período de prueba de un año de duración en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores

1. El primero de los preceptos impugnados objeto de análisis por la Sentencia de la mayoría es el art. 4.3 de la Ley 3/2012, que fija en un año de duración el período de prueba susceptible de ser pactado en la nueva modalidad contractual instituida en esta norma legal, “el contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores” (CAE, a partir de ahora), modificando así, y en este concreto aspecto, el régimen común establecido por el art. 14 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET) sobre el pacto de prueba, a cuya regulación aquel pasaje legal se remite en bloque en lo restante, sin ulteriores excepciones.

Antes de ofrecer las razones de mi disentimiento en relación con la desestimación de la primera de las vulneraciones que el Parlamento de Navarra reprocha a aquel precepto, la relativa al art. 35.1 CE, me parece de todo punto obligado salir al paso y cuestionar algunas de las premisas de índole metodológica que pretenden sustentar, formal y materialmente, la citada desestimación.

En el inicio mismo del fundamento jurídico que se dedica a examinar el amplio capítulo de lesiones de derechos constitucionales que la parte recurrente imputa al mencionado art. 4.3, la Sentencia de la que me aparto señala que tanto en la argumentación del recurso de inconstitucionalidad como en las alegaciones del Abogado del Estado se ha concedido “mucha relevancia” a la cuestión de si el período contemplado en ese pasaje legal “constituye, en realidad, un auténtico período de prueba”; esto es, si responde o no a la naturaleza y finalidad de dicha institución. Efectuada la anterior constatación, la Sentencia de la mayoría manifiesta que “este debate resulta por completo ajeno al control de constitucionalidad que corresponde efectuar a este Tribunal”. Y ello, en atención a que el tan meritado período de prueba no es “una figura expresamente prevista y regulada en el texto constitucional”, de modo que lo “único relevante a efectos de nuestro análisis es determinar si el art. 4.3 de la Ley 3/2012 vulnera o no el art. 35.1 CE” [FJ 3 A a)].

Como no puede ser de otro modo, comparto sin reserva alguna la aseveración que clausura la anterior reflexión, siendo indiscutible que lo decisivo a efectos del presente juicio de constitucionalidad es discernir si la regla ahora impugnada contraría o no el art. 35.1 de nuestra Carta Magna. Pero no puedo en modo alguno coincidir con el punto de partida o, si se prefiere, con la premisa que desencadena y conduce a la conclusión que cierra la anterior reflexión. La atribución a la institución a debate de la condición jurídica propia del período de prueba trae causa de la ley, debiendo en principio presumirse una correspondencia plena entre el *nomen* asignado por el legislador y la configuración (naturaleza, funciones o efectos, por citar algunos elementos significativos) que resulte de aplicación. En el caso a examen, la denominación de período de prueba no es solamente la que se contiene en el art. 4.3 de la Ley 3/2012; además de ello, la definitiva e indiscutible caracterización como período de prueba deriva de la explícita remisión que este precepto efectúa al art. 14 LET, que se abre precisamente bajo dicha denominación.

Por lo demás, la demostración más fehaciente de que el tan reseñado art. 4.3 a discusión regula la institución del período de prueba y no otra diferente la suministran los razonamientos que la propia Sentencia de la mayoría efectúa a lo largo de su alegato desestimatorio de la lesión del art. 35.1 CE. Por invocar el que se erige en el más vistoso de todos ellos, este pronunciamiento, inmediatamente después de haber razonado en los términos expuestos, no dudará, sin embargo y con motivo de la identificación del problema constitucional sometido a su enjuiciamiento, en suscitar y dar respuesta a uno de los más típicos debates dogmáticos que han acompañado, a lo largo de su ya dilatada andadura normativa, cual es el relativo a la naturaleza de la decisión del empresario de extinguir el contrato de trabajo antes del vencimiento de la duración pactada en el mismo.

2. Tras la promulgación de los textos constitucionales en los que el Estado —tal y como decidió el poder constituyente en España— busca su razón de ser en la construcción y desarrollo de un Estado social y democrático de Derecho, base del pacto social fundante del propio Estado (art.1.1 en relación con el art. 9.2, ambos CE), la maduración de los modernos sistemas jurídicos de relaciones laborales queda vinculada de manera estrecha a la progresiva y nada fácil consolidación del derecho social por excelencia; a saber: el derecho al trabajo, que nuestra Constitución sitúa en el capítulo II del título I (art. 35.1 CE). De acuerdo con una interpretación sistemática del conjunto de derechos laborales, individuales y colectivos, reconocidos a lo largo del articulado de nuestra Carta Magna y origen del proceso de constitucionalización del Derecho del trabajo, la lacónica expresión “derecho al trabajo” del art. 35.1 CE obliga a los poderes públicos y, en especial, al legislador a la aprobación de normas y a la promoción de acciones políticas enderezadas a facilitar la creación, no de cualquier trabajo, sino, por expresarlo en los términos postulados por la OIT, de un trabajo “decente” o digno; esto es, un trabajo productivo realizado en condiciones de libertad, equidad y seguridad, que permita al trabajador el desarrollo de su personalidad y el respeto a su dignidad (art. 10.1 CE) en un marco jurídico en el que los derechos de los trabajadores sean reconocidos y activamente defendidos y los propios trabajadores cuenten con una adecuada protección social. Por ello el Derecho del trabajo ha sido una pieza esencial en el proceso de construcción del Estado social, y sigue siendo un instrumento básico para garantizar que el Estado cumpla los fines que así lo caracterizan y que se resumen en procurar una mayor igualdad social y, por tanto, en proteger a los sectores sociales menos favorecidos (art. 1.1, en relación con el art. 9.2, ambos del texto constitucional). Son muchas las sentencias en las que este Tribunal se pronuncia sobre el carácter tuitivo y compensador del Derecho del trabajo y sobre su función, por ende, de tutela del trabajo, erigiéndose ese sector del ordenamiento, desde el propio texto constitucional, en un ordenamiento esencialmente juridificado, limitador de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, en especial, de la autonomía negocial del empresario y de sus poderes de organización y dirección (entre otras muchas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, 26/1981, de 17 de julio, 3/1983, de 25 de enero, 142/1993, de 22 de abril, y 125/1995, de 24 de julio).

La ubicación sistemática del derecho al trabajo *ex* art. 35.1 CE, salvo el supuesto específico del derecho al trabajo contemplado en el art. 25.2 CE, no permite ni su exigibilidad directa ante los tribunales ordinarios ni la posibilidad de formalizar recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, lo que ha restado a este último posibilidades de haber podido elaborar una doctrina sobre el referido derecho. A pesar de las circunstancias que militan en contra, este Tribunal ha tenido oportunidad de emitir una serie de relevantes pronunciamientos sobre la conexión entre aquel derecho cívico y la extinción del contrato de trabajo, en especial la derivada de la voluntad unilateral del empresario; la práctica totalidad de esos pronunciamientos ha entrado a examinar, precisamente, la configuración de este poder extintivo del empresario y, sobre todo, sus límites en atención al reconocimiento del derecho al trabajo y su posición central en el Estado social y democrático de Derecho.

En esa dirección, la STC 22/1981, de 2 de julio, con ocasión del conocimiento y resolución de una cuestión de inconstitucionalidad contra la entonces disposición adicional quinta del estatuto de los trabajadores-1980 que establecía la jubilación forzosa a los 69 años, hubo de pronunciarse acerca de la vulneración por aquel pasaje estatutario de los arts. 14 y 35 CE. En relación con este último, el Tribunal dejó escrito que integran el “contenido” del apartado primero no sólo la libertad de trabajar, sino “también el derecho a un puesto de trabajo” que, en “su vertiente individual”, “se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe una justa causa” (FJ 8).

En la STC 20/1994, de 27 de enero, se ahonda en el contenido del art. 35.1 CE, considerando que forma parte de los “aspectos básicos” de su estructura, “la reacción frente a la decisión unilateral del empresario”, la cual incluye, además de las garantías formales y causales del despido, el resarcimiento económico (indemnización). En efecto —sigue razonando el Tribunal—, “la inexistencia de una reacción adecuada contra el despido o cese debilitaría peligrosamente la consistencia del derecho al trabajo y vaciaría al Derecho que lo regula de su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social como característica esencial del Estado de Derecho (art. 1 CE), cuya finalidad en este sector no es otra que compensar la desigualdad de las situaciones reales entre empresario y trabajador a la hora de establecer las condiciones o el contenido de esa relación mutua o sinalagmática, máxime si ello acontece a título individual y no colectivo (SSTC 123/1992, 98/1993 y 177/1993)” (FJ 2).

De su lado y en fin, la STC 192/2003, de 27 de octubre, analiza si los razonamientos utilizados por las resoluciones impugnadas para fundamentar la cláusula de la buena fe contractual en el caso del despido disciplinario, se adecuan a los valores y exigencias constitucionales, concluyendo que dicha adecuación “aparece reforzada por el hecho de que tanto exigencias constitucionales, como compromisos internacionales, hacen que rijan entre nosotros el principio general de la limitación legal del despido, así como su sujeción para su licitud a condiciones de fondo y de forma. Ello no quiere decir que, como poder empresarial, la facultad de despido no se enmarque dentro de los poderes que el ordenamiento concede al empresario para la gestión de su empresa y que, por ello, su regulación no haya de tener en cuenta también las exigencias derivadas del reconocimiento constitucional de la libertad de empresa y de la defensa de la productividad, pero lo que resulta claro es que no puede deducirse de esa libertad de empresa ni una absoluta libertad contractual, ni tampoco un principio de libertad *ad nutum* de despido, dada la obligada concordancia que debe establecerse entre los arts. 35.1 y el 38 CE y, sobre todo, el principio de Estado social y democrático de Derecho. No debe olvidarse que hemos venido señalando desde nuestra STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8, que, en su vertiente individual, el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) se concreta en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, en el derecho a no ser despedido sin justa causa” (FJ 4).

Al diseñar o reformar el régimen jurídico del despido, el legislador no puede desconocer el derecho al trabajo *ex* art. 35.1 CE, cuyo contenido esencial debe ser respetado en todo caso, tal y como obliga el art. 53.1 del propio texto constitucional. Como se desprende de forma meridiana de los pronunciamientos constitucionales invocados, el art. 35.1 CE impone una configuración formal y causal de cualquier manifestación extintiva del contrato de trabajo debida a la voluntad unilateral del empresario, lo que incluye una “reacción” firme del ordenamiento contra las extinciones sin causa. En otras y más breves palabras, la desregulación de las dos grandes modalidades de despido (por incumplimiento del trabajador de los deberes contractuales y por razones relacionadas con el funcionamiento de la empresa) resultaría de todo punto incompatible con el art. 35.1 CE, de modo que queda proscrito, por mandato constitucional, el establecimiento de extincione*s ad nut*um a las que alude la ya citada STC 192/2003, pues la medida afectaría al contenido esencial del derecho al trabajo.

En suma, el proceso de juridificación del despido que se ha ido desarrollando desde los orígenes del contrato de trabajo, no solo se consolida tras la Constitución, sin posibilidad de volver a sus orígenes del desistimient*o ad nut*um o despido libre, sino que su regulación y, en su caso, sus reformas solo pueden ir dirigidas en una sola dirección: adecuar sus reglas y la interpretación de las mismas a las exigencias constitucionales.

3. Pero además de la doctrina constitucional, es obligado traer a colación y examinar los condicionamientos internacionales y comunitarios, también aludidos por la STC 192/2003 al mencionar los “compromisos internacionales”, a los que igualmente se halla vinculado el legislador en la medida en que, una vez cumplidos los requisitos constitucionalmente establecidos, se convierten en normas vinculantes para el legislador, como acontece con las normas comunitarias (art. 93 CE), o pasan a formar parte del ordenamiento interno, como sucede con los tratados internacionales (art. 96.1 CE). En materia de derechos y libertades fundamentales, el art. 10.2 CE exige, además, la interpretación de los reconocidos en nuestro texto constitucional conforme, se dice expresamente, “a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias”.

Los más relevantes compromisos internacionales y comunitarios que obligan a una configuración legal del despido formal y casual, y a interpretar las normas de la forma más favorable a dicha configuración en la medida en que pertenece al contenido del derecho al trabaj*o* ex art. 35.1 CE, son:

a) En el ámbito comunitario, el reconocimiento expreso del derecho “de todo trabajador a una protección en caso de despido injustificado” se encuentra expresamente recogido en el art. 30 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 (Carta de Niza), incorporada al Tratado de la Unión por virtud de lo dispuesto en el art. 6 del Tratado de Lisboa de 2007. Esta incorporación ha tenido el efecto de reforzar notablemente el carácter causal del despido y la necesidad de adoptar sistemas de “reacción adecuados” contra los ceses empresariales, a fin de evitar el debilitamiento del derecho al trabajo y, a su través, el vaciamiento de su función tuitiva, que ha de entenderse integrada en su código genético.

b) En el ámbito internacional europeo, la Carta Social Europea (CSE) de 1961, en su versión revisada de 1996, consagra expresamente “el derecho a la protección en caso de despido” (art. 24), derecho éste en el que se incluye el “no ser despedido sin causa justa relacionada con su capacidad o su conducta, o basado en la necesidad operativa de la empresa establecimiento o servicio”, así como el derecho de los trabajadores despedidos sin causa justa a una “indemnización adecuada o a otra reparación apropiada”. A fin de asegurar la efectiva puesta en funcionamiento de este conjunto de derechos, las partes se comprometen a garantizar que todo trabajador que haya sido objeto de un despido sin “causa justa pueda recurrir esta medida ante un órgano imparcial”. Al margen de todo ello, el art. 4.4 de este mismo texto compromete a las partes firmantes a reconocer el derecho “de todos los trabajadores a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo”.

En relación con este conjunto de declaraciones, resulta pertinente recordar que el Gobierno griego, aplicando lo acordado en el *memorandum* de su rescate financiero, introdujo un período de prueba de un año de duración en unos nuevos contratos de trabajo. Promovida por diferentes sindicatos griegos la oportuna queja contra esta medida normativa, el Comité Europeo de Derechos Sociales entendió por unanimidad que el período de prueba de un año se opone al art. 4.4 de la CSE, razonando del modo siguiente: “Si bien es legítimo establecer períodos de prueba …, el concepto no debería ser tan amplio y su duración tan prolongada (a fin de evitar) que las garantías relativas a la notificación y el pago de una indemnización por despido se convirtieran en ineficaces. (La legislación griega) no ha previsto que haya un período de notificación ni pago de indemnización alguna en el caso de que un contrato de trabajo, que es calificado como permanente por la ley, sea extinguido durante el período de prueba de un año establecido en la misma” *[Resolution CM/ResC*hS (2013) 2].

c) Por último y también en el ámbito internacional, no puede dejar de citarse el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo núm. 158 de 1982 sobre terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, al que se une la recomendación núm. 166 de igual fecha y título, habiendo venido a sustituir uno y otra a la recomendación de 1963. De este muy relevante convenio, que fue ratificado por España el 16 de febrero de 1985 y, por tanto, integrado en nuestro ordenamiento interno (art. 96.1 CE), cabe destacar el enunciado de su art. 4 a tenor del cual:

“No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.”

Junto a la caracterización causal del despido en los términos señalados, el Convenio 158 diseña un conjunto de normas sobre muy variados aspectos, entre otros: las formalidades que deben reunir los despidos, tanto los disciplinarios como los debidos al funcionamiento de la empresa, las reglas que garantizan el derecho de defensa del trabajador ante los despidos injustificados, las prohibiciones de despedir en determinados casos, las sanciones aplicables a los empresarios que incumplan las exigencias formales y causales y, en general, todo el régimen mínimo que garantiza una adecuada protección contra los despidos injustificados. Además de su ejecutividad, el mencionado convenio, en la medida en que regula el contenido del derecho al trabajo en lo atinente a la continuidad de la relación laboral, salvo justa causa, sirve sobremanera de pauta interpretativa en la elaboración constitucional y legal de dicho derecho fundamental.

En este orden de consideraciones, no estará de más dejar constancia de un recordatorio que pretende completar una información de derecho comparado suministrada por la Sentencia de mi disentimiento. Por lo pronto, la Sentencia de la mayoría da cuenta del informe de la OIT de 6 de noviembre de 2007 que sustanció la queja promovida por diferentes sindicatos franceses con motivo de la aprobación en el 2005 de una nueva figura de contrato de trabajo en el que se preveía que durante el plazo de dos años no se aplicarían las garantías legalmente previstas para el despido empresarial. En aquella ocasión, la OIT entendió que, a pesar de no poder admitir como razonable una duración semejante, no podía descartar la posibilidad de que estuviera justificado un período de tiempo superior al común de seis meses [FJ 3 A e)]. Pero lo anterior recordado, la Sentencia de la que discrepo se olvida de un segundo y relevante dato; a saber: que la *Chambre Social* de la *Cour de Cassation* francesa, en Sentencia de 1 de julio de 2008, declaró contrario al art. 4 del Convenio 158 OIT la Ordenanza de 2 de agosto de 2005, que fue la que instauró el contrato denominado “de nuevos empleos”, aplicable a las empresas de menos de 20 trabajadores, configurado como un contrato de duración indefinida en el que, durante los dos primeros años, quedaba en suspenso la norma general del derecho francés que impone la causalidad del despido, pudiendo el empresario resolver el contrato sin justa causa (*ad nutum*). La mencionada Sentencia, tras analizar dicho régimen jurídico, consideró que un periodo tan excesivo no es “razonable”, como exige el convenio de la OIT, pues priva al trabajador de lo esencial de sus derechos en materia de despido, colocándolo en una situación comparable a la existente en un momento anterior a la Ley de 13 de julio de 1973 en la cual la carga de la prueba del abuso de la ruptura recaía en el trabajador. Y concluyó su razonamiento estimando que esta regresión es contraria a los principios fundamentales del derecho del trabajo, desarrollados por la jurisprudencia y reconocidos por la ley, privando a los trabajadores de las garantías de ejercicio de su derecho al trabajo.

4. La Sentencia de la que discrepo declara que este Tribunal “sí puede y debe emitir un pronunciamiento específico y fundamentado sobre la razonabilidad y proporcionalidad del impugnado art. 4.3 de la Ley 3/2012, a efectos de enjuiciar su constitucionalidad” [FJ 3 A f)], cuyo sentido es desestimatorio. Desde luego, coincido, como no puede ser de otro modo, en la competencia de este Tribunal para emitir un juicio de constitucionalidad sobre la duración del tan citado período de prueba; pero discrepo por completo y sin salvedad alguna sobre el sentido de dicho juicio, que, en mi opinión, debió de ser estimatorio. Y debió de serlo, por cuanto la regla jurídica impugnada, como con detenimiento argumentaré, no logra superar el canon de proporcionalidad.

Ciertamente, a diferencia de lo que sostuve en el apartado II del presente Voto particular, al referirme a la negociación colectiva, no censuro esa aproximación de la Sentencia mayoritaria, que parte, como se advierte, de una colisión conflictiva entre el derecho al trabajo y la libertad de empresa (arts. 35.1 y 38 CE); colisión que en esta ocasión considero posible y que resultaría ser el fundamento del juego del canon de proporcionalidad que opera en la ponderación de esos derechos e intereses en conflicto. En efecto, como sostuve en aquel momento, existen Sentencias de este Tribunal en materia laboral que vinculan el art. 38 CE y los poderes empresariales, y es lo cierto que en un régimen como el cuestionado en este recurso, en lo relativo al periodo de prueba de un año, dichos poderes pueden resultar comprendidos y comprometidos en la norma impugnada, pues no deja de regularse en el contrato analizado, en particular con ocasión de la duración del periodo de prueba que se impugna, una excepción al régimen jurídico ordinario de resolución de la relación laboral (el régimen causal de extinción que resulta expresión del art. 35.1 CE). En efecto, como dijera nuestra STC 192/2003, de 27 de octubre, la facultad de despido se enmarcaría dentro de los poderes que el ordenamiento concede al empresario para la gestión de su empresa y conecta, por ello, con el reconocimiento constitucional de la libertad de empresa y de la defensa de la productividad, más allá de que no pueda deducirse de esa libertad de empresa ni una absoluta libertad contractual, ni tampoco un principio de liberta*d ad nut*um de despido, dada la obligada concordancia que debe establecerse entre los arts. 35.1 y el 38 CE y, sobre todo, el principio de Estado social y democrático de Derecho.

La concurrencia conflictiva entre ambos derechos, de ese modo, toma cuerpo y significado en el juicio de constitucionalidad.

5. Nuestro ordenamiento contempla un supuesto que supone una excepción al régimen causal de extinción y, en cuanto tal, regulado de forma limitada, procurando que el sacrificio del derecho al trabajo frente a la libertad negocial del empresario no resulte desproporcionado. Este es el caso de la institución del periodo de prueba. A este supuesto me voy a referir seguidamente, abriendo, llegado el momento, un diálogo crítico con el juicio de constitucionalidad enunciado en la Sentencia de la mayoría.

La institución del periodo de prueba adquiere sentido de manera exclusiva en un sistema de extinción regido por el principio de causalidad, vinculándose así a la exigencia causal para el válido ejercicio por el empresario de su facultad extintiva unilateral. Dicho de otro modo, precisamente porque el empresario, una vez superado el periodo de prueba, ya no dispone de libertad para despedir salvo que concurra justa causa, resulta razonable que el legislador articule un período de tiempo, en los momentos iniciales tras la celebración del contrato de trabajo, a fin de comprobar la aptitud profesional y la adaptación al puesto de trabajo del trabajador contratado. Tal es y no otra la finalidad primera y esencial de la institución: consentir al empresario, en el supuesto de que el trabajador no haya superado satisfactoriamente la prueba, el desistir del contrato de trabajo sin necesidad de alegar justa causa ni de abonar resarcimiento económico alguno.

El período de prueba es, así pues, una institución pensada y diseñada sobre todo para que el empresario pueda realizar una óptima elección del trabajador en el ejercicio de su libertad de contratación, libertad ésta que, como se razonó, forma parte del conjunto de facultades que engloba el contenido no esencial de la libertad de empresa. Ahora bien, en la medida en que el periodo de prueba es una excepción a la aplicación del principio de causalidad (STS de 20 de julio de 2011, FD 2), y éste forma parte del derecho al trabajo, su ordenación jurídica no admite excesos legislativos, no resultando admisibles aquellas regulaciones que no respondan a su función o que no respeten el principio de proporcionalidad entre el derecho que se pretende facilitar, la libertad de empresa (art. 38 CE), y el derecho que se sacrifica, el derecho al trabajo (art. 35.1 CE).

Cuáles son las funciones que cumple el período de prueba en el ámbito contractual no es interrogante que actualmente suscite polémica alguna; ni en la doctrina científica ni en la jurisprudencia ordinaria. Como razonara hace ya bastantes años una de las más autorizadas voces del laboralismo español (el profesor, luego Magistrado del Tribunal Supremo, Antonio Martín Valverde), el examen de las funciones del período de prueba ha de abordarse a partir de una básica clasificación entre funciones manifiestas, funciones latentes y disfunciones. Esas primeras, entre las que es dable aún distinguir entre funciones básicas y secundarias, son las que traducen la finalidad tipificadora de la institución, explicando y desarrollando su fundamento; estas segundas son las que se realizan de hecho, aunque no hayan sido previstas de manera explícita. Centrando la atención en el primer grupo, la función manifiesta o típica principal del período de prueba no es otra que la de permitir al empresario la verificación de las aptitudes, habilidades y capacitaciones del trabajador a través de la experimentación de la relación del trabajo. De su lado, las funciones manifiestas secundarias se identifican con la oportunidad que se concede al empresario, durante este período de tiempo, de complementar determinadas actividades formativas del trabajador así como la que se pone a disposición de ambas partes de ir definiendo el contenido de la relación laboral. Las funciones latentes son la eliminación de contratos defectuosos y la agilización de la contratación laboral. Las disfunciones o utilizaciones desviadas del periodo de prueba son el control político y personal de los trabajadores de nuevo ingreso, el fraude a la prohibición del despid*o ad nut*um y la elusión de la causalidad en los contratos de trabajo temporal; todas ellas, pues, tienen fines manifiestamente ilegítimos, siendo adicionalmente lesivas de derechos constitucionales (arts. 16, 18.1 y 35.1 CE).

El art. 14 LET, tanto en su versión originaria, la de 1980, como en la vigente, introducida por la Ley 11/1994, de 19 de mayo, ha respondido y responde a estas exigencias. En esa dirección, el régimen jurídico del período de prueba exceptúa los “derechos de la resolución de la relación laboral” (el régimen causal de extinción) “que podrá producirse a instancia de cualquiera de las partes durante su transcurso” (art. 14.2 LET). No obstante ello, este mismo pasaje legal establece una duración máxima, vinculada a la formación del trabajador que suscribe un pacto de prueba, de seis meses para los técnicos titulados, y de dos meses para los demás trabajadores. Dicha duración, tras la reforma de 1994, resulta dispositiva para la negociación colectiva, a la que se faculta para pactar duraciones distintas a las legalmente señaladas, en correspondencia —ha de presumirse— a las singularidades y necesidades de cada sector productivo o de cada empresa. Con todo, esta disponibilidad no resulta aplicable en un concreto supuesto, en las empresas de menos de veinticinco trabajadores, en las que el periodo de prueba de los trabajadores no titulados no podrá exceder de tres meses (art. 14.1, segundo párrafo, LET).

Como se desprende de la regulación trascrita, el límite temporal es decisivo para el logro de una adecuada configuración legal del periodo de prueba que garantice el constitucionalmente exigible equilibrio entre los intereses de los empresarios y de los trabajadores. Al formar parte el principio de causalidad del contenido esencial del derecho al trabajo *ex* art. 35.1 CE, la limitación temporal del período de prueba confiere a la suspensión de dicho principio un carácter transitorio, asegurando su activación una vez transcurrido ese plazo. En tal sentido, no estará de más recordar que el Convenio 158 OIT autoriza a los Estados a “exceptuar” el régimen causal durante el periodo de prueba “siempre que la duración se haya fijado de antemano y sea razonable” [(art. 2.2 b)]. El Convenio se constituye así en un canon interpretativo insoslayable.

En relación con ello puede resultar de interés destacar que la jurisprudencia ordinaria no ha dudado en calificar como abusivas y, por tanto, nulas las cláusulas de los convenios colectivos que instituyen periodos de prueba desproporcionados y excesivos, como sucede con el de un año (SSTS de 12 de noviembre de 2007 y 20 de julio de 2011).

6. El juicio de constitucionalidad no se dirige, sin embargo, a la regulación clásica del art. 14 LET, sino que se centra en la regulación del periodo de prueba que incorpora la Ley 3/2012 en el novedoso “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”. Es el art. 4.3 de esta disposición legal el precepto que contiene dicha regulación, que reza del tenor literal siguiente:

“El régimen jurídico del contrato y los derechos y obligaciones que de él se deriven se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en los convenios colectivos para los contratos por tiempo indefinido, con la única excepción de la duración del periodo de prueba a que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores, que será de un año en todo caso. No podrá establecerse un período de prueba cuando el trabajador haya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación.”

Una lectura meramente literal del pasaje legal transcrito evidencia que ha introducido, al fijar las reglas del período de prueba en la mencionada modalidad contractual, una “excepción” a la “excepción” que supone el art.14 LET para el principio de causalidad, que como hemos dicho entronca directamente con el contenido esencial del art. 35.1 CE. El nuevo régimen, debido a la falta de razonabilidad de su duración, no logra superar el más benevolente test de constitucionalidad, particularmente si atendemos a los requisitos exigidos para poder ser una excepción admitida por el Convenio de la OIT (art. 10.2 CE).

a) Conforme recuerda la Sentencia de la mayoría, evocando una jurisprudencia constitucional que data de la época fundacional de este Tribunal, el derecho al trabajo *ex* art. 35.1 CE, como cualquier otro derecho constitucional, no tiene carácter absoluto, pudiendo quedar sujeto a limitaciones que habrán de reputarse conformes a la Constitución en la medida en que superen el canon de constitucionalidad. En concreto y en el decir de la Sentencia de la mayoría, el juicio sobre la corrección constitucional de la duración de un año del período de prueba del CAE (contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores) exige la superación de un doble test: su finalidad legítima, identificada en la salvaguarda de otros derechos y bienes constitucionales, y su carácter razonable y proporcional.

Sin embargo, y aunque ya admití que en este caso puede sostenerse una colisión de derechos que justifique la consideración de dicho canon de proporcionalidad, los juicios de constitucionalidad de la Sentencia se fundamentan y sostienen en simples criterios de legalidad ordinaria.

A lo largo del extenso apartado e) del fundamento jurídico 3 A), la Sentencia de la que disiento suministra las razones que, a su entender, ofrecen una finalidad legítima a la medida legislativa consistente en la extensión a un año de la duración del período de prueba del CAE. En tal sentido y por lo pronto, el párrafo primero, con un alcance introductorio, se ocupa de describir los rasgos típicos del mencionado contrato, prestando una especial atención a la limitación de su ámbito subjetivo, “desde la perspectiva empresarial”, pues afecta solo a las empresas con censo inferior a cincuenta trabajadores, dato limitativo éste, por cierto, procedente del preámbulo de la Ley impugnada y del que la Sentencia se hace eco. Es a partir del párrafo segundo, pues, cuando la Sentencia de la mayoría identifica las cuatro razones que, a su parecer, dotan de contenido sustantivo al canon constitucional de justificación objetiva.

Enunciadas de manera sintética, tales razones son: 1) el carácter coyuntural del CAE, cuya vigencia se vincula a la existencia de una tasa de desempleo “por debajo del 15 por ciento” [párrafo segundo, FJ 3 A e)]; 2) la semejanza entre la medida a examen con otras “medidas de actuación sobre la duración del contrato de trabajo que, a lo largo del tiempo, ha venido ensayando el legislador como instrumento de apoyo a la creación de empleo”, instrumentadas, todas ellas, con amparo en las previsiones establecidas en el art. 17.3 LET [párrafo tercero, FJ 3 A e)]; 3) el establecimiento de una serie de beneficios fiscales y bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social en favor de los empresarios a fin de hacer “atractiva a las empresas la contratación” mediante la figura del CAE [primer inciso, párrafo cuarto FJ 3 A e)] y 4) la consideración de la duración del período de prueba como “un instrumento adicional de creación de empleo” [inciso segundo, párrafo cuarto FJ 3 A e)] o, lo que es igual, como un mecanismo destinado “a facilitar y promover decisiones de creación de empleo de pequeñas y medianas empresas reduciendo las incertidumbres propias de todo proyecto de inversión empresarial” [párrafo quinto, FJ 3 A e)].

b) Una inteligencia meramente gramatical de las tres primeras razones que presuntamente vendrían a dotar, desde una perspectiva constitucional, de justificación objetiva a la limitación introducida al derecho constitucional *ex* art. 35.1 CE por el art. 4.3 de la Ley impugnada evidencia, sin necesidad de extensas argumentaciones, su manifiesta inadecuación. Desde luego, el carácter coyuntural del CAE no constituye en modo alguno un parámetro de constitucionalidad, como tampoco puede atribuirse esa condición ni al juicio comparativo de dicha medida con otras igualmente utilizadas en épocas pasadas por el legislador ordinario ni al reconocimiento en favor de los empresarios que concierten un CAE de diferentes beneficios, fiscales y de seguridad social. Estas motivaciones pueden traducir la oportunidad política de la introducción en nuestro sistema de relaciones laborales de la figura del CAE. Pero no solo carecen de toda consistencia constitucional, pues transitan por un terreno de nuda y dura legalidad ordinaria; además de ello y adicionalmente, instalan el foco de enjuiciamiento no en la regulación aquí impugnada —la duración de un año del período de prueba de CAE—, sino, y ello constituye una objeción en modo alguno menor, en el contrato de trabajo en el que se inserta el período de prueba.

c) La única motivación que pudiera tener una proyección constitucional sería la última de las citadas, a la que la sentencia vincula con el mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 40.1 CE de llevar a cabo una política orientada al pleno empleo. Es éste, sin embargo y en mi opinión, un alegato que carece de la menor consistencia constitucional y legal. En primer lugar y en lo que concierne al primer aspecto, hago mías y me apropio de la idea expresada por la ya citada Sala de lo Social de la Corte francesa de Casación en la Sentencia de 1 de julio de 2008. Dijo en esa ocasión el Alto Tribunal del país vecino que, en la lucha contra el paro o, por formular la idea en términos constitucionales próximos, en la adopción de las políticas públicas enderezadas a facilitar la creación de empleo, la protección de los trabajadores debiera resultar un medio, como mínimo, tan pertinente como las facilidades dadas a los empresarios para despedirlos, concluyendo que resulta paradójico animar la contratación mediante el fácil expediente, que es precisamente lo que persigue la extensión a un año de la duración del período de prueba, de facilitar la extinción de los contratos. En suma, no deja de ser sorprendente, expresado este juicio en términos de consistencia argumentativa, que en una economía social de mercado las políticas de creación de empleo deban tener que articularse, de manera mecánica, a través de medidas restrictivas una de las primeras garantías que debe reconocerse, en un Estado social y democrático de Derecho, a los trabajadores: el principio de causalidad en la extinción del contrato de trabajo por voluntad del empresario.

Pero además de privado de la obligada consistencia constitucional, el argumento a examen alegado por la Sentencia de la mayoría también carece de consistencia legal; al menos, por la siguiente razón. El reseñado argumento, en efecto, pretende integrar en un todo realidades que no es dable mezclar, exportando al ámbito del período de prueba y de su duración la finalidad que el legislador ha asignado al CAE de promover la creación de empleo estable. Es ésta, en efecto, una finalidad legalmente legítima, pero predicable única y exclusivamente del contrato y en modo alguno de la duración de su período de prueba. Una opinión contraria comportaría desnaturalizar de raíz las funciones manifiestas, principales y secundarias, de la institución del período de prueba, confiriendo a ésta un objetivo que le resulta sustancialmente ajeno. El CAE podrá o no facilitar la creación de empleo; pero, aun cuando la respuesta fuera afirmativa —lo que, por cierto, ya ha sido desmentido por los datos estadísticos existentes sobre el particular, que sitúan en un porcentaje no superior al 0,8 por 100 la contribución de este singular contrato al total de contratos de trabajo celebrados anualmente en España— , la ampliación de la duración del período de prueba en un año es una opción de política legislativa que en nada incide en la decisión final adoptada por el empresario. Las finalidades económicas perseguidas por las políticas de contratación laboral nada tienen que ver con las funciones del período de prueba, moviéndose una y otra en ámbitos que es dable calificar no solo como no superpuestos sino, ni tan siquiera, como tangentes.

Como ya se ha razonado y ahora se repite, la función manifiesta principal del período de prueba consiste en facilitar la comprobación de las aptitudes profesionales del trabajador al puesto de trabajo, sin que pueda compartirse en modo alguno la tesis defendida por el Abogado del Estado, y hecha suya por la Sentencia de la mayoría, de que la ampliación de la duración del período de prueba también cumple la función de verificar la sostenibilidad y viabilidad económica del puesto de trabajo. Para poder atribuir a esta tesis el menor viso de verosimilitud legal, el legislador tendría que haber regulado el CAE en unos términos bien diferentes a como lo ha hecho; en concreto, tendría que haber condicionado la celebración de cada singular contrato de esta nueva modalidad contractual a la creación de un nuevo puesto de trabajo. Pero éste es un requisito que en absoluto se contiene en el régimen jurídico del CAE, a cuyo amparo se pueden contratar trabajadores para el desempeño de puestos de trabajo tanto ya existentes en la empresa como nuevos.

7. Desde una perspectiva constitucional, el argumento que se viene de manifestar, acerca del déficit de consistencia constitucional del canon de justificación objetiva (finalidad legítima) de la medida restrictiva del derecho al trabajo introducida por el art. 4.3 de la Ley 3/2012, aun no siendo de tono menor, no alcanza la envergadura que idéntico déficit tiene en relación con el segundo de los cánones que, en el decir de la Sentencia de la mayoría, fundamenta la desestimación del reproche de inconstitucionalidad vertido sobre ese mismo precepto. Me refiero, como ya se ha podido deducir, a la ausencia de la menor valoración constitucional en el juicio de proporcionalidad, que opera por la concurrencia de derechos que anteriormente enunciaba.

Un superficial cotejo entre los juicios de finalidad legítima y de razonabilidad formulados en los apartados e) y f) del fundamento jurídico 3 A de la Sentencia de mi disentimiento evidencia, sin sombra de incertidumbre, una notable similitud o, por mejor enunciar la idea con mayor rigor, una indiscutible identidad: las cuatro razones que vendrían a ofrecer justificación objetiva a la medida limitativa del derecho al trabajo coinciden y son las mismas que confieren ahora y también razonabilidad a dicha medida, por lo que basta con la remisión a lo que expuse.

No me resisto a calificar de insólita la elaboración de un juicio de proporcionalidad en el que no es dable apreciar el más leve contraste entre dos derechos constitucionales en conflicto; o, lo que es igual, en donde la labor de confrontación versa única y exclusivamente sobre consideraciones extraídas de la regulación legal.

8. Descartada pues toda posibilidad de abrir un diálogo divergente con la Sentencia de la mayoría formulado en clave constitucional, para clausurar esta parte final de mi Voto particular someteré el precepto impugnado a un juicio de constitucionalidad, elaborado éste con apoyo en las tres manifestaciones del test de proporcionalidad en sentido amplio; esto es, en los cánones de adecuación, indispensabilidad y proporcionalidad en sentido estricto.

a) El primero de los cánones enunciado, también denominado principio de “idoneidad” o de “utilidad”, se construye sobre la relación medios/fin, apreciable en un sentido no axiológico sino técnico-jurídico. Por tanto, un medio, cual es la limitación de un derecho fundamental, será adecuado siempre que facilite y sea útil para la consecución de un fin perseguido. Con carácter previo a la tarea de verificar si en relación con el precepto impugnado concurre o no el canon de adecuación, es preciso identificar los dos términos que componen el par que se sujeta a este criterio relacional. En concreto, la delimitación del primer componente del citado par, el “medio”, no es interrogante que se preste a discusión; éste es la exigencia de causalidad en las decisiones del empresario de dar por finalizados los contratos de trabajo, entendida dicha exigencia.

Mayores problemas suscita la determinación del segundo elemento de aquel par, no resultando empeño fácil reconocer cuál es el concreto fin al que sirve la limitación del principio de causalidad. Por las razones ya expuestas, esa condición no consiste, como equívocamente pretende el Abogado del Estado y acepta la Sentencia de la mayoría, ni en favorecer “la contratación de trabajadores desempleados” ni en asegurar “la viabilidad y sostenibilidad económica del puesto de trabajo”. Tampoco, y en mi opinión, podría asignarse esta dimensión teleológica, como igualmente ha sido insinuado más que fundamentado, “a la creación de empleo estable”. Una hipótesis semejante tendría el efecto inmediato de instalar el juicio de adecuación en un escenario de imposible solución, ya que el objetivo de crear empleo estable nunca podría encauzarse instituyendo limitaciones en un principio que, como el de causalidad, también tiende al logro de ese mismo objetivo.

Lo anterior razonado, la exposición de motivos de la Ley 3/2012 ofrece alguna pista con vistas a identificar el fin perseguido con la restricción que al derecho al trabajo impone la ampliación a un año de la duración del período de prueba. Refiriéndose al CAE, afirma el preámbulo de la citada norma legal que “la reforma laboral facilita la contratación de trabajadores por parte de estas empresas que representan a la mayor parte del tejido productivo de nuestro país” (párrafo cuarto, apar. III). Una inteligencia meramente literal del texto transcrito evidencia las notables diferencias que corren entre el fin explícitamente confesado por el legislador y los fines anteriormente mencionados y descartados. El objetivo buscado ni es la creación de empleo, estable o inestable, ni tampoco la contratación de trabajadores desempleados; ese atributo corresponde, más sencillamente, a la contratación de trabajadores en las pequeñas empresas, que son las que representan el 99,23 por 100 de nuestro tejido empresarial.

Así resuelto el interrogante enunciado, entiendo que la medida limitativa del principio de causalidad supera el test de idoneidad, siendo evidente la conexión tendencialmente existente, en una economía social de mercado, entre la moderación del nivel de protección del empleo y el favorecimiento de la contratación laboral, al menos en un juicio abstracto de constitucionalidad, más allá de los datos estadísticos concretos que señalé.

b) El segundo de los principios que forman parte del test de proporcionalidad es el canon de necesidad o de indispensabilidad, dotado de una intensa dimensión relacional. La limitación de un derecho fundamental será necesaria cuando se haya elegido, de entre las posibles medidas limitativas, aquella que resulte menos gravosa o más moderada. O como gusta decir a la jurisprudencia constitucional alemana, el legislador está obligado “a la elección del medio más benigno”.

A mi juicio, un correcto punto de partida para la comprobación de la concurrencia o no del principio de necesidad lo brinda la comparación entre las reglas que regulan el régimen común predicable de la duración del período de prueba, en su condición de excepción al juego aplicativo del principio constitucional de causalidad (art. 35.1 CE), y las que reglamentan esa misma duración en el CAE.

Como ya se ha tenido oportunidad de hacer constar, en el supuesto de que, con ocasión de la celebración del CAE, las partes convengan en formalizar un pacto de prueba, la duración del período de idéntica denominación que han de convenir, “en todo caso”, es de un año, no consintiendo el precepto impugnado una alteración de esta duración por vía pactada, provenga de actos de autonomía individual o de autonomía colectiva. Este régimen contrasta abiertamente con el del régimen común, en el que la dicha duración, en razón precisamente a la función manifiesta principal asumida por el tan citado período de prueba, varía en atención a la formación profesional de origen ostentada por el trabajador, siendo de seis meses para los titulados superiores y de dos para el resto de trabajadores, permitiéndose la modificación por pactos individuales o convenios colectivos de esa duración en un sentido bilateral (de reducción o de ampliación) sin otras salvedades, de un lado, que la que procede del juego de los principios generales del sistema jurídico (abuso de derecho) y, de otro, que se trate de empresas con un censo laboral inferior a veinticinco trabajadores, en cuyo caso la duración para quienes no sean técnicos titulados no podrá ser superior a tres meses.

Desde la perspectiva metodológica anunciada, la restricción introducida en el principio de causalidad por el art. 4.3 de la Ley 3/2012 no puede en modo alguno calificarse como la medida más ligera o menos severa, formulado este juicio, claro está, en términos de afectación comparativa del principio de causalidad en una y otra regulación. Sin perjuicio de lo que se razonará en breve, al abordar el tercero de los cánones del test de proporcionalidad en sentido amplio, la naturaleza de regla de derecho necesario absoluto atribuida a la duración impide que las partes hagan un “uso racional” del período de prueba. La formulación legal sólo admite dos posibilidades: o no se pacta periodo de prueba (posibilidad ciertamente poco verosímil en la realidad) o, en caso de formalizarse un pacto de prueba, la duración ha de prolongarse con carácter imperativo —“en todo caso”, en el lenguaje del precepto a examen— a lo largo de un año. La sustracción a las partes que conciertan el CAE de todo margen de libertad de adecuación de la duración del período de prueba a las singulares aptitudes del trabajador así como, y en atención a ellas, a las características funcionales del puesto de trabajo, priva a la medida limitativa del derecho al trabajo de la exigible racionalidad, instalándola en un escenario aplicativo innecesariamente gravoso. Pero más aún; a resultas de la igualación de la duración para todos los grupos de trabajadores, sin diferenciación ni distinción entre ellos, el carácter gravoso de la medida se acentúa para los colectivos más necesitados, precisamente, de la protección en la estabilidad en el empleo que ofrece el principio de causalidad. Por apoyar el anterior juicio con la ayuda de un ejemplo banal, bien que real: mientras que la duración del período de prueba, para el supuesto de un ingeniero de caminos, canales y puertos contratado a través de un CAE por una empresa de la construcción, representa el doble de la fijada en el régimen común de la contratación, esa duración, para un peón de la construcción que haya sido contratado bajo la misma modalidad contractual por la misma empresa, es cinco veces superior. O por expresar esta misma idea desde la perspectiva que aquí importa: para los grupos profesionales dotados de mayor fuerza contractual, la medida limitativa del derecho del trabajo retrasa la aplicación del principio de causalidad seis meses; en cambio y para los de menor fuerza contractual y más necesitados, por tanto, de acciones legislativas de carácter tuitivo, el disfrute del citado principio se pospone diez meses.

c) En principio de proporcionalidad en sentido estricto implica, por último, un juicio valorativo entre el sacrificio que la limitación depara y la relevancia de los bienes, derechos e intereses que se pretenden con ella proteger. La limitación operada en el derecho fundamental ha de resultar, así pues, razonable y proporcionada; o, en otros términos, debe concurrir un equilibrio y ponderación entre las ventajas y los perjuicios ocasionados por la medida restrictiva, apreciadas aquellas desde la perspectiva de la salvaguarda de los derechos, bienes e intereses constitucionales a los que sirve la limitación misma y examinados estos otros, los perjuicios, desde la vertiente del derecho constitucional cuyo contenido experimenta una restricción.

Como acontece con el juicio de adecuación, tampoco aquí resulta tarea fácil identificar los derechos, bienes o intereses constitucionales que pueden ser invocados como beneficiarios de la medida de restricción al derecho al trabajo, interviniendo, por tanto, desde el lado activo del juicio de proporcionalidad.

a´) Con una evidente reiteración [párrafo tercero, FJ 3 A c), último párrafo, FJ 3 A e) y último párrafo, FJ 3 A f)], la Sentencia de la mayoría considera, por lo pronto, que la restricción impuesta al derecho del trabajo por obra del art. 4.3 de la norma legal parcialmente impugnada ha de ser contrastada con el mandato dirigido a los poderes públicos de adoptar políticas orientadas al pleno empleo (art. 40.1), que, con criterios de normalidad jurídica, se configura constitucionalmente como un principio rector de la política económica y social, no formando automáticamente parte, como sugiere equívocamente esa Sentencia con amparo en la doctrina sentada en la STC 22/1981, de 2 de julio, del derecho al trabaj*o* ex art. 35.1 CE.

Precisamente por la naturaleza del art. 40.1 CE, el juicio de proporcionalidad en el caso a examen no se plantea entre dos derechos constitucionales sino, y ello no es un tema de tono menor, entre un derecho constitucional, consagrado en el art. 35.1 CE, y un interés de raíz igualmente constitucional, consistente en el deber de los poderes públicos de promover acciones enderezadas a lograr de manera tendencial el pleno empleo o, formulada la misma idea desde un enfoque complementario, a reducir los niveles de desempleo. En este sentido, vale la pena recordar el papel que suele otorgar nuestra doctrina a los principios rectores del capítulo tercero del título primero de la Constitución cuando confluyen con derechos fundamentales. La idea, que nace hace una década, y que no pretendo enunciar como excluyente de otros escenarios, tiende a contemplar tales principios rectores como elementos de refuerzo más que de limitación de los derechos fundamentales (así lo recoge recientemente la STC 208/2013, FJ 5).

Lo anterior recordado, hay que añadir que la medida controvertida tampoco encontraría fundamento en el art. 40.1 CE. En primer lugar, la genérica atribución a cualquier medida tendente, más en un sentido hipotético que real, a reducir la tasa de paro en España comportaría, lisa y llanamente, reconocer a los poderes públicos, en general, y al legislador, en particular, un pasaporte para paralizar, bloquear y, en última instancia, invalidar el ejercicio de la mayor parte de los derechos laborales constitucionales de matriz individual. Máxime en un país como España en el que, conforme se evidencia lamentablemente a lo largo de la ya dilatada vigencia del período constitucional, las recesiones económicas han venido sistemáticamente acompañadas de un acelerado proceso de destrucción de empleo, con el subsiguiente ascenso de las tasas de paro. En suma, la calificación de una concreta medida como medida de promoción del empleo no puede valorarse a la luz de las concretas y singulares opciones de política económica sino, y ello es bien diferente, en atención a las consecuencias que, sobre el ejercicio de derechos constitucionales, el derecho al trabajo, dicha medida llevaría aparejada.

En segundo lugar, la elaboración de un modelo aplicativo de carácter ordinario o estandarizado de la regla enunciada en el art. 4.3 de la Ley 3/2012 a la experiencia del mercado español de trabajo evidenciaría sin esfuerzo alguno que dicha duración, en lugar de actuar como aliciente para la creación de empleo, puede terminar por convertirse en un incentivo para la rotación del empleo. En otras palabras, un período de prueba tan dilatado en el tiempo constituye una abierta invitación a que los empresarios desistan de los contratos celebrados antes de la terminación del período de prueba, reponiendo a segundos trabajadores en los mismos puestos de trabajo, de cuyos contratos nuevamente se desistirá … y así sucesivamente, sin que, por lo demás y por cierto, estos desistimientos se computen a los efectos previstos en el art. 14.6 de la Ley 3/2012, que establecen determinados límites en la utilización de esta concreta modalidad contractual. Como ya he tenido oportunidad de recordar, la Sentencia de 1 de julio de 2008 de l*a Cour de Cassati*on francesa diría, con todo acierto, a mi juicio, que en un Estado social y democrático de Derecho —como es el caso español— resulta cuando menos paradójico que el legislador nacional pretenda promover el empleo incentivando las extinciones contractuales sin causa ni compensación económica, por reducida que sea.

Finalmente, conviene recordar que la regulación instituida por el art. 4.3 de la Ley 3/2012 afecta a un concreto tipo de empresa: el que cuente con un censo laboral inferior a cincuenta trabajadores (art. 4.1 Ley 3/2012). Es este un límite que tampoco ofrece el menor apoyo, como pretende la Sentencia de la mayoría, para defender la razonabilidad de la medida restrictiva del derecho al trabajo y, por consiguiente, amparar la excepción a la excepción (esto es, la excepción al art. 14 LET, que es a su vez una excepción al principio de causalidad), pues tales empresas representan el 99,23 por 100 de todo el tejido empresarial español, conforme confiesa la propia exposición de motivos de la norma legal (párrafo cuarto, apartado III). Más aún, no puede dejar de mencionarse la abierta contradicción entre el tratamiento que a las pequeñas empresas hacen, de un lado, el art. 14 LET y, de otro, el pasaje legal aquí impugnado: se intenta fundamentar la ampliación del período de prueba en el dato de que su mayor duración afecta a empresas que, encuadradas en esa misma categoría, al menos en parte, tienen, por obra de lo prevenido en la legislación laboral común, una notable limitación a la baja en la duración de los períodos de prueba. La obligada conclusión que puede deducirse de esta diversidad de tratamiento es evidente: dado que la experiencia contractual española muestra sin sombras de incertidumbre que la duración del período de prueba que se concierta en contratos de trabajo cuya celebración se reserva a empresas de censo laboral reducido carece de toda incidencia a los efectos de promover políticas de empleo, la ampliación de dicha duración no puede en modo alguno calificarse como una medida que, a la luz del art. 40.1 CE, pueda reputarse razonable y proporcionada.

b´) La Sentencia de la que ahora discrepo formula, al menos en apariencia, un segundo contraste, referido ahora a la libertad de empresa (38 CE). Sin embargo, por razones derivadas tanto de su ubicación sistemática [párrafo segundo, FJ 3 A c)] como, sobre todo, de su contenido argumental, las referencias a este derecho constitucional no van acompañadas del menor argumento que permita entender que es este derecho el que, finalmente, puede inclinar la balanza del juicio de proporcionalidad en su favor y, por consiguiente, en desfavor del derecho al trabajo. Más aún, los comentarios que a este propósito se efectúan se encaminan en una dirección inicialmente contraria, ya que, con todo acierto, se señala que, desde una perspectiva general, el pacto de prueba “se configura como una excepción al carácter causal que el ordenamiento legal, también como regla general, exige a la extinciones contractuales a iniciativa empresarial”, trayéndose a colación a renglón seguido, y como argumento de refuerzo de la anterior idea, la previsión enunciada en el art. 2.2 del citado Convenio 158 de la OIT. Por este lado, la Sentencia de la mayoría rehúye analizar si las ventajas que para al empresario ofrece la ampliación a un año, “en todo caso”, de la duración del período de prueba se sitúan en una posición de equilibrio con los sacrificios que esa ampliación reporta a los trabajadores.

A mi juicio, la única respuesta constitucionalmente fundada es la negativa. Como ya he tenido oportunidad de hacer constar, la medida constrictiva del principio de causalidad permite a los empresarios el retrasar la aplicación del conjunto de garantías constitucionales que dicho principio activa, señaladamente las dos siguientes: la prohibición del ejercicio del desistimiento o despido *ad nutum* y la percepción, en caso de despido sin justa causa, del oportuno resarcimiento indemnizatorio. Pero, adicionalmente, la suspensión aplicativa de este principio, de vigencia medular en la construcción y vigencia de un Estado social y democrático de Derecho, aumenta durante unos plazos que en modo alguno pueden calificarse como menores, ya que pueden superar seis veces el tiempo legalmente establecido (al margen de la regla modificativa de dicho plazo, que pudiera contenerse en el convenio colectivo o en el contrato de trabajo). Si tal es, y no otro, el juego de sacrificios y perjuicios apreciable en el precepto impugnado, el obligado juicio de proporcionalidad que el mismo arroja no puede estimarse en modo alguno equilibrado. Los beneficios para el empresario se reducen a una variable estrictamente económica; esto es, el ahorro de la indemnización que pudiera corresponder al trabajador despedido una vez superado el período de prueba conforme a las reglas del régimen común. Pero para el trabajador con pacto de prueba, el perjuicio derivado de la ampliación del período de prueba no solo se reduce a una dimensión económica, cuantificable en la pérdida de la eventual indemnización; la principal desventaja reside en la privación del primero y más relevante de sus derechos laborales individuales: la garantía de no ver su contrato extinguido sin justa causa.

9. De las anteriores argumentaciones, puede afirmarse con sólida fundamentación que el periodo de prueba de duración anual, “en todo caso”, que se prevé en el nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, se encuentra huérfano de los atributos del canon de proporcionalidad.

En la medida en que la duración del periodo de prueba del CAE no cumple con esas elementales exigencias para justificar la limitación fundada en el art. 38 CE, el legislador, lejos de conciliar los intereses de las partes de la nueva modalidad de contrato de trabajo implantada por la Ley 3/2012, restringe desproporcionadamente el principio de causalidad, vulnerando el contenido del derecho al trab*aj*o ex art. 35.1 CE. En razón de ello, la regla a examen habría de haber sido tachada de inconstitucional y nula.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciséis de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 120/2014, de 17 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:120

Recurso de inconstitucionalidad 1756-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Leyes de contenido heterogéneo, procedimiento legislativo y facultades de enmienda; principio de seguridad jurídica, derecho a la participación política: constitucionalidad de los preceptos legales impugnados (SSTC 136/2011 y 176/2011).

1. Los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso son prácticamente los mismos que se resolvieron en las SSTC 136/2011, 176/2011 y 209/2012, a cuyas conclusiones nos remitimos ahora, sin perjuicio de contestar a las cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes [FJ 1].

2. No existe ningún óbice, desde el punto de vista constitucional, que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo (SSTC 136/2011, 120/2012) [FJ 2 a)].

3. El contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución (STC 136/2011, 120/2012) [FJ 2 b)].

4. El principio democrático consagrado por nuestra Constitución, art. 1.1 CE, impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional y en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes (SSTC 136/2011, 176/2011) [FJ 2 c)].

5. La norma impugnada tenía un objeto que, aunque heterogéneo, estaba perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios, operadores jurídicos y ciudadanos, conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales y del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado (SSTC 136/2011, 120/2012) [FJ 2 d)].

6. Los vicios derivados de la infracción de las reglas de procedimiento parlamentario deben rechazarse no sólo cuando no se hubiesen denunciado ante la correspondiente Cámara sino también cuando no se hubiese acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la misma, habiendo afectado, en consecuencia, el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario (SSTC 136/2011, 176/2011) [FJ 2 e)].

7. Las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes, art. 134 CE, son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa, art. 66.2 CE (SSTC 136/2011, 132/2013) [FJ 3].

8. El hecho imponible de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación (SSTC 162/2012, 235/2012) [FJ 5].

9. Doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la necesaria conexión de homogeneidad con el texto enmendado (SSTC 176/2001, 132/2013) [FJ 6].

10. El hecho de que el legislador haya otorgado especial protección a la entrada en los locales cerrados sin acceso al público, no necesariamente conlleva el reconocimiento de esa misma protección para los demás locales, ya que únicamente aquellos espacios que merecieran la consideración de domicilio, son los que se encuentran cubiertos por las garantías establecidas en el art. 18.2 CE [FJ 7].

11. El reconocimiento de una especial protección a una situación no amparada por el art. 18 CE no implica la necesidad de que ésta deba ser aprobada mediante ley orgánica [FJ 7].

12. No cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario (SSTC 73/2000, 203/2013) [FJ 8].

13. Doctrina sobre la pervivencia del objeto de los recursos de inconstitucionalidad en los que se entabla una controversia competencial, cuando la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto haya resultado derogada o modificada (SSTC 196/1997, 120/2012) [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1756-2003, interpuesto por 85 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han comparecido y presentado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Letrado de las Cortes Generales, don Benigno Pendás García, en representación del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 27 de marzo de 2003 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 53/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2, todos ellos del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la citada Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y, concretamente, contra los arts. 1.4 y 5; 5.1; 13; 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998); 15; 16. 2; 18; 22 a 24; 26.1, 2, 3 y 6; 27 a 33; 35 a 46; 50; 51; 53, 54; 58 a 60; 64 a 68; 71, 72, 74, 76 a 89; 91 a 94; 96 a 115; 117; 120 a 122; 125; disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta, vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima, octava; disposición derogatoria única, uno, apartados a), c), d), e) y f) y disposiciones finales primera, tercera, quinta y octava.

Comienza el escrito poniendo de manifiesto que es la cuarta ocasión en la que acuden ante este Tribunal para someter al juicio de constitucionalidad este tipo de leyes: las leyes anuales de acompañamiento de los presupuestos generales, sin que al día de la fecha de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, se haya pronunciado sobre ninguno de ellos, con los perjuicios que ello ocasiona especialmente en relación con el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Los Diputados recurrentes se remiten a la jurisprudencia de este Tribunal sobre lo que se consideran elementos constitutivos de las dilaciones indebidas (SSTC 118/2000, FJ 4; 310/2000, FJ 2; y 51/2002, FJ 3), y ponen de manifiesto que es a dicha parte a la que le corresponderá acudir a otras instancias jurisdiccionales para remediarla.

Tras dedicar los Diputados recurrentes un apartado sobre los “datos fácticos” del procedimiento de aprobación de la Ley 53/2002 y describir su contenido, proceden a dar por reproducidos los argumentos que con carácter general se contenían en los recursos presentados contra las Leyes 50/1998, 55/1999 y 24/2001, respecto de los cuales se solicita acumulación. En el mismo sentido, entienden que la Ley 53/2002, en su totalidad, incurre en inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, y vulneración de los principios democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), de separación de poderes y los derechos de las minorías (art. 66 CE), de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como los arts. 23.2 y 88 CE, 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso, y 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

A continuación y en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), los Diputados recurrentes alegan la inviabilidad constitucional del tipo de ley recurrida. En concreto, sobre la Ley 53/2002, advierten:

a) De la “oscuridad de los textos”, que consideran contraria al principio de seguridad jurídica y que no sólo derivaría de su “arbitraria distribución” formal de materias, sino también de la modificación de apartados, subapartados, párrafos, incisos, etc., que dificultan conocer el texto en vigor, sino también del uso de la técnica de proceder a la completa redacción del precepto cuando la modificación afecta a una mera adaptación.

b) De los efectos perturbadores que conllevan “las prisas legislativas” y, en concreto, de un efecto añadido e inesperado al que denominan “el carácter visionario de las LMFAOS [leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social]”, al adelantarse a la labor del Poder Legislativo incluyendo previsiones y regulaciones que afectan a normas en trámite de elaboración parlamentaria.

c) De la indeterminación del Derecho aplicable, por el desorden y confusión normativa que suponen este tipo de leyes, refiriéndose, como ejemplo significativo, a la disposición adicional cuarta de la Ley 53/2002.

d) De “la fungibilidad entre ley de presupuestos y ley de acompañamiento”, y su incidencia en el principio de seguridad jurídica, debido a la utilización indistinta e indiscriminada de la ley de presupuestos o la ley de acompañamiento para proceder a las modificaciones que efectúan. A juicio de los Diputados recurrentes, la “fungibilidad”, “ya bidireccional”, entre ambos tipos de leyes, “puede llegar a comprometer, adicionalmente, la exigencia derivada del art. 134.2 CE, que ordena que los PGE incluyan la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, expresión de los principios de unidad y universalidad, de los Presupuestos (STC 3/2003, FJ 4)”.

e) De “la desorganización de las fuentes del Derecho”, por la derogación que supone la Ley 53/2000 del principio de jerarquía normativa, al utilizar la ley de acompañamiento para la redacción de normas que corresponden a la potestad reglamentaria del Gobierno, lo cual seguramente responde al hecho de que se trate de una más fácil y rápida modificación de dichos preceptos.

Tras argumentar sobre la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 53/2002, se procede a analizar las razones por las que, subsidiariamente, se consideran inconstitucionales una serie de preceptos que se reproducen en tres bloques:

a) “Especialmente por contrarios al artículo 134.7 de la Constitución: artículos 1 (apartados 4 y 5), 5 (apartado 1), 13, 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998), 15, 16 (apartado 2), 18, 22 a 24, 26 (apartados 1, 2, 3 y 6), 27 a 33, 35, 36, 82 (apartado 2), disposición transitoria séptima, disposición derogatoria única Uno, apartados d) y f) y disposición final octava.”

b) “Especialmente por contrarios al artículo 134.2 de la Constitución: artículos 37 a 46, 50, 51, 53, 54, 58 a 60, 64 a 68, 71, 72, 74, 76 a 81, 82 (apartado 1), 83 a 89, 91 a 94, 96 a 115, 117, 120 a 122, 125, disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, noventa, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta disposiciones transitorias primera, tercera a quinta y octava; disposición derogatoria única Uno, apartados a), c) y e) y disposiciones finales primera y tercera a quinta.”

c) “Especialmente por contrarios a los artículos 1.1, 23.2, 31.1, 66.2 y 90.2 de la Constitución, al artículo 121 del Reglamento del Congreso, a los artículos 106 y 107 del Reglamento del Senado, al artículo 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, al artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al artículo 18.1 y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al artículo 60 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, al artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia, al artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y al artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, los artículos 35 y 36; por contrario al artículo 81 de la Constitución y al artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el artículo 76; por contrario a los artículos 9.3, 82, 83, 85 y 97 de la Constitución, el artículo 96.Tres.”

Los recurrentes comienzan su argumentación dando por reproducidos los fundamentos y argumentaciones contenidos en las anteriores, y ponen de manifiesto que determinados preceptos de la Ley son inconstitucionales por cuanto: “1º) crean tributos o los modifican sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (artículo 134.7 CE); 2º) no guardan relación directa con el Presupuesto al que dicen complementar y no constituyen contenido ni necesario ni eventual de los mismos ni de la política económica general del Gobierno al no poderse considerar como instrumento del Presupuesto aprobado por la Ley 52/2002 (artículo 134.2 CE); 3º) o, por último, no guardan ninguna relación con los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.2 CE)”.

En concreto, y en relación con los arts. 35 y 36 fundamentan su inconstitucionalidad, primero, en el hecho de que la citada tasa fuera introducida por enmienda del Grupo mayoritario en el Senado, para lo cual se remiten a los fundamentos y argumentaciones que se hicieron respecto al hecho de en el apartado V del recurso contra la Ley 24/2001 (núm. 1848-2002). Posteriormente, se afirma que el art. 35.3.2 de la Ley 53/2003, vulnera el principio de igualdad del art. 31.1 CE dado que al regular las exenciones subjetivas, quedan sujetas a la tasa las entidades y personas jurídicas de dimensión por encima de la reducida, es decir, únicamente las medianas y grandes entidades sin alcanzar a saber cuál es el criterio objetivo de discriminación.

También se reprocha la inconstitucionalidad del art. 35.1.2 de la citada Ley 53/2003, por ser contraria al artículo 7.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la jurisprudencia del Tribunal y a los preceptos de los Estatutos de Autonomía que, habiendo reconocido competencias a la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia, tuvieran traspasadas las funciones de su ejercicio con los correspondientes bienes y derechos afectos al mismo (Estatutos de Autonomía de: Andalucía, art. 52.1; Canarias, art. 27.1; Cataluña, art. 18.1 y 3; Navarra, art. 60; País Vasco, art. 13.1; Galicia, art. 20.1; Madrid art. 49.1; Comunidad Valenciana, art. 39). Se considera que no parece adecuado que una tasa por prestación del servicio referido sea atribuida en exclusiva al Estado cuando la competencia material de administrar justicia no lo está. Y que es el destinatario del rendimiento de la tasa el que necesariamente desarrolle la competencia material cuyo ejercicio da origen al pago de la misma por el receptor del servicio (se citan las SSTC 46/1985, de 26 de marzo, FJ 3; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3).

Asimismo, se denuncia la inconstitucionalidad del art. 76 por conculcar el art. 81 CE y al art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por considerar que al ser desarrollo directo del art. 18 CE requiere del rango de ley orgánica. Los recurrentes defienden que el citado artículo, al considerar que solo se requiere autorización en el supuesto de locales cerrados sin acceso al público, “va de forma evidente mucho más allá” de lo dispuesto en la citada Ley Orgánica que requiere autorización judicial, mediante auto, para la entrada en domicilios y “en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de Actos de la Administración”.

Por último, se impugna el art. 96.3, por la vulneración los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE, al autorizar al Gobierno para que, mediante real decreto, modifique preceptos con rango de ley, sin saber si la modificación legislativa tendrá o no, categoría legislativa, con total confusión del principio de jerarquía normativa y de la concepción de la potestad reglamentaria del Gobierno derivada del art. 97 CE y de los supuestos de delegación legislativa previstos en los arts. 82, 83 y 85 CE.

Finalmente, suplican los Diputados recurrentes a este Tribunal que teniendo en cuenta la conexión existente entre el objeto y fundamento del presente recurso con los interpuestos contra las Leyes 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1390-1999), 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1827-2000), y 24/2001, de 27 de diciembre (recurso núm. 1848/2002), se tenga por solicitada la acumulación de los citados procesos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 8 de abril de 2003, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

3. El día 15 de abril de 2003 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 24 de abril de 2003, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de comparecer en dicho procedimiento a efectos de formular alegaciones en relación con la vulneración de preceptos constitucionales y reglamentarios sobre el procedimiento y competencia en lo que afecta al Senado; de encomendar la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales, don Benigno Pendás García, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara; y de comunicar al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

5. Por escrito registrado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de abril de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y remitir del recurso a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

6. Mediante providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 23 de abril de 2003, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

7. Por escrito registrado el día 30 de abril de 2003 en este Tribunal, el Letrado de las Cortes Generales-Jefe de la Asesoría Jurídica del Senado, don Benigno Pendás García, en representación y defensa de esta Cámara, comparece ante este Tribunal, y suplicó se tuviesen por reproducidas las alegaciones ya formuladas por la citada Cámara en relación con recursos anteriores, en concreto con el recurso núm. 1390-1999, interpuesto por ochenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, del que traen su causa, en lo que a esta Cámara afecta, y se dicte Sentencia desestimando en todos sus puntos el recurso interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

Las alegaciones efectuadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, que ha dado lugar a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, se resumen en la STC 209/2012, de 14 de noviembre:

“a) En primer lugar, y tras realizar el representante del Senado una serie de precisiones sobre el principio de seguridad jurídica en conexión con la potestad legislativa de las Cortes Generales, así como sobre el principio democrático, de separación de poderes y de competencia del Parlamento, precisaba que siendo la ley parlamentaria expresión de la legitimidad democrática, lo decisivo no es su naturaleza sino la forma de tramitación, habida cuenta que la corrección en el procedimiento de formación y manifestación de la voluntad de la Cámara es, sin ninguna duda, la manifestación de un correcto entendimiento constitucional de su intervención en el procedimiento legislativo. Ahora bien, señalaba entonces, el que existan normas que regulan la forma de elaboración de anteproyectos, el que existan recomendaciones de claridad y no contradicción, no impide, sin embargo, que se aprueben leyes de reformas transversales, ni exige que cada materia sea regulada en un proyecto independiente, so pena de incurrir en una limitación de la potestad legislativa inaceptable.

b) En relación con la impugnación de las potestades legislativas del Senado se señalaba que estaba en abierta contracción con los poderes constitucionales de la Cámara, pues ni la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social era una ley complementaria del Ordenamiento jurídico ni era diferente de las muchas aprobadas por el Congreso y Senado en los últimos veinte años. Dicho esto, añadía el representante del Senado que el principio de Estado democrático de Derecho o el valor justicia y pluralismo político afianza la competencia del Parlamento y garantiza el pluralismo desde el momento que el único procedimiento público de aprobación de normas jurídicas es el procedimiento parlamentario y muy especialmente el procedimiento legislativo ordinario, por lo que no es posible afirmar que la técnica legislativa utilizada es causa de infracción de principios constitucionales, ni tampoco que una ley como la de medidas fiscales, administrativas y del orden social carece de un título constitucional para ejercer la potestad legislativa, al no ser posible mantener que lo que la Constitución no permite explícitamente está prohibido implícitamente, pues cuando el constituyente reconoce la existencia de leyes con función y objeto específico no está prohibiendo que existan leyes con objeto plurimaterial.

c) Para el representante del Senado, la sujeción de la formación de los actos normativos a un *iter* jurídicamente regulado, como sucesión de fases de actos jurídicos relevantes para producir un acto legislativo, es también forma de la función legislativa, medio por el cual se exterioriza el poder legislativo, siendo esenciales y típicos de tal procedimiento legislativo los rasgos de participación y publicidad. La fase constitutiva del procedimiento se ordena con arreglo al denominado principio mayoritario, no siendo exigible en principio la unanimidad ni las mayorías cualificadas. El principio democrático tiene una conexión intrínseca con el principio mayoritario, lo que lejos de constituirse en legitimador de un absolutismo de la mayoría, supone referir la toma de decisiones sobre un realismo pragmático. El derecho a participar, que corresponde a los ciudadanos y que se ejercita normalmente a través del procedimiento legislativo ordinario, no puede justificar una actitud impeditiva frente al ejercicio de los derechos de las minorías, como tampoco puede justificar el bloqueo por éstas de las decisiones de las Cámaras. La garantía de procedimiento respecto de la libre deliberación, contraste, debate y publicidad, al garantizar el pronunciamiento de la minoría, legitima la adopción del acuerdo por la mayoría, sin que la conexión funcional entre Gobierno y mayoría, sobre la que reposan en buena parte los títulos IV y V de la Constitución, desvirtúe el procedimiento.

d) Dedicaba entonces el escrito de alegaciones del Senado una especial mención a las objeciones que planteaban los recurrentes en relación con las enmiendas introducidas en el Senado al amparo del art. 90.2 CE. Sobre este particular, destacaba en primer lugar que nada tiene que ver el derecho de enmienda con la iniciación del procedimiento en una u otra Cámara o con la iniciativa legislativa del Senado ejercitada a través de la correspondiente proposición de ley. Las supuestas limitaciones al derecho de enmienda de los Senadores y del Senado no se encuentran avaladas en la práctica ni legitimadas en el art. 90.2 CE. El derecho de enmienda no se limita porque el Congreso de los Diputados pueda aceptar o rechazar y porque éste haya sido el sistema de resolución de las diferencias entre Cámaras iguales. El argumento de que frente a la enmienda introducida por el Senado no cabe otro tipo de intervención que su aceptación, rechazo o transacción tropieza con el art. 125 del Reglamento del Senado, que al permitir la formulación de Votos particulares concreta una garantía de procedimiento que permite lo que el recurso niega: que la minoría presente una enmienda de sentido distinto a la de la mayoría. Esto permite negar absolutamente el argumento deducido de que habría una disminución del ejercicio de los derechos del art. 23 CE en cuanto que la introducción de enmiendas no limita el derecho de la minoría más que si se hubiese previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o se hubiese introducido en comisión o en Pleno en el Congreso de los Diputados, no siendo el derecho fundamental del art. 23 CE de mayor calidad en el caso de los Diputados que en el de los senadores.

Rechazaba el Senado, entonces, la construcción del recurso que pretendía limitar el derecho de enmienda amparado por el art. 90.2 CE en función del denominado “alcance de la enmienda”, pretendiendo los recurrentes que la enmienda del Senado sólo pudiese ser admitida a trámite si tenía conexión con cualquier precepto contenido en el proyecto de ley y si no era autónoma ordinamentalmente y, a tal fin, el recurso pretendía atribuir a la Mesa de la Cámara o de la comisión competente una función calificadora de exclusión de enmiendas por desconexión, incongruencia o autonomía ordinamental. A juicio del Senado, tal interpretación transformaría la función institucional de las mesas.

e) El siguiente punto que se trataba en las alegaciones del Senado hacía referencia a las supuestas vulneraciones de procedimiento acaecidas en la tramitación parlamentaria de la ley (concretamente, de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado), señalando que algunos de los artículos indicados se aplicaron escrupulosamente, mientras otros resultaban inaplicables. Así, se destacaba que no solamente no se había privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (elementos de juicio entre los que no se encuentran los dictámenes de altos órganos consultivos), sino que se había respetado la especialidad incluso orgánica, el sistema general de plazos, las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario y las potestades totales incluidas en el derecho de enmienda.

f) En último lugar, el Senado en su escrito de alegaciones hacía alusión a los argumentos del recurso relativos a la naturaleza de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social como complementaria de la Ley de presupuestos generales del Estado, argumentos que, a su juicio, partían de una errónea calificación de la citada ley —como complementaria de los presupuestos generales del Estado—, lo que le excusaba de entrar a analizar su examen material.”

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 13 de mayo de 2003, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

a) Con carácter previo, señala que no tiene nada que alegar en relación con el fundamento jurídico material primero de la demanda, encabezado por el extracto “Los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de acompañamiento”, toda vez que no se deducen alegaciones conducentes a la justificación de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino que son reproches al Tribunal Constitucional sobre el orden de resolución de los distintos recursos de inconstitucionalidad y la motivación que lo justifica. Además señala que se ratifica en las alegaciones realizadas en los recursos núm. 1390-1990, 1827-2000 y 1848-2002, en todo lo que resulte de aplicación al presente.

b) A continuación, el Abogado del Estado inicia un apartado dedicado a “los límites al contenido de las denominadas leyes de acompañamiento”. En él se pone de manifiesto, tras una argumentación en la que se hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la perfección técnica de las leyes y el principio de seguridad jurídica, que “la ley de acompañamiento no padece de ningún tipo de limitación salvo aquellos casos graves que imposibilitan la certeza respecto a cuál es el Derecho aplicable a cada caso y no tiene como las leyes de presupuestos un contenido constitucionalmente definido”. Y añade que “las técnicas jurídicas utilizadas no son susceptibles de impugnación constitucional aunque desagraden a los distintos operadores jurídicos que deban aplicar la ley de acompañamiento”, por lo que entiende debe rechazarse cada alegación concreta de desacuerdo con el redactor de la demanda en relación a los distintos artículos cuya técnica legislativa rechaza.

c) El siguiente apartado se titula “De las normas ‘intrusas’ en las leyes de acompañamiento”. El Abogado del Estado entiende, en consonancia con lo dispuesto en la STS de 27 de enero de 2003, FJ 5, que para que la técnica legislativa de incorporar a textos normas legales pueda afectar al principio de seguridad jurídica, “deberían las normas intrusas suponer una modificación sustancial de lo que se ha clasificado como ‘Derecho codificado’, es decir, leyes orgánicas, principales o básicas que constituyen cabeza de grupo de un sector del ordenamiento jurídico”, y “estas normas, sólo por dicha circunstancia, quedarían fuera de la ley de presupuestos pero no de la ley de acompañamiento que es una ley ordinaria”. A su juicio, ninguno de los preceptos impugnados conllevan modificaciones sustanciales de los preceptos de una ley cabeza de grupo y, además, son modificaciones necesarias y justificadas por su mediata necesidad no solo para una buena ejecución del presupuesto sino para una buena orientación de la política económica.

Sobre las críticas del Consejo de Estado a la Ley de acompañamiento en el dictamen que se cita en la demanda, en referencia a los preceptos que quedan “deslocalizados” por razón de la materia, el representante del Gobierno afirma que se trata de una cuestión de técnica jurídica, susceptible de crítica, pero en ningún caso supone una infracción del principio de seguridad jurídica. Advierte que en la situación de “deslocalización” únicamente se daría respecto al art. 39 de la Ley impugnada, en tanto que la consideración de carácter especial de la relación laboral de los menores internados no se incorporase a la legislación laboral y cuya inclusión en la ley de acompañamiento se produce desde la perspectiva presupuestaria de establecer un marco de protección de Seguridad Social a dicho colectivo.

d) El cuarto apartado se titula “De la inexistencia de límites al alcance de las enmiendas del Senado”. Para el Abogado del Estado cualquier precepto incorporado a la ley de acompañamiento en virtud de una enmienda aceptada en el Senado no es inconstitucional por causa de esta mera circunstancia. Tras recordar el contenido del art. 90.2 CE, alega que si bien razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo pueden aconsejar que las adiciones en forma de enmienda que supongan una innovación importante debieran tramitarse como proyectos de ley, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de declarar que ello no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad (SSTC 99/1987 y 194/2000). Entiende, además, que ello tampoco supone una restricción a las facultades del Congreso de los Diputados, pues la posibilidad de que el Senado pueda introducir enmiendas a los textos remitido por aquel encuentra cobertura constitucional (art. 90.2 CE) y, una vez que son aceptadas las enmiendas, incorporándose al texto del proyecto, gozan de los mismos efectos que las introducidas en el Congreso de los Diputados.

e) Sobre las modificaciones a las leyes que pudieran considerarse cabeza de grupo, el Abogado del Estado mantiene que son singularizadas y justificadas por su vinculación mediata a los principios de política. Considera que los preceptos de la Ley impugnada que modifican textos legales que pudieran considerarse cabeza de grupo de un sector del ordenamiento jurídico establecen modificaciones muy singularizadas que no afectan, en absoluto, al sistema o subsistema y que todas ellas se encuentran justificadas por su influencia mediata para una mejor gestión de los ingresos y gastos del Estado y por los principios de política económica que establece el Gobierno y se reconocen en los presupuestos. A su juicio, no puede afirmarse seriamente que la técnica legislativa de la ley de acompañamiento, por muy discutible que sea y aunque exija un esfuerzo de examen a los operadores jurídicos en los primeros días del mes de enero, conlleve una falta de certeza en relación a cuál es el Derecho aplicable. Considera que en la Ley de acompañamiento que se impugna, la identificación en el contenido de cada norma intrusa de cuál es la norma modificada es precisa, clara y evidente, por lo que no se da en ningún caso infracción al principio de seguridad jurídica ni extralimitación del marco constitucional relativo a las facultades del poder legislativo. Tras dichas consideraciones, se realiza una enumeración de lo que, a su juicio, han sido las leyes cabeza de grupo modificadas y en qué sentido y con qué finalidad lo han sido. Advierte, finalmente que no se han analizado los cambios operados en otras Leyes por la Ley de acompañamiento impugnada porque no reúnen la condición de ley orgánica, ley básica o ley principal, en terminología del Tribunal Supremo, o ley general, según criterio de esta representación; en definitiva de lo que pudiera considerarse “Derecho codificado”.

f) Respecto a la existencia de una prohibición constitucional de que las normas con rango de ley formal puedan modificar disposiciones reglamentarias, el Abogado del Estado recuerda que en la Constitución española no se recoge el sistema de reserva de materias a la potestad reglamentaria del Gobierno. El art. 97 le reconoce genéricamente dicha potestad, siempre subordinada a la Constitución y a las leyes. Advierte que incluso en los sistemas constitucionales extranjeros se ha tendido a que la reserva constitucional a favor del reglamento sea una opción más a favor del poder ejecutivo, pero en ningún caso sea un ámbito material prohibido a la ley.

En referencia a si la parte del reglamento que se modifica por ley queda cautiva como norma con rango de ley formal o sigue manteniendo el rango de disposición reglamentaria, el Abogado del Estado entiende que la cuestión debe interpretarse en función de la redacción dada al precepto modificador, en este caso, de la ley de acompañamiento, y así del artículo 96.2 de la Ley impugnada se desprende claramente que la voluntad del legislador es dar nueva redacción a los artículos que menciona del Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de inversores y, por ello, de mantener el rango reglamentario del contenido que se innova, a la par que el resto del contenido del Real Decreto que no sufre modificación. Si el legislador hubiera querido que la materia innovada tuviera rango de ley, la habría incluido como modificación de la Ley del mercado de valores, lo que se hace en el mismo artículo, apartado uno, con relación a la creación del Fondo de Garantía de Inversiones. Además, entiende que el artículo 96.3 de la Ley autoriza al Gobierno para que, mediante disposición reglamentaria, modifique los preceptos afectados por el apartado dos del artículo, lo que no viene sino a confirmar que la voluntad del legislador es mantener en rango reglamentario el contenido de la modificación. Considera que si se analiza que dicho contenido viene anudado de forma complementaria a la modificación del apartado uno del artículo 95, que crea el Fondo de Garantía de Inversiones en la Ley del mercado de valores, resulta evidente que no existe duda alguna sobre el rango del que goza dicha materia.

Recuerda que el proyecto de la ley de acompañamiento impugnada ha sido dictaminada por el Consejo de Estado, por lo que tampoco podría invocarse que mediante la técnica legislativa arriba reseñada se acude a un procedimiento de elaboración normativa en el que se pretende soslayar el juicio técnico del alto órgano consultivo. Finalmente se señala respecto de la imposibilidad de que las normas de rango inferior no deben reproducir literalmente los preceptos de la norma superior, en primer lugar, que la deficiencia técnica examinada en el fundamento jurídico 1 de la STC 40/1981, invocado en la demanda de recurso, se refiere a una cuestión distinta y que, en todo caso, no conlleva sanción de declaración de inconstitucionalidad; y, en segundo, que la situación de inseguridad que se denuncia que se produciría en el supuesto de modificación de la norma de rango superior al dejar el texto incorporado a la de rango inferior en contradicción con aquella, es una situación que nunca se produciría como consecuencia de la técnica legislativa utilizada que nos ocupa en este procedimiento.

g) Para el Abogado del Estado, la denominada ley de acompañamiento, en tanto que ley estatal ordinaria, puede crear tributos, en este caso tasas, siempre que, como en este caso, se cumplan las exigencias constitucionales de que la creación *ex novo* del tributo contenga la determinación de los elementos esenciales o configuraciones del mismo (STC 37/1981, 6/1983 y 179/1985). Así como modificar la normativa reguladora de los mismos, aunque recaiga sobre una materia sobre la que la ley tributaria sustantiva no prevea o autorice su modificación o actualización a través de la ley de presupuestos, pues a la ley de acompañamiento no se le puede extender las limitaciones constitucionales de la ley de presupuestos, en cuanto ello significaría una limitación a las facultades del poder legislativo no previstas en la Constitución.

h) Por último, el Abogado del Estado dedica un apartado a realizar alegaciones relativas a la creación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo que considera debe desestimarse.

Comienza haciendo referencia a la configuración legal de la gratuidad del proceso, recordando que el art. 119 CE no ha impuesto en todo caso la gratuidad del proceso, sino solo respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar; condición que queda garantizada por la Ley 1/1996 de 10 de enero de asistencia jurídica gratuita, siéndolo, en los demás supuestos, cuando así lo disponga la ley. Entiende que la Ley de acompañamiento crea la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y que el ejercicio de dicha potestad a instancia de parte a través de la interposición de demandas constituye el hecho imponible. Recuerda que, desde la desaparición de las tasas judiciales en 1985, España es uno de los pocos miembros de la Unión Europea en la que no existe fórmula tributaria alguna vinculada a los servicios de administración de justicia recibidos. A su juicio, garantizada la justicia gratuita para quien carezca de medios económicos, el fundamento económico de las tasas judiciales en el artículo 31.1 de la Constitución es evidente.

A continuación señala que el ejercicio de la potestad jurisdiccional es una competencia estatal, lo cual se deriva no solo de la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 de marzo y 62/1990, de 30 de marzo) sino de lo dispuesto en los arts. 117.1 y 125 CE. El art. 35.2 de la Ley establece que la tasa regulada en ella tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras, con respeto a la facultad establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas. Con ello, a su juicio, se cumple la exigencia constitucional de que la competencia para crear la tasa por servicios deriva necesariamente de la que se ostente para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes.

Por último, se señala que la tasa judicial se adecua al principio de capacidad económica y cumple el principio de equivalencia. La acomodación de la tasa al principio de capacidad económica se produce no solo por la no previsión de tasas en los órdenes penal y social, sino por la exención de la tasa en los procesos civiles y contencioso-administrativos en los que la exigencia de demanda del ejercicio de la potestad jurisdiccional se extiende a todos los ciudadanos para la defensa de derechos personales, fundamentales o imprescindibles para la vida privada y social del demandante. En cuanto a los criterios subjetivos, estima que vienen anudados a las condiciones o signos de manifestación de la capacidad económica del demandante de ejercicio de la potestad jurisdiccional con exención para las entidades sin ánimo de lucro, personas físicas, y entidades excluidas total o parcialmente del impuesto de sociedades o de dimensión reducida según la normativa de dicho impuesto, criterios subjetivos de determinación objetiva que permiten que el devengo de la tasa se dé solo para aquellas personas jurídicas con ánimo de lucro de cierta dimensión económica, diferencia que atendiendo al criterio de capacidad económica cumple con el principio de igualdad sin que pueda, a su vez, constituir obstáculo alguno a la demanda de tutela judicial efectiva.

En relación con el principio de equivalencia, afirma que, “examinando la memoria económica sobre las previsiones de recaudación de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, puede comprobarse que quedan muy lejos de la previsión de gastos que en la Ley de presupuestos se autorizan para los programas de la Administración de Justicia”.

9. Por providencia de 15 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El recurso se dirige también, subsidiariamente, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1.4 y 5; 5.1; 13; 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998); 15; 16.2; 18; 22 a 24; 26.1, 2, 3 y 6; 27 a 33; 35; 36; 37 a 46; 50; 51; 53; 54; 58 a 60; 64 a 68; 71; 72; 74; 76 a 81; 82.1 y 2; 83 a 89; 91 a 94; 96 a 115; 117; 120 a 122; 125; disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima y octava; disposición derogatoria única uno, apartados a), c), d) y e) y disposiciones finales primera, tercera, quinta y octava.

Antes de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar que los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la citada Ley son prácticamente los mismos que se plantearon en el recurso núm. 1390-1999, seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el recurso núm. 1827-2000 interpuesto contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y en el recurso núm. 1848-2002 interpuesto contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Dichos recursos han sido resueltos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre y 209/2012, de 14 de noviembre, respectivamente, a cuyas conclusiones nos remitimos ahora, sin perjuicio de contestar a las cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes.

Del mismo modo “es conveniente subrayar, con carácter general, que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley impugnada hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva de objeto al presente recurso, sino que, antes al contrario, ‘es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa’ (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2, con relación a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Ello, no obstante, sin perjuicio de que cuando se impute a preceptos concretos la violación de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismos” (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1).

2. Los Diputados recurrentes sostienen que la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2, del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133, del Reglamento del Senado, alegando para ello los mismos motivos que fueron esgrimidos en los recursos de inconstitucionalidad mencionados en el fundamento jurídico anterior.

Esos motivos a los que hacían referencia entonces y que, a su juicio, convertían en inconstitucionales a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social son, tal y como han sido sucintamente expuestos en la STC 209/2012, FJ 2, los siguientes:

“a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, operase sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de la que concluimos que ‘ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo’ [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social ‘no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico’ porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 b); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule ‘a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional’ y en el que opera el ‘principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes’ [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c)].

d) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, “aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el ‘Diario Oficial de las Cortes Generales’, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el ‘Boletín Oficial del Estado’.” [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 e); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 3].

e) Y, en fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no podían calificarse como tales, que se había delegado en una comisión legislativa permanente la aprobación del proyecto de ley cuando ello no era obligatorio, que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no había solicitado informes sobre cuestiones que eran competencia principal de otras comisiones, que habían intervenido Diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sin que constase su sustitución formal o informal, y, en fin, que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, ‘no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario’ [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f)].”

En suma, por los mismos motivos que fueron expuestos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 120/2012, de 4 de junio; 209/2012, de 14 de noviembre, y más recientemente en la STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 53/2002, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

3. Los recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la Ley impugnada, concretamente: a) Por contrarios al art. 134.7 CE, los artículos 1 (apartados 4 y 5), 5 (apartado 1), 13, 14 (en lo referente a la nueva redacción de los artículos 17 y 24 de la Ley 25/1998), 15, 16 (apartado 2), 18, 22 a 24, 26 (apartados 1, 2, 3 y 6), 27 a 33, 35, 36, 82 (apartado 2), disposición transitoria séptima, disposición derogatoria única, uno, apartados d) y f) y disposición final octava; b) Por contrarios al art. 134.2 CE, los artículos 37 a 46, 50, 51, 53, 54, 58 a 60, 64 a 68, 71, 72, 74, 76 a 81, 82 (apartado 1), 83 a 89, 91 a 94, 96 a 115, 117, 120 a 122, 125, disposiciones adicionales primera, cuarta, quinta, novena, decimocuarta, decimoséptima a vigésima, vigésima cuarta y vigésima sexta; disposiciones transitorias primera, tercera a quinta, séptima y octava; disposición derogatoria única, uno, apartados a), c) y e) y disposiciones finales primera, tercera y quinta.

Pues bien, ya hemos afirmado que la pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los citados apartados, fue rechazada por este Tribunal señalando que “debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)” (SSTC 136/2011, FJ 11; 176/2011, FJ 3; 209/2012, FJ 3; y 132/2013, FJ 2).

Por lo expuesto, deben rechazarse los vicios denunciados desde esta perspectiva, al no vulnerar la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ninguno de los límites que la Constitución consagra para los presupuestos generales del Estado.

4. De forma subsidiaria, también, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 35 y 36, referidos a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, por infringir los arts. 1.1, 23.2, 31.1, 66.2 y 90.2 CE; el art. 121 del Reglamento del Congreso, a los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado; el art. 7.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; y a los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana. Así como, por contrario al art. 81 de la Constitución y al art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el art. 76, y, por contrario a los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE, el artículo 96.3.

El art. 35 sobre la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo se encuentra derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Dicha derogación priva, en principio, de objeto la impugnación dirigida contra el art. 35 de la citada Ley, pues “carecería de sentido que, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, este Tribunal se pronunciase ‘sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento … de modo total, sin ultraactividad’ [por todas, SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6 b); 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 2; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4]” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2).

Hemos de subrayar, sin embargo, que una excepción a dicha doctrina la constituyen aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se entabla, en realidad, es una controversia en el ámbito de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, si la esfera respectiva de competencias no resulta pacífica aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada [por todas, SSTC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 2]. También se configura como excepción, tal y como se ha puesto de manifiesto en el fundamento jurídico 1, el hecho de que los motivos de impugnación esgrimidos afecten a la validez del procedimiento legislativo, ya que en tal caso subsiste una vez más el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 86/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 132/2013, FJ 3).

De lo expuesto se deriva que únicamente cabe declarar la pérdida de objeto respecto del motivo de inconstitucionalidad derivado de la vulneración del art. 31.1 CE, que se imputa al apartado tres.2 del art. 35, debiendo conocer de las demás impugnaciones.

5. El motivo de inconstitucionalidad esgrimido por los recurrentes, según el cual la regulación de la tasa del art. 35, por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, —en concreto, del art. 35.1.2 de la Ley 53/2002, que establece que “la tasa regulada en esta Ley tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional”, así como su apartado octavo que dice que “[l]a gestión de la tasa regulada en este artículo corresponde al Ministerio de Hacienda”—, es contraria al art. 7.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas en las que, habiendo sido reconocido competencias en materia de Administración de Justicia, tuvieran ya traspasadas las funciones de su ejercicio con los correspondientes bienes y derechos afectos al mismo, debe ser igualmente rechazado.

En efecto, dicha cuestión ya ha quedado resuelta en las SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5, y 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, al afirmar que la cuestión controvertida ha quedado encuadrada en la materia de Administración de Justicia, que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado. Hemos dicho que “el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación”, sin que pueda aceptarse la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales “pues solamente en el sentido amplio de la noción de administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y ya hemos dejado sentado que nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia”.

En consecuencia, debe desestimarse la impugnación por vulneración competencial del art. 35 de la Ley 53/2002.

6. Igualmente el motivo de inconstitucionalidad denunciado respecto de los arts. 35 y 36 de la Ley 53/2002, fundado en el hecho de que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo fuera introducida por la enmienda del Grupo mayoritario en el Senado (arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 90.2 CE; y art. 121 del Reglamento del Congreso y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado), debe ser desestimado.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de establecer que, “en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una ‘conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado’, de manera que ‘toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar’, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8; y 176/2001, de 8 de noviembre, FJ 2 d)]. Dicho lo que antecede, hemos señalado a renglón seguido que si bien los principios y valores que subyacen en el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo ‘han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que, como la impugnada, tengan un contenido heterogéneo’, sin embargo, en el caso de leyes de contenido heterogéneo —como las de medidas fiscales, administrativas y del orden social— ‘la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria’” [STC 209/2012, FJ 4 b); y en el mismo sentido, STC 132/2013, FJ 3].

También hemos afirmado que “si la conexión de homogeneidad exigible a las leyes de contenido heterogéneo ‘ha de entenderse de modo flexible’ para que ‘atienda también a su funcionalidad’, la introducción de las tres enmiendas citadas en el texto de una iniciativa que precisamente hacía referencia a medidas tributarias en diferentes materias (impuestos y tasas) no sólo no está huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 4), tanto más cuando la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo. Por otro lado, en orden a valorar aquella conexión entre el objeto de la iniciativa (medidas tributarias) y el objeto de la enmienda (tasas e impuesto), es importante concretar la entidad de la alteración propuesta pues, lógicamente, no es lo mismo la introducción de medidas tributarias nuevas que, no estando previstas en el texto de la iniciativa tienen una virtualidad innovadora del ordenamiento tributario y que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alteran sensiblemente la posición de los ciudadanos frente a su deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, que la introducción de medidas tributarias que, por su menor entidad cualitativa o cuantitativa, ni modifican situaciones jurídicas prexistentes, ni alteran de forma sensible la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir” [STC 209/2012, FJ 4 b)].

Pues bien, poníamos de manifiesto en la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 2, que “el grupo parlamentario Popular en el Senado formuló la enmienda número 269 para añadir un nuevo artículo, así como la enmienda 270 para efectuar la correlativa modificación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos”, cuyo contenido coincidía “sustancialmente con el que fue aprobado como artículos 35 de la Ley de medidas y 13 m) de la Ley de tasas, primero por la Cámara alta y, finalmente, por el Congreso de los Diputados”. Dicho esto, hacíamos referencia a que en el “proyecto de ley se introducían cambios en diversas tasas y se creaban otras nuevas (capítulo III de la Ley 53/2002, que comprende sus arts. 12 a 36), como explica el preámbulo de la Ley: ‘Por lo que se refiere a las tasas, se incorporan, como cada año, modificaciones de diversa índole. Así, se modifican las siguientes tasas y cánones: tasa por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, tasa por actuaciones de los registros de buques y empresas navieras, tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos, tasas de la Jefatura Central de Tráfico, tasa de aterrizaje, tasa por inspecciones y controles veterinarios de productos de origen animal no destinados a consumo humano, que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no comunitarios, cánones por concesiones y autorizaciones sobre dominio público marítimo-terrestre, tasas del Boletín Oficial del Estado, tasas exigibles por los servicios y actividades realizados en relación con la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social y fijación de precio de los efectos y accesorios (Ley del medicamento) y los cánones a percibir por el gestor de infraestructuras ferroviarias hasta la entrada en vigor del nuevo marco normativo del sector ferroviario. De otra parte, se crean, entre otras, las siguientes tasas y cánones: tasa por derechos de examen para las titulaciones para el gobierno de las embarcaciones de recreo, tasa por los servicios de habilitación nacional del profesorado universitario, tasa por homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros, tasa de examen preliminar internacional de la Oficina Española de Patentes y Marcas, tasas por los servicios y actividades en materia de industrias alimentarias, preparados alimenticios para regímenes especiales y/o dietéticos y aguas minerales naturales y de manantial, tasas en materia de adjudicación del Código de identificación de los alimentos dietéticos destinados a usos médicos especiales susceptibles de financiación por el Sistema Nacional de Salud, clasificación por tipo de dieta, así como los cambios de nombre y/o composición de los referidos productos y tasas exigibles para los servicios y actividades realizados en materia de plaguicidas de uso ambiental y en la industria alimentaria, así como para todos los biocidas en general’.”

Lo dicho nos lleva a afirmar que la introducción de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo no incurrió en inconstitucionalidad alguna, al existir no sólo la referida conexión con el objeto de la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley impugnada en el presente proceso constitucional. (STC 132/2013, FJ 3), sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales (STC 132/2013, FJ 3).

7. Los diputados recurrentes consideran igualmente inconstitucional el art. 76 de la Ley impugnada, que modifica los arts. 51 y 52 de la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (en adelante LEF), con el objeto de permitir el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a las ocupaciones de inmuebles, con la sola excepción del domicilio de las personas físicas y jurídicas y de los locales cerrados sin acceso al público. Entienden que, al constituir dicho precepto un desarrollo directo del art. 18 CE, requería su aprobación por Ley Orgánica, por lo que se habría incumplido el art. 81 CE y el art. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El precepto impugnado añade dos nuevos párrafos al artículo 51 LEF en el sentido de que “a los efectos de lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, únicamente tendrán la consideración de lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular, en relación con la ocupación de los bienes inmuebles expropiados, además del domicilio de las personas físicas y jurídicas en los términos del artículo 18.2 de la Constitución Española, los locales cerrados sin acceso al público”, y, de, que “respecto de los demás inmuebles o partes de los mismos en los que no concurran las condiciones expresadas en el párrafo anterior, la Administración expropiante podrá entrar y tomar posesión directamente de ellos, una vez cumplidas las formalidades establecidas en esta Ley, recabando del Delegado del Gobierno, si fuera preciso, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación”.

Asimismo modifica el apartado 6 del artículo 52 LEF estableciendo, en concordancia con el anterior, que “efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de esta Ley, que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea posible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar”.

Pues bien, dicho motivo de inconstitucionalidad tampoco puede ser acogido pues, precisamente, los inmuebles a los que se refieren los Diputados recurrentes no pueden ser considerados domicilio a los efectos del art. 18.2 CE, y, por tanto, la regulación de su entrada no requiere de aprobación mediante ley orgánica (art. 81 CE). En efecto, este Tribunal ya ha dicho que “[e]l domicilio, lugar de residencia habitual, según definición legal (art. 40 CC), acota el espacio donde el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales, haciéndolo con la libertad más espontánea (STC 82/1984) y, por ello, su protección tiene un carácter instrumental para la defensa del ámbito en el cual se desarrolla la vida privada. Existe, pues, un nexo indisoluble de tal sacralidad de la sede existencial de la persona, que veda toda intromisión y, en concreto, la entrada y el registro en ella y de ella, con el derecho a la intimidad, por lo demás contenido en el mismo precepto que el otro (art. 18.1 y 2 CE)” (STC 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5).

El hecho de que el legislador haya otorgado especial protección a la entrada en los locales cerrados sin acceso al público, no necesariamente conlleva el reconocimiento de esa misma protección para los demás locales. Únicamente aquellos espacios que merecieran la consideración de domicilio, son los que se encuentran cubiertos por las garantías establecidas en el art. 18.2 CE, el cual establece que “ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”. Tampoco cabe aceptar que el reconocimiento de una especial protección a una situación no amparada por el art. 18 CE, implique la necesidad de que ésta deba ser aprobada mediante ley orgánica.

8. Por último, se impugna el art. 96.Tres por infracción de los arts. 9.3, 82, 83, 85 y 97 CE. Dicho precepto establece que “se autoriza al Gobierno para que, mediante Real Decreto, modifique los preceptos afectados por el apartado segundo de este artículo” que, a su vez, modifica determinados preceptos del Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, y los recurrentes consideran que se está creando una categoría normativa: la norma con rango de ley que puede modificarse reglamentariamente, en una confusión total del principio de jerarquía normativa y de la potestad reglamentaria derivada del art. 97 y de los supuestos de delegación legislativa previstos en los arts. 82, 83 y 85 CE.

Ninguna contradicción con la Constitución se deriva del hecho de que a través del art. 96 se dé nueva redacción a los artículos que menciona del Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de inversores. Como hemos afirmado, “no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, ‘de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario’ (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15)” (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Dicho esto, hay que destacar, además, que es el propio legislador el que mantiene el rango reglamentario del contenido que se procede a innovar a través de la ley. De ahí que no nos encontremos ante un supuesto de repetición literal de los preceptos de la norma superior por la norma inferior, como se defiende en el recurso. Por ello, al reconocer la propia ley el rango reglamentario de los preceptos aprobados, debe ser igualmente rechazada la pretendida inconstitucionalidad que se anuda a la inseguridad que producirían aquellos supuestos que procediéndose a la modificación de la norma de rango superior no fuera modificada la inferior.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que ha perdido objeto la impugnación del art. 35.3.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en relación la vulneración del art. 31.1 CE.

2º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 121/2014, de 17 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:121

Conflicto positivo de competencia 1470-2013. Planteado por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales.

Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial (STC 8/2013).

1. Aplica la doctrina sobre distribución de competencias en materia de autorización de instalaciones eléctricas en el mar territorial de la STC 25/2014 [FJ 3].

2. Reitera la doctrina sobre la no extensión del territorio autonómico al mar territorial (SSTC 8/2013, 3/2014) [FJ 3].

3. Una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar sus competencias, funciones éstas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional *ex* apartados b) y d) del art. 147.2 CE (STC 99/2013) [FJ 3].

4. No compete al legislador estatal ordinario establecer cuál ha de ser la interpretación de un precepto de un Estatuto de Autonomía, pues la determinación de esa interpretación corresponde a los Jueces y Tribunales, *ex* art. 117.3 CE y, en último término, a este Tribunal en cuanto intérprete supremo del bloque de constitucionalidad [FJ 3].

5. Ninguna vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma puede generar la norma impugnada porque, por sí misma, no es susceptible de generarla, ya que se limita a la actualización de la denominación de determinados Departamentos Ministeriales y órganos superiores y directivos, sin que dichas previsiones produzcan atribución competencial alguna [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1470-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. Ha formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de marzo de 2013, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, interpuso conflicto positivo de competencias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. Solicita que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias y, en consecuencia, que se anule la norma o, subsidiariamente, que se declare que la misma no es de aplicación a dicha Comunidad Autónoma. Sustenta su pretensión en las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) La representante de la Comunidad Autónoma parte de considerar que el Real Decreto impugnado no tiene un carácter meramente orgánico, en la medida en que declara o ratifica, pero con un pronunciamiento innovador derivado de las circunstancias y del derecho sobrevenido, que la competencia para resolver los procedimientos relativos a las instalaciones eólicas que se sitúen en el mar territorial corresponde a los órganos de la Administración del Estado que en él se citan.

b) El Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que el presente Real Decreto modifica, ha sido objeto del conflicto positivo de competencias 9260-2007 en el que se cuestiona la competencia de la Administración General del Estado para otorgar las autorizaciones de instalación en el mar territorial por lo que se considera que “la alteración del marco orgánico supone una reflexión sobre el régimen de las competencias si bien para reafirmarse en la posición inicial manifestada en el Real Decreto 1028/2007, desestimando por tanto los planteamientos del Gobierno de Canarias, que se habían expresado en el requerimiento de incompetencia dirigido al Consejo de Ministros en aquel momento y en el ulterior conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional, y desestimando asimismo las prescripciones de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, que constituía el derecho vigente sobre el que tenía que haberse fundamentado cualquier regulación posterior que pudiese afectar a las competencia sobre las aguas canarias”.

c) La representante de la Comunidad Autónoma entiende que, si bien en el Real Decreto no se establece el título competencial que ampara el mismo, habrá que estar a lo dispuesto en el Real Decreto que se modifica, cuya disposición final primera invoca el art. 149.1.22 CE. La mera invocación del art. 149.1.22 CE unida al carácter exhaustivo con que se regula la materia en cuestión en el contexto normativo de que el Real Decreto impugnado es última expresión suponen una vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de energía (arts. 30.26 y 32.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan). En dicha competencia puede incidir la competencia del Estado *ex* art. 149.1.25 y 18 pero sin que pueda ser excluida, tal y como resulta de la norma objeto del presente conflicto, que no contempla la posibilidad de participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento al que está referido.

Al interpretar el art. 149.1.22 CE, el Tribunal Constitucional ha declarado que basta que en relación con cualquier instalación o línea de transporte se dé una de las dos condiciones enumeradas en positivo por el art. 149.1.22 CE, para que la competencia de autorización sea estatal (SSTC 12/1984, de 2 de febrero; 119/1986, de 20 de octubre, y 74/1992, de 14 de mayo). La titularidad de la competencia se dirime en la propia Constitución a favor del Estado cuando existe una afectación supracomunitaria, pero esa afectación no se define en función del lugar donde se ubiquen las instalaciones, sino en función del destino que pretenda darse a la energía eléctrica que tales instalaciones produzcan.

La simple ubicación de las instalaciones que se autorizan en el mar territorial no es suficiente para colegir que la energía que en ellas se genere va a ser utilizada fuera de la Comunidad Autónoma respectiva. En el caso de Canarias, la premisa es la contraria, pues existen razones geográficas que avalan que la energía producida en las instalaciones ubicadas en su mar territorial va a ser utilizada exclusivamente en el archipiélago. La lejanía de Canarias respecto a las demás Comunidades Autónomas implica *a priori* que no es posible su transporte al resto del territorio del Estado, porque los sistemas eléctricos insulares canarios no están conectados al sistema eléctrico peninsular, y el tendido de una conexión eléctrica entre el archipiélago canario y la península es inviable técnica y económicamente. Toda la energía que se produce en Canarias se consume en Canarias, y no se puede transportar, no ya a la península, sino ni siquiera de una isla a otra.

Las singulares condiciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, como criterio modulador de sus competencias en materia energética, derivadas de su lejanía respecto al territorio peninsular (región ultraperiférica) y su doble discontinuidad territorial, tanto respecto al territorio peninsular (región insular) como intraautonómica (región archipelágica), están expresamente reconocidas en el art. 32.9 EACan. Estas circunstancias hacen inoperativa en Canarias la cláusula del art. 149.1.22 CE.

d) Excluida la aplicación del art. 149.1.22 CE, así como el carácter básico de una regulación tan exhaustiva, tampoco puede buscarse la cobertura competencial del Real Decreto impugnado en el art. 149.1.18 CE, que reserva al Estado la regulación del procedimiento administrativo común. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular las instalaciones de producción de energía eléctrica comprende necesariamente la regulación de los aspectos procedimentales de la intervención administrativa en la materia, si bien con el límite que deriva del respeto a la normativa básica que dicte el Estado en materia energética y a las normas del procedimiento administrativo común, que el artículo 149.1.18 CE reserva a la competencia exclusiva del Estado.

En este aspecto, la norma impugnada en este proceso no puede ser calificada como norma básica en materia energética, no sólo por motivos formales, sino también porque su contenido agota la regulación del procedimiento, sin dejar margen alguno a la intervención del legislador autonómico (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 175/2003, de 30 de septiembre; 135/2006, de 27 de abril, y 101/2006, de 30 de marzo). A juicio de la Comunidad Autónoma, el Real Decreto impugnado y aquél al que reenvía establecen una regulación integral del procedimiento autorizatorio.

e) La titularidad estatal sobre el dominio público marítimo no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial, por lo que ni aísla la porción del territorio así considerado ni sustrae las competencias que corresponden a otros entes públicos (STC 149/1991, de 4 de julio). El dominio público hace así las veces de “soporte topográfico” de determinadas competencias, estatales o autonómicas (STC 195/1998, de 1 de octubre).

f) Considera la Comunidad Autónoma de Canarias que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 30.26 y 32.9 del Estatuto de Autonomía y en el art. 149.1.22 CE, corresponde a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva de otorgar las autorizaciones que constituyen el objeto del Real Decreto 1485/2007 dentro del ámbito territorial sobre el que se proyectan sus competencias y la potestad normativa para regular los aspectos procedimentales de esa autorización.

Frente al esquema competencial expuesto, entiende la representante de la Comunidad Autónoma que no puede prosperar el argumento que ha utilizado el Consejo de Ministros para rechazar el requerimiento de incompetencia, basado únicamente en la consideración de que el mar territorial no forma parte del territorio de Canarias ya que, a su juicio, el espacio marítimo adyacente a las Islas Canarias sí forma parte de su territorio, de conformidad con la delimitación del mismo efectuada por su Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional viene utilizando una concepción estricta y restringida del territorio, limitado al espacio terrestre, con exclusión de los espacios marítimos. En este sentido, el Tribunal califica como supuestos de extraterritorialidad aquellos casos en que las Comunidades Autónomas ejercen sus potestades y funciones públicas sobre el mar (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 195/1998, de 1 de octubre; 38/2002, de 14 de febrero; 97/2002, de 25 de abril, y 9/2001, de 18 de enero), habiendo llegado incluso a afirmar en una Sentencia aislada que el ámbito territorial del País Vasco “no incluye el mar adyacente” [STC 149/1991, FJ 7 A) j)]. Considera la Comunidad Autónoma, sin embargo, que en la STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5, se ha realizado un pronunciamiento más definido.

A continuación la representante de la Comunidad Autónoma realiza una exposición histórica que entiende resulta necesaria para introducir un criterio fundamental en el debate, como es la singularidad de Canarias en su conformación territorial derivada de su insularidad, con la relevancia jurídica que ha merecido su tratamiento en la Constitución —artículos 138.1, 141.4, 143.1 y disposición adicional tercera—, en los Tratados constitutivos de la Unión Europea —artículos 107.3 a) y 349 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea— y en el Estatuto de Autonomía de Canarias y que supone el fundamento de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, que se considera referencia sustancial para la resolución de este conflicto.

Cualquier duda interpretativa que suscitase la redacción de los arts. 2 y 40.1 EACan debe resolverse acudiendo a una concepción instrumental del territorio en cuanto límite al ejercicio de los poderes de los distintos entes territoriales. Desde esta perspectiva, el territorio de la Comunidad Autónoma ha de entenderse como el espacio físico sobre el que se proyectan sus competencias, y ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía contienen precepto alguno que permita extraer la conclusión de que el territorio sobre el que la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce sus competencias es exclusivamente el terrestre, con exclusión de los espacios marítimos.

Para la jurisprudencia constitucional, el ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos de jurisdicción española resulta, bien de atribuciones estatutarias expresas, bien de la propia naturaleza de la competencia aunque el título autonómico no incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar. Así, se ha admitido el ejercicio de competencias autonómicas en espacios marítimos no solamente en materia de pesca (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre; 184/1996, de 14 de noviembre; 147/1998, de 2 de julio, y 9/2001, de 18 de enero), marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, de 8 de junio, 9/2001, y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51), sino también en materias respecto a las cuales el enunciado del título competencial autonómico no contiene una expresa referencia a su proyección sobre los espacios marítimos, como en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 28/1997, de 13 de febrero, y 195/1998, de 1 de octubre) o espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, de 31 de enero, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Incluso ha admitido que las competencias autonómicas sobre acuicultura y marisqueo, en cuanto no están limitadas estatutariamente a las aguas interiores, pueden ejercerse en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva (SSTC 103/1989 y 9/2001).

El Estado y las Comunidades Autónomas se encuentran superpuestos en un mismo territorio, en el que únicamente el primero dispone de soberanía. Por esta razón, a los órganos centrales del Estado les corresponde la potestad originaria para disponer del territorio y, en consecuencia, para delimitar las fronteras del territorio frente a otros Estados y obligarse mediante tratados internacionales y, en el marco de éstos, realizar los actos unilaterales dirigidos a delimitar los propios espacios marítimos. Esta soberanía frente al exterior comporta en el plano interior la plenitud del Estado para organizar sus poderes y articularse territorialmente. En ejercicio de esa soberanía, el Estado español se ha dotado de una Constitución que ha originado un Estado descentralizado políticamente entre el poder central y las Comunidades Autónomas, en el cual, lógicamente, hay una superposición física de territorio estatal (el conjunto) y territorios autonómicos (el correspondiente a cada Comunidad Autónoma). Pero ese dato no excluye la titularidad de competencias autonómicas puesto que, evidentemente, el Estado tiene también soberanía sobre el espacio terrestre de España, sin que ello impida a las Comunidades Autónomas disponer de competencias exclusivas en el mismo.

g) Aunque se considerase que el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias no comprende el mar adyacente, la ya citada doctrina relativa al ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos conduciría a idéntica conclusión: la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de instalaciones de producción de energía eléctrica puede ejercerse sobre el mar. Según esa doctrina, hay que entender que el principio de territorialidad, como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, no se reduce a los espacios terrestres, sino que se refiere al territorio en sentido amplio, comprensivo de espacios marítimos siempre que la naturaleza de la materia y los intereses respectivos de la Comunidad Autónoma requieran también el ejercicio de sus potestades en esos espacios. En la actualidad, las nuevas necesidades y el desarrollo tecnológico permiten ejercitar en el mar títulos competenciales que históricamente sólo se podían ejercitar sobre el espacio terrestre. Y no puede negarse *a priori* a las Comunidades Autónomas la posibilidad de actuar allí donde los avances de la tecnología lo permitan, dentro de los límites de la soberanía del Estado. Es el caso de las instalaciones de producción de energía eléctrica, sin que la naturaleza jurídica de esta actividad aporte ningún criterio que permita excluir a las Comunidades Autónomas del ejercicio de la potestad autorizatoria.

h) Finalmente, la Comunidad Autónoma alega la incidencia de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas de Canarias, en la determinación de la competencia respecto al procedimiento de autorización de las instalaciones de generación de energía eólica.

El Estatuto de Autonomía de Canarias, en su reforma de 1996, y la Ley 44/2010 vienen a perfilar el concepto legal de archipiélago con sus consecuencias en el plano competencial, de forma que hay que considerar el mar territorial como el espacio físico, inherente al concepto de archipiélago, sobre el que se desarrolla el ejercicio de las competencias que estatutariamente le corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Considera la representación de la Comunidad Autónoma que el territorio de la Comunidad Autónoma se delimita por el Estatuto de Autonomía por imperativo del art. 147.2 b) CE, y la Ley de aguas de Canarias asume una interpretación del concepto archipelágico previsto en el Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la cual han de considerarse incluidas las aguas adyacentes a las islas.

En definitiva, se afirma por la representación de la Comunidad Autónoma que, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, la competencia para autorizar las instalaciones de generación de energía eólica corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias ya que, de acuerdo con la interpretación que realiza de las SSTC 8/2013 y 38/2002, los criterios para considerar el ejercicio de competencias en el mar es que haya una expresa habilitación estatutaria y que el ejercicio en el mar sea conforme con la naturaleza material de la competencia. La previsión estatutaria sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para autorizar las instalaciones eléctricas figura en el artículo 30.26 del Estatuto de Autonomía y la naturaleza de la competencia si no es exclusivamente marítima tampoco es exclusivamente terrestre, como se desprende de la existencia de una importante línea de ordenación dirigida a la regulación de la instalaciones de generación de energía eólica en el mar.

Finalmente pone de relieve que al negar el Consejo de Ministros cualquier efectividad a la Ley 44/2010, por considerarla superada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se prescinde del valor jurídico forma1 de la referida norma, que expresamente está reconociendo la competencia de la Comunidad Autónoma para ejercer en el mar aquella competencias que puede ejercer en tierra vulnerando de esta manera los principios de legalidad y de jerarquía normativa que se garantizan en el art. 9 CE. La Ley 44/2010, por aplicación del sistema de fuentes, habría de producir un efecto derogatorio tácito que se extendería a toda aquella normativa de igual o inferior rango del mismo orden competencial que resultase incompatible, como es el caso de los reales decretos que atribuyen al Estado la competencia para la instalación de las instalaciones de generación de energía eólica en el mar y, en particular, el Real Decreto 1485/2012, que es objeto del conflicto de competencia.

2. Mediante providencia de 9 de abril de 2013, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

3. Mediante escrito presentado el 19 de abril de 2013, la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de 22 de abril de 2013.

4. La Abogada del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 16 de mayo de 2013, instando la inadmisión del conflicto positivo de competencias o, subsidiariamente, Sentencia que declare la plena constitucionalidad del Real Decreto impugnado.

A su juicio, el apartado uno del artículo único del Real Decreto impugnado procede a actualizar las referencias que a los departamentos ministeriales y a sus órganos superiores o directivos contiene el Real Decreto 1028/2007. Por su parte, el apartado dos del artículo único del Real Decreto 1485/2012 se limita a incorporar en la redacción del art. 15 del Real Decreto 1485/2012, en cuya virtud se crea y se fija la composición y el funcionamiento del “Comité de valoración de las solicitudes de reserva de zona para instalaciones de parques eólicos marinos” las denominaciones que establece la nueva estructura departamental. De este modo, salvo la inclusión de la nueva denominación de los órganos directivos de los correspondientes departamentos ministeriales, el art. 15 del Real Decreto 1528/2007 mantiene la misma redacción desde su inicial aprobación. Por tanto, a juicio de la Abogada del Estado, procede inadmitir el presente conflicto en cuanto se dirige contra un texto reglamentario que no suscita debate competencial alguno al perseguir únicamente la adaptación orgánica de un Real Decreto anterior.

Asimismo, considera que, pese a su planteamiento formal, en el escrito de demanda se omite cualesquiera examen particular o razonamiento especial dirigido a demostrar la inconstitucionalidad de dicho artículo único, incumpliendo la carga de argumentar los vicios que pretendiese imputar al mismo. Así, todos los esfuerzos argumentativos de la demanda se dirigen a justificar la inclusión del mar territorial dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, apoyándose fundamentalmente para alcanzar tal conclusión en el contenido de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, poniendo de relieve la Abogada del Estado que, en la Sentencia 99/2013, de 23 de abril, FJ 2, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la misma.

A ello añade que las alegaciones que el Gobierno canario recoge en su demanda para fundamentar la extensión al mar territorial de sus competencias autonómicas no aportan argumentos nuevos a los ya suscitados ante este Tribunal con ocasión del conflicto planteado contra el Real Decreto 1028/2007 y que han sido expresamente rechazados por la doctrina constitucional (SSTC 8/2013 y 99/2013).

Asimismo, entiende la Abogada del Estado que no media una expresa previsión estatutaria que permita el ejercicio en el mar territorial de la competencia sobre autorización de instalaciones eléctricas ni se ha reconocido esta posibilidad por el Tribunal Constitucional pudiendo sólo ejercitarse tal competencia comunitaria dentro del ámbito territorial autonómico, ámbito del que no forma parte el mar territorial. De este modo, si la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre autorización de instalaciones eléctricas se circunscribe a su ámbito territorial en el que no está incluido el mar territorial, es constitucionalmente posible que el carácter demanial natural del mar territorial y la titularidad estatal del mismo, junto con la aplicación de los arts. 149.1.22 y 149.3 CE, fundamenten el otorgamiento estatal de estas autorizaciones, sin que ninguno de los preceptos del EACan que la demanda cita en apoyo de sus alegaciones permitan amparar la existencia de una competencia autonómica para regular el procedimiento administrativo de autorización. Concluye la Abogada del Estado considerando que no resulta contrario al orden constitucional de competencias atribuir al Estado la competencia para autorizar las instalaciones eléctricas ubicadas en el mar territorial, pues en todas aquellas instalaciones, por el hecho mismo de su emplazamiento en el mar territorial, el transporte de energía que generen saldrá del ámbito territorial autonómico.

5. Por providencia de 15 de julio de 2014 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias considera que la norma impugnada incurre en vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de energía, concretamente de las enunciadas en los arts. 30.26 y 32.9 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), que le atribuyen, respectivamente, competencia exclusiva en materia de “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético” y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “régimen energético y minero ajustado a sus singulares condiciones, en especial, la seguridad en la minería del agua”, como ya lo hacía a su juicio, el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que este Real Decreto modifica y contra el que la Comunidad Autónoma había planteado el conflicto positivo de competencias núm. 9260-2007. Parte la Comunidad Autónoma de la consideración de que la norma impugnada no se limita a un contenido orgánico sino que declara o ratifica, pero con un pronunciamiento innovador derivado de las circunstancias y de las instituciones afectadas y del derecho sobrevenido, que la competencia para resolver estos procedimientos corresponde a los órganos de la Administración del Estado que en él se citan.

En apoyo de su alegato, sostiene que el espacio marítimo adyacente a las Islas Canarias forma parte de su territorio, de conformidad con la delimitación del mismo efectuada por su Estatuto de Autonomía (arts. 2 y 40 EACan) y de acuerdo con la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, que vienen a perfilar el concepto legal de archipiélago con sus consecuencias en el plano competencial, de forma que se considera que el mar territorial como el espacio físico, inherente al concepto de archipiélago, sobre el que se desarrolla el ejercicio de las competencias que estatutariamente le corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Abogada del Estado, por su parte, solicita la inadmisión del presente conflicto porque se dirige contra un texto reglamentario que no suscita debate competencial alguno al perseguir únicamente la adaptación orgánica de un Real Decreto anterior. A ello se añade que se incumple la carga de argumentar los vicios que se pretenden imputar a la norma impugnada. Subsidiariamente, solicita la desestimación del mismo en la medida en que las alegaciones que el Gobierno canario recoge en su demanda para fundamentar la extensión al mar territorial de sus competencias autonómicas no aportan argumentos nuevos a los ya suscitados ante este Tribunal con ocasión del conflicto planteado contra el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, y que han sido expresamente rechazados por la doctrina constitucional. La Abogada del Estado, negando que exista una expresa previsión estatutaria que permita a la Comunidad Autónoma de Canarias el ejercicio de la competencia sobre autorización de instalaciones eléctricas en el mar territorial, considera que la competencia ejecutiva corresponde al Estado conforme al art. 149.3 CE, en relación con el art. 149.1.22 CE, que le atribuye la “autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, debemos previamente dar respuesta a las alegaciones de la Abogada del Estado en las que solicita la inadmisión del conflicto en la medida en que se dirige contra un texto reglamentario que no suscita debate competencial alguno, al perseguir únicamente la adaptación orgánica de un real decreto anterior, y porque en la demanda se omite cualesquiera examen particular o razonamiento especial dirigido a demostrar la inconstitucionalidad del artículo único del Real Decreto, incumpliendo la carga de argumentar los vicios que pretendiese imputar al mismo.

Tal y como hemos expuesto en los antecedentes, la Comunidad Autónoma ejerce una concreta reivindicación competencial que se fundamenta, con carácter principal, en que el Real Decreto impugnado ratifica que la competencia para resolver los procedimientos relativos a las instalaciones eólicas que se sitúen en el mar territorial corresponde a los órganos de la Administración del Estado sin tener en cuenta la modificación que, a su juicio, se produce en el régimen de distribución de competencias por la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias.

Por lo tanto, más allá de las legítimas discrepancias, la Comunidad Autónoma ha ejercido una reivindicación competencial fundada en una argumentación suficiente, por lo que entendemos que requiere un juicio de fondo la determinación de la adecuación del Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre al régimen de distribución de competencias para precisar en ese análisis si nos encontramos ante una norma meramente organizativa como alega la Abogada del Estado que no suscita debate competencial alguno o, en su caso, si la misma vulnera el orden competencial.

En consecuencia no podemos ahora determinar la inadmisión del presente conflicto positivo de competencia por las razones alegadas por la Abogada del Estado.

3. Por ello entrando ahora en el fondo del asunto debemos proceder al análisis de la norma impugnada. El Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, consta de un artículo único, una disposición adicional única, relativa a que la norma no produce incremento de gasto público y una disposición final única referida a la entrada en vigor del Real Decreto.

El apartado uno del artículo único tiene por objeto sustituir en los preceptos que menciona el Real Decreto 1028/2007, la referencia a diferentes Departamentos Ministeriales y órganos superiores y directivos del mismo por las denominaciones conforme con la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales establecida por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y por el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, así como conforme a los Reales Decretos 344/2012, de 10 de febrero y 401/2012, de 17 de febrero, que han desarrollado la estructura orgánica básica de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Concretamente, el apartado citado establece lo siguiente:

“Uno. Las menciones que se hacen en los artículos 3.1, 7, 13, 21, 24, en la disposición adicional tercera y en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, al ‘Ministerio de Industria, Turismo y Comercio’, quedan sustituidas por menciones al ‘Ministerio de Industria, Energía y Turismo’.

Las menciones que se hacen en el artículo 17, en la disposición adicional quinta y en la disposición final segunda al ‘Ministro de Industria, Turismo y Comercio’, quedan sustituidas por menciones al ‘Ministro de Industria, Energía y Turismo’.

Las menciones que se hacen en los artículos 16 y 17 al ‘Secretario General de Energía’, quedan sustituidas por menciones al ‘Secretario de Estado de Energía’.

Las menciones que se hacen en los artículos 3.2, 3.3, 11 y en la disposición adicional tercera al Ministerio de ‘Medio Ambiente’, quedan sustituidas por menciones al ‘Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente’.

Las menciones que se hacen en los artículos 3.6 y 11 y en la disposición adicional tercera al ‘Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación’, quedan sustituidas por menciones al ‘Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente’.

Las menciones que se hacen en los artículos 3.2, 9, 17, 18, 19, 27 y 29 a la ‘Dirección General de Costas’, quedan sustituidas por menciones a la ‘Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar’.

La mención que se hace en el artículo 17 a la ‘Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental’, queda sustituida por una mención a la ‘Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural’.”

Por su parte, el apartado dos del artículo único tiene por objeto la modificación del artículo 15 del Real Decreto 1028/2007, por el que se crea y se fija la composición y funcionamiento del “Comité de valoración de las solicitudes de reserva de zona para instalaciones de parque eólicos marinos” con la misma finalidad, esto es, actualizar las referencias a las denominaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado. La única modificación del precepto, además de la referida actualización, es la inclusión de un miembro más en dicho Comité.

En las SSTC 3/2014, de 16 de enero, FJ 2, y 25/2014, de 13 de febrero, FJ 2, resolutoria de los conflictos positivos de competencia interpuestos respectivamente por la Xunta de Galicia y el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1028/2007, ya nos pronunciamos sobre el alcance de la modificación efectuada en dicho Real Decreto por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, objeto del presente conflicto positivo de competencia. Afirmamos que “las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, son resultado de la reestructuración de la organización básica de los departamentos ministeriales llevada a cabo por el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, que, a su vez, ha ido seguida de la aprobación de los reales decretos que establecen la estructura organizativa básica de cada uno de los departamentos ministeriales” (STC 3/2014, FJ 2) y que el Real Decreto 1485/2012 se ha limitado a la reasignación de competencias entre diferentes órganos estatales, sin modificar siquiera mínimamente, ni el alcance de las competencias estatales, ni el procedimiento establecido.

A la vista de la regulación controvertida y dando así respuesta a la cuestión planteada por ambas partes acerca de si el Real Decreto 1485/2012 afecta o no a las competencias que la Comunidad Autónoma Canaria reivindica en relación con el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, no cabe sino afirmar que la misma es una regulación establecida de acuerdo con la potestad de autoorganización que le corresponde al Estado. Incluso podría considerarse que el Real Decreto 1485/2012 más que una norma de organización es una norma que se limita a introducir un mero cambio nominal en el Real Decreto 1028/2007. En efecto, la modificación efectuada por el Real Decreto 1485/2012 se limita a la actualización de la denominación de Departamentos Ministeriales y órganos superiores y directivos a los que hace referencia el Real Decreto 1028/2007, si bien dichas previsiones no producen atribución competencial alguna y ni siquiera reproducen las funciones que el Real Decreto 1028/2007 reconoce a cada uno de los Departamentos Ministeriales y de diferentes órganos de la Administración del Estado.

En consecuencia, ninguna vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma puede generar esta norma porque, por sí misma, no es susceptible de generarla.

Además, frente a las alegaciones efectuadas en el presente conflicto positivo de competencia planteado contra el Real Decreto 1485/2012 por la incidencia de la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas de Canarias, en la determinación de la competencia respecto al procedimiento de autorización de las instalaciones de generación de energía eólica no podemos sino reiterar lo afirmado en la STC 99/2013, de 23 de abril, FJ 2 en la que señalamos que “una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar sus competencias, funciones éstas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional [art. 147.2 b) y d) CE]. Tampoco compete al legislador estatal ordinario establecer cuál ha de ser la interpretación de un precepto de un Estatuto de Autonomía, pues la determinación de esa interpretación corresponde a los Jueces y Tribunales (art. 117.3 CE) y, en último término, a este Tribunal en cuanto intérprete supremo del bloque de constitucionalidad. Por tanto, incluso, si estas fueran las finalidades perseguidas por la Ley 44/2010, en nada alterarían o podrían alterar los términos del debate planteado en el presente recurso”.

El resto de las cuestiones suscitadas por el Gobierno de Canarias vienen a reproducir, como afirma la Abogada del Estado, las que se plantearon en el conflicto positivo de competencia 9260-2007 en relación con el Real Decreto 1028/2007. Dicha controversia competencial ha sido resuelta por este Tribunal en la STC 25/2014, de 13 de febrero, en la que ya nos pronunciamos, con remisión a doctrina previamente sentada por este Tribunal, sobre todas las cuestiones que se vuelven a plantear en el presente conflicto positivo de competencias:

a) Ya hemos afirmado de manera concluyente que el territorio autonómico no se extiende al mar territorial (STC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3) y que el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias no contiene ninguna singularidad al respecto. Específicamente, en la STC 8/2013, de 17 de enero, hemos descartado que el mar territorial forme parte de su territorio. Doctrina que se ha reiterado en las SSTC 87/2013, de 11 de abril, y 99/2013, de 23 de abril.

b) Tampoco apreciamos al analizar el Real Decreto 1028/2007 que estuviésemos ante un supuesto excepcional de ejercicio extraterritorial de competencias autonómicas sobre el mar territorial (SSTC 25/2014, FJ 3 y 3/2014, FJ3).

Por todo lo anterior, se desestima el presente conflicto positivo de competencia.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 122/2014, de 17 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:122

Recurso de inconstitucionalidad 5277-2013. Interpuesto por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Competencias sobre patrimonio cultural: nulidad de diversos preceptos legales relativos a los bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y al régimen de los bienes de interés cultural; interpretación conforme del precepto relativo a los planes especiales de protección.

1. Los preceptos impugnados, al referirse a los bienes ‘que tengan un valor excepcional’, no están precisando o concretando para la Comunidad de Madrid la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como ‘los más relevantes’, sino que se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente en un ámbito que está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad [FJ 6].

2. La previsión de instrumentos autonómicos de gestión del patrimonio histórico no es un segmento material que se integre en las competencias exclusivas estatales que derivan del art. 149.1.28 CE o del art. 149.2 CE, lo que resulta lógico porque su función no es delimitar qué inmuebles gozan de la condición de bienes interés cultural y porque, como instrumentos de gestión que son, sirven a todas las acciones públicas que implica el régimen singular al que se somete a estos bienes (STC 17/1991) [FJ 7].

3. Dado que el precepto impugnado se refiere a inmuebles de la mayor relevancia y teniendo en cuenta que no especifican que las obras a que se refieren se limiten a intervenciones mínimas, debemos concluir que tales preceptos autonómicos, en la medida en que las eximen de la necesidad de recabar autorización previa, invaden la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación *ex* art. 149.1.28 CE [FJ 8].

4. La remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural es una de las submaterias que abarca la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.28 CE, por lo que es claro que el precepto recurrido, al disciplinar la misma, se extralimita de la competencia autonómica en materia de patrimonio histórico e invade la competencia estatal (STC 17/1991) [FJ 9].

5. La segregación parcelaria que afecte a un monumento o a un jardín histórico es una operación apta para causar un deterioro o para alterar sustancialmente la función social que realiza según su naturaleza, por lo que debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado al ser uno de los ámbitos a los que abarca la competencia estatal de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, art. 149.1.28 CE [FJ 10].

6. El inciso impugnado, relativo a la las obras de conservación, restauración o rehabilitación en monumentos y jardines históricos, en la medida en que regula un ámbito estrechamente ligado con la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, invade la competencia estatal, art. 149.1.28 CE [FJ 11].

7. La prohibición de la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos está plenamente amparada por la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación, por lo que el precepto impugnado, que permite bajo autorización administrativa su colocación, es inconstitucional y nulo por invadir la competencia estatal (STC 17/1991) [FJ 12].

8. El precepto impugnado no invade el ámbito material que atribuye al Estado el art. 149.1.28 CE, que se concreta en la obligación de los municipios de prever en los planes urbanísticos medidas específicas destinadas a proteger las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, sino que, respetando esa obligación esencial, precisa los detalles de la misma, que ya no forman parte de la competencia estatal indicada, pudiendo regularlos la Comunidades Autónoma de Madrid en virtud de la competencia que le asigna el art. 26.1.19 EAM, y entendido de esta forma el precepto sería constitucional [FJ 13].

9. La falta de toda referencia en el precepto recurrido a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión equivalga a una verdadera contradicción, por lo que debemos concluir que se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado (SSTC 172/1996, 73/1997) [FJ 14].

10. La Ley del patrimonio histórico español no constituye en sí misma bases materiales ni define el canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, de manera que, conforme al art. 28.1 LOTC, no será suficiente su aislada aplicación, pues ni del análisis de dicho texto legal estatal ni de la Constitución puede extraerse tal conclusión [FJ 4].

11. Al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España, art. 149.2 CE, y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone, art. 149.1.28 CE [FJ 6].

12. La sujeción de los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada a un sistema de visitas de mínimos se ajusta plenamente a la extensión limitada que tiene la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.28 CE [FJ 14].

13. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas, y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en la Ley del patrimonio histórico español (SSTC 17/1991, 136/2013) [FFJJ 3 a), 5].

14. Doctrina sobre el régimen competencial en materia de patrimonio histórico y protección de los bienes de interés cultural *ex* art. 149.1.28 CE(SSTC 17/1991, 136/2013) [FJ 3].

15. Doctrina sobre la concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura ex art. 149.2 CE (SSTC 49/1984, 17/1991) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5277-2013, interpuesto por cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto, representados por doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, contra el adjetivo “excepcional” que se contiene en el art. 2, apartado 2; la expresión “los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico”, contenida en el art. 4.2; el adjetivo “excepcional” en la redacción del art. 8, en su apartado 5; el art. 19, apartado 2; el art. 23, apartado 1; el art. 23, apartado 2; el inciso “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, contenido, in fine, en la letra a) del apartado 2 del art. 24; el art. 24, apartado 5 [al entenderse que la mención que se hace en el escrito de interposición del recurso al art. 25.5, efectuada igualmente en el “Suplico”, ha de entenderse realizada al referido art. 24, debido a un error material de los recurrentes]; el primer inciso del apartado 1 del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Han comparecido y formulado alegaciones la Asamblea de Madrid, representada por su Letrado, así como la Comunidad de Madrid, representada por su Letrada. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, ha comparecido, sin formular alegaciones, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de septiembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en representación de cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el adjetivo “excepcional” que se contiene en el art. 2, apartado 2; la expresión “los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico” contenida en el art. 4.2; el adjetivo “excepcional” contiene el art. 8, en su apartado 5; el art. 19, apartado 2; el art. 23, apartado 1; el art. 23, apartado 2; el inciso “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, contenido, *in fine*, en la letra a) del apartado 2 del art. 24; el art. 25, apartado 5; el primer inciso del apartado 1 del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Los recurrentes comienzan por realizar unas consideraciones previas sobre el alcance del reparto competencial en materia de protección de los bienes culturales conforme a los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, y ello para acabar afirmando la función constitucional de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE) y sostienen, con carácter general, que los preceptos impugnados rebajan el nivel de protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico respecto a lo que establece la referida Ley estatal, norma que entienden es integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia.

Esta función constitucional de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español vendría determinada por el hecho de que, tanto los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, como el art. 26.1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, resultan insuficientes como instrumentos de delimitación de las competencias en la materia, de manera que la Ley estatal (LPHE), vendría a contribuir a formar las bases materiales del canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley autonómica de patrimonio histórico, lo que permitiría su aplicación conforme al art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Dicha insuficiencia de los preceptos constitucionales y del estatutario para delimitar, por sí solos, la competencia en la materia se deduce, según los actores, del hecho de que, hasta la entrada en vigor de la Constitución vigente, la noción de “expoliación” que se contiene en el art. 149.1.28 CE carecía de contenido jurídico y, además, del hecho de que la naturaleza material de los patrimonios a los que se referían ambas regulaciones —la constitucional y la estatutaria— no coincidía exactamente.

Para sustentar su criterio, los actores invocan la doctrina sentada en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en concreto, en la STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3), en la que el Tribunal admitió como parámetro de constitucionalidad normas que no forman parte de la Constitución ni delimitan competencias, pero cuya infracción determina, sin embargo, la inconstitucionalidad de la Ley que viniera a infringirla; también la recogida en la STC 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), para admitir la existencia de unos “principios básicos sobre los que asienta la normativa estatal”; la sentada en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5) y la STC 136/2013, de 6 de junio, donde el Tribunal se refirió al “bloque de constitucionalidad”, un concepto que, en el presente caso, y según los recurrentes, no puede agotarse con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Los recurrentes también invocan la doctrina contenida en la STC 49/1984, de 5 de abril (FJ 6), donde, tras destacarse el carácter concurrente de la competencia en materia de cultura, el Tribunal afirmó que al Estado compete un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común y también en aquello que precisa de tratamientos generales; y finalmente, de manera muy significativa, se refieren a la doctrina recogida en la STC 17/1991, de 31 de enero (FFJJ 3 y 4), en la que se señaló que la Ley del patrimonio histórico español, lo que pretendía era establecer “aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria, puesto que se trata del patrimonio histórico español en general”, correspondiendo al Estado las “competencias para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia”.

De todo ello, los actores concluyen que la Ley del patrimonio histórico español es el complemento necesario del bloque de constitucionalidad para conocer el alcance o sustrato material de las competencias del Estado y, por ende, para determinar si la legislación autonómica las ha invadido. Es decir, la Ley del patrimonio histórico español tiene atribuida la función de fijar el régimen jurídico de las competencias del Estado, lo que incluye la fijación del estatuto peculiar de los bienes que integran el patrimonio histórico y reconocen que su misión no es delimitar competencias, sino, únicamente, completar la Constitución, fijando el régimen jurídico de las competencias estatales en materia de cultura y de patrimonio histórico.

Para los recurrentes la categoría de bien de interés cultural contenida en la Ley del patrimonio histórico español constituye la piedra angular de los tratamientos generales necesarios para la preservación del patrimonio cultural común a que se refieren los arts. 149.1.28, primer inciso, y 149.2 CE. Esta categoría legal de bienes contribuye a aplicar aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria del patrimonio histórico español en general. La competencia exclusiva del Estado en la defensa de los bienes del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE) se desarrolla así, entre otros instrumentos y actuaciones administrativas, a través de la declaración de bien de interés cultural, cuyo régimen jurídico se establece en la Ley del patrimonio histórico español.

Los recurrentes afirman, con estas bases, que, al desarrollar normativamente la categoría autonómica de bien de interés cultural, las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional cierto. Si, conforme a la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 10), la calificación formal como bien de interés cultural constituye un requisito para la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, cabe entender que, al menos a tales efectos, es sólo el Estado el que ha de establecer los estándares mínimos necesarios para proteger dicho bien de interés cultural, especialmente contra la expoliación. Las Comunidades Autónomas no pueden reducir los estándares de protección que comporta el régimen de los bienes de interés cultural regulado por el Estado mediante su Ley de patrimonio histórico, y ello por diversas razones. En primer lugar, de tipo (i) competencial, pues al carecer de competencias sobre esta materia, las Comunidades Autónomas no pueden entrar en este campo mermando los estándares que el Estado ha considerado necesario establecer; en segundo lugar, de tipo (ii) sustantivo, ya que, para preservarlos de la expoliación, estos bienes han de ser tratados conforme a los estándares materiales y técnicos generales que fija el Estado; y en tercer lugar, de tipo (iii) instrumental, en la medida en que la categoría del bien de interés cultural perfecciona su eficacia mediante el registro general que crea el art. 12 LPHE y, como apuntó la STC 71/1983, de 29 de julio (FJ 3), aunque se trate de un registro administrativo que no encaja en la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.8 CE, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas aconseja la transmisión de la información al registro de competencia estatal.

La reducción del nivel de protección que opera la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid supondría, en definitiva, para los recurrentes una vulneración de las competencias estatales en materia de cultura (art. 149.2 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE), y ello porque las Comunidades Autónomas, al desarrollar normativamente la categoría de bien de interés cultural, se hallan sometidas a los límites que se derivan del hecho de que dicha calificación constituye un requisito para la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, de manera que cabe entender que al Estado corresponde establecer los estándares mínimos necesarios para proteger un bien de tales características.

Este argumento general, en el que se basa el recurso, se traslada luego al examen de cada uno de los preceptos impugnados.

a) En primer lugar, recurren los actores el adjetivo “excepcional” contenido en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid para referirse a los bienes de interés cultural. Los recurrentes afirman que este epíteto otorga un menor grado de protección que el empleado en la norma estatal (LPHE), que, en su art. 1.3 se refiere los a bienes “más relevantes”, expresión esta con la que se configura una categoría más amplia que la excepcionalidad.

Tras glosar la diversa regulación existente en la legislación autonómica, los actores comparan el significado etimológico de los términos “excepcional” y “relevante”. Según la vigésima segunda edición del “Diccionario de la Lengua Española” de la Real Academia Española, el adjetivo “relevante” significa “sobresaliente”, “destacado”, “importante” o “significativo”. Incluso en la anterior edición del citado Diccionario aparecía una acepción complementaria muy descriptiva, “excelente”. De ello coligen que los bienes de interés cultural son los más valiosos del patrimonio histórico español, los más sobresalientes, destacados, importantes o significativos. Sin embargo, el adjetivo “excepcional” que califica el sustantivo “valor” en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid aluden, según el referido Diccionario, a aquello “que constituye excepción de la regla común” o “que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez”. Ante ello concluyen que en la legislación madrileña se ha producido una notable degradación de la protección de los bienes de interés cultural, pues estos no constituyen, en realidad, una “excepción” a la regla común. La expresión “un valor excepcional” que emplea el art. 2.2 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en definitiva, reduce y limita los valores que justifican la declaración o la permanencia de un bien de interés cultural, erosiona la competencia del Estado en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación y, por ello, conculca el primer inciso del art. 149.1.28 CE.

De igual manera, los recurrentes consideran que el adjetivo “excepcional” *que* emplea el art. 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid al regular el procedimiento por el que se deja sin efecto la declaración de bien de interés cultural, facilita la pérdida de los valores que motivaron dicha declaración y, con ello, la protección del bien, por lo que también conculcaría lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE.

b) En segundo lugar, del art. 4.2 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid impugnan la expresión “los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico”, con la cual, según los recurrentes, el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid solamente vendría a proteger el patrimonio arqueológico “documentado” sin incluir otras dos posibilidades, como son los hallazgos casuales o aquel del que se tiene constancia por informaciones que no se han podido documentar.

Con base en la doctrina fijada en la STC 181/1998, de 17 de septiembre, los recurrentes afirman que el patrimonio presunto, oculto o expectante, especialmente el arqueológico, merece la protección que otorga el art. 40.1 LPHE, el cual, a diferencia del precepto recurrido en la Ley autonómica madrileña, define el patrimonio arqueológico a través de un conjunto de elementos entre los que destaca el de que “hayan sido o no extraídos”, factor este que amplía la protección de estos bienes arqueológicos más allá del patrimonio documentado y sostienen que la regulación que del patrimonio arqueológico ha efectuado la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid no contempla la existencia de aquel cuya existencia y ubicación no es conocida, lo que acarrea la desprotección de estos bienes arqueológicos que aún no han aflorado.

En la medida en que, de esta manera, el recurrido art. 4.2 de la Ley autonómica, reduce el campo de protección del patrimonio arqueológico y, con ello, posibilita los riesgos de expoliación y de exportación, los recurrentes consideran que se vulnera la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE y además también se vulneraría el art. 149.2 CE porque, al quebrar el concepto de patrimonio arqueológico y mermar su alcance material, se rompería también el estatuto peculiar de los bienes integrantes del patrimonio histórico que corresponde a la Ley de patrimonio histórico español, tal y como señaló la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 3).

c) En tercer lugar, para los recurrentes, el art. 19.2, al eximir de autorización administrativa expresa determinadas intervenciones en los bienes muebles e inmuebles de interés cultural, reduce considerablemente los estándares de protección establecidos por el Estado en el art. 19 LPHE.

Tras glosar, a efectos comparativos, la legislación autonómica sobre intervenciones en bienes de interés cultural y categorías similares, concluyen que el art. 19.2 de la Ley autonómica se separa claramente de la regla del art. 19 LPHE en sus tres supuestos. En el supuesto a) —para “mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido”— porque en los monumentos y en los jardines declarados de interés cultural la necesidad de mantener las condiciones de salubridad y habitabilidad es permanente, lo que comporta que los titulares dominicales de tales bienes recobran el pleno dominio de los mismos y puedan efectuar cuantas obras deseen sin el necesario control administrativo. En el supuesto b) —referente a las “transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados”— porque, con ello, cualquier obra interior en un inmueble de valores históricos queda liberada de control por parte de la Administración cultural. Y, finalmente, también en el supuesto c) —cuando concurra la redacción de un plan especial de protección—.

Para los recurrentes, los tres supuestos glosados en el art. 19.2 de la Ley autonómica para eximir de autorización administrativa a las obras que se realicen en monumentos y jardines históricos conculcan doblemente la Constitución. En primer lugar, porque vulneran la competencia estatal en defensa de los bienes culturales contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE, ya que el Estado, para asegurar unos estándares mínimos de protección, ha considerado necesario someter ciertas obras, en el art. 19 LPHE, a la autorización administrativa, modulando los derechos de goce y disposición del propietario. En segundo lugar, porque, al afectar al contenido básico del derecho de la propiedad, conculcan la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.1 CE.

d) La misma queja se formula respecto del art. 23.1 de la Ley autonómica en cuanto que permite que los bienes inmuebles declarados de interés cultural puedan desplazarse o removerse previa autorización administrativa por “causas debidamente justificadas”, con lo que abre un campo de discrecionalidad más amplio que el establecido por el Estado en el art. 18 LPHE al regular esta cuestión.

Tras examinar de nuevo la legislación autonómica, esta vez sobre desplazamiento y remoción de inmuebles declarados de interés cultural o categorías similares, los actores concluyen que el art 23.1 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid desconoce los razonables estándares que contiene el art. 18 LPHE y convierte una operación potencialmente expoliadora, que sólo se debe autorizar con muchas garantías, en un acto discrecional de la Administración autonómica madrileña que no se ve obligada a aplicar criterios ni razones de causalidad y que ni siquiera ha de oír al Ayuntamiento interesado. Con cita de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, los recurrentes consideran que el precepto impugnado introduce un elemento discrecional de difícil control jurisdiccional sin aportar criterios jurídicos o materiales que justifiquen un tipo de intervención que, incluso en la dicción de la Ley recurrida, es excepcional. Por ello, afirman que este precepto autonómico es inconstitucional, en primer lugar, porque no permite que, en materia de desplazamientos y remociones de inmuebles declarados de interés cultural la decisión pueda adoptarse con las garantías y conforme al procedimiento que, sin embargo, han establecido la Ley de patrimonio histórico español y la mayor parte de la legislación autonómica. Y, en segundo lugar, porque vulnera el art. 9.3 CE en lo que se refiere al principio de seguridad jurídica.

e) Al art. 23.2 de la Ley autonómica le reprochan los recurrentes que permita que los monumentos y jardines históricos puedan, en determinadas circunstancias, ser objeto de segregación parcelaria, lo que habilita una operación potencialmente expoliadora en este tipo de categoría, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa de patrimonio histórico contra la expoliación para definir los estándares mínimos que han de servir de protección de los bienes de interés cultural y, en este punto, los recurrentes concluyen que el Estado ha vinculado la prohibición de parcelación o segregación de parcelas con la declaración de bien de interés cultural, pues esta categoría de bienes tiene naturaleza unitaria, no desde su titularidad dominical, sino desde la perspectiva de su gestión jurídico-patrimonial conforme a los mandatos de la correspondiente legislación de patrimonio histórico.

Por lo tanto, la regulación controvertida incide negativamente en la competencia estatal de defensa de los bienes culturales contra la expoliación (art. 149.1.28 CE) y además conculca las competencias estatales previstas en el art. 149.1, materias cuarta, octava y décima octava CE —sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas— por cuanto no respeta los mandatos del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en relación con su disposición final primera.3.

f) Del art. 24.2 a) de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid referente a la conservación de alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble en las obras de conservación, restauración o rehabilitación en monumentos y jardines históricos, los actores impugnan su inciso final, “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, por cuanto establece excepciones apreciables por la autoridad administrativa en la aplicación de los criterios referentes a las citadas obras.

Tras exponer de nuevo la regulación autonómica al respecto, los actores concluyen que el mantenimiento de las alineaciones, de las rasantes y de las características volumétricas definidoras del inmueble, además de influir en la formación de la finca y de la parcela conforme al art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, se incide sobre el deber de conservación de los bienes del patrimonio histórico, de manera que el inciso impugnado, al no establecer ningún criterio técnico, jurídico o histórico-artístico que haga de la acción administrativa una acción reglada, genera un riesgo de expoliación —por ruina como antítesis del deber de conservación— que viene a conculcar la competencia estatal exclusiva definida en el art. 149.1.28 CE.

g) Al art. 24.5 de la Ley autonómica se le imputa que, frente a la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, permita la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos.

A la vista de la regulación autonómica sobre esta cuestión, los recurrentes señalan, con cita de la STC 17/1991, de 31 de enero, que muchas leyes autonómicas han incurrido en excesos competenciales. Sostienen así que la Ley impugnada no puede apoyarse en título competencial alguno para permitir, bajo forma de autorización administrativa, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones.

h) Al art. 26.1, primer inciso, de la Ley autonómica le reprochan que, a diferencia de lo regulado en el art. 20.1, primer inciso, LPHE, no establezca la obligatoriedad de aprobar planes especiales de protección de los inmuebles declarados como bien de interés cultural, sino que dicha posibilidad se deja a la disponibilidad facultativa del Ayuntamiento respectivo con la consiguiente reducción de la protección contra la expoliación.

Tras glosar nuevamente la legislación autonómica sobre el particular, los recurrentes concluyen que el plan especial de protección es un mecanismo que perfecciona y completa la integración entre la legislación urbanística y la legislación de patrimonio histórico. Pero, lo que en el resto de España es obligatorio, en la Comunidad de Madrid se transforma en potestativo, a disposición de los Ayuntamientos que pueden redactar o no esos planes, lo cual se hace conculcando las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.28 CE.

i) Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 27 de la Ley autonómica por cuanto, a su juicio, produce la plena derogación del principio de difusión de los bienes de interés cultural de titularidad privada y de los muebles de titularidad pública.

Tras analizar las leyes autonómicas que regulan la materia, concluyen que dicho precepto modifica el instituto de la visita pública de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, pues solo la permite de modo restringido en los de titularidad pública, pero sin decir nada respecto de los bienes inmuebles de titularidad privada y de los bienes muebles de titularidad pública, con lo que, al impedirse el acceso de los ciudadanos al disfrute de estos bienes, se viene a afectar a la función social de los mismos, lo que determina la vulneración del art. 46 CE —en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico— y de la competencia estatal de defensa de tales bienes contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE.

2. Mediante providencia de 8 de octubre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la Asamblea de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Mediante escrito presentado el 4 de noviembre de 2013, doña Raquel Marañón Gómez, en representación de la Asamblea de Madrid, presentó escrito de alegaciones, solicitando la desestimación del recurso.

En dicho escrito comienza por analizar el alcance de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid en materia de patrimonio histórico, anticipando que, en su opinión, el recurso no pasa de reflejar una mera controversia acerca de la bondad y oportunidad política de la Ley autonómica y sobre cuestiones de legalidad ordinaria como es la declaración de bienes de interés cultural. Dicho esto, rechaza la supuesta función constitucional que los recurrentes pretenden otorgar a la Ley de patrimonio histórico español, así como su inserción en el denominado “bloque de constitucionalidad” al que alude el art. 28.1 LOTC. A tal efecto, cita la doctrina contenida en las SSTC 69/1988, de 19 de abril y 197/1996, de 28 de noviembre, para negar el alcance básico de la referida norma estatal y rechazar asimismo que el parámetro de enjuiciamiento formado por los arts. 149.1.28 CE y 26.1.19 EAM sea, por sí solo, insuficiente, como señala el escrito de demanda para justificar que dentro de ese canon estaría incluida la Ley de patrimonio histórico español.

La representante de la Asamblea de Madrid, a la vista del art. 149.2 CE y de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, considera que estamos ante una competencia concurrente entre diversos niveles político-administrativos de gobierno, pues la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE, además de ser concurrente con la prevista para la Comunidad de Madrid en el art. 26.1.19 EAM, se contrae a los bienes del patrimonio histórico español en tanto que estatal, a los exclusivos efectos de defenderlos frente a su expoliación y exportación, pero, desde luego, sin excluir la competencia autonómica. El régimen dirigido a evitar la expoliación, por tanto, no sólo puede ser aprobado por el legislador estatal, sino también y muy singularmente por el autonómico, sin esos “estándares de protección” que el recurso supone presentes en la Ley de patrimonio histórico español y que no pueden reputarse existentes por la falta de carácter básico de esta Ley. En otras palabras, la legislación estatal tiene por objeto la regulación del patrimonio común sin perjuicio del de cada Comunidad Autónoma, de manera que no incide en el ámbito competencial autonómico. Esto implica que la Ley de patrimonio histórico español no puede invadir el ámbito competencial exclusivo de la Comunidad de Madrid definido en el art. 26.1.19 EAM y desarrollado por la Ley 3/2013, de 18 de junio.

En consonancia con lo anterior, esta parte afirma que la regulación de los bienes de interés cultural, que trae causa del art. 1.3 LPHE, debe entenderse referida únicamente a los bienes integrantes del patrimonio histórico español, sin que ello impida ni limite una regulación separada y distinta de los bienes que, conformando el patrimonio histórico de las distintas Comunidades Autónomas, sean objeto de la misma declaración de interés cultural por parte de éstas, como hace la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y niega que los bienes de interés cultural constituyan, la piedra angular de los tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común a que se refiere el art. 149.2 CE porque esta norma constitucional no atribuye al Estado competencias que incidan en las autonómicas al modo en que lo hacen los títulos del art. 149.1 CE.

Por otra parte, la representante procesal de la Comunidad de Madrid afirma que una contradicción capital atraviesa toda la argumentación jurídica del recurso, pues, por un lado, se afirma la importancia de la categoría de los bienes de interés cultural hasta otorgarle un carácter unitario prácticamente vinculante para todas las Comunidades Autónomas, pero, por otro, se admite pacíficamente la disparidad de regímenes jurídicos autonómicos en las Leyes respectivas de patrimonio histórico y señala también que la Ley autonómica contiene, dentro de las competencias que desarrolla *ex* art. 26.1.19 EAM, y no sólo respecto de los bienes de interés cultural, diversos “puntos de conexión” con la Ley de patrimonio histórico español.

Finalmente, refuta las razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental que invocan los recurrentes para reducir las competencias autonómicas en relación a los estándares legales de protección de los bienes de interés cultural y procede a rebatir, precepto por precepto, cada una de las impugnaciones realizadas a la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid con la doble finalidad de, por un lado, rebatir la argumentada inconstitucionalidad mediata o indirecta de la norma autonómica por contradicción con la estatal homologa, la Ley de patrimonio histórico español; y por otro, demostrar que no existe contradicción alguna entre la Ley autonómica y el bloque de constitucionalidad.

Una síntesis de dicha argumentación puede concretarse en los siguientes puntos:

a) Respecto de los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica, señala que la discusión que plantean los recurrentes es, más que jurídica, puramente semántica o lingüística y que no puede, por ello, achacarse vicio alguno de inconstitucionalidad a este adjetivo porque no ha quedado justificado que un mero cambio de epíteto que pertenezca al mismo campo semántico deje a los bienes de interés cultural declarados por la Comunidad de Madrid indefensos frente a su eventual exportación o expoliación.

b) Con relación al art. 4.2, señala que el precepto impugnado no se propone establecer una definición de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos, sino crear el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y definir su estructura y contenido. Por lógica, los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia no esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico no pueden formar parte de ese catálogo y los bienes ocultos o no extraídos están contemplados en la regulación de los hallazgos casuales y en la regulación autonómica de la zona de interés arqueológico y/o paleontológico, ya que la tesis de los recurrentes dotaría el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid de una grave inseguridad jurídica.

c) Respecto del art. 19.2, señala que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, regulan la exigencia de autorización administrativa previa con o sin excepciones y con o sin trámites adicionales, pues estamos ante un mero juicio de oportunidad política, y que la protección de estos bienes encuentra acomodo en el art. 20 de la Ley autonómica, con el que debe ser interpretado sistemáticamente. Concluye en este punto reconociendo que la modulación del derecho de propiedad privada que, según los recurrentes, se produce en el art. 19 LPHE es predicable también del art. 19.2 de la Ley madrileña en sus tres supuestos y en su conexión con los preceptos concordantes de la Ley autonómica —singularmente, los arts. 20, 24 y 26—, por lo que no cabe afirmar que la norma impugnada afecte al estatuto jurídico de la propiedad urbana en la proyección que adquiere a partir del art. 149.1.1 CE.

d) Con relación al art. 23.1, señala que la discrecionalidad de que la Ley autonómica dote a la Administración de la Comunidad de Madrid no puede, en sí misma, ser causa de inconstitucionalidad; y que las “causas debidamente justificadas” del art. 23.1 suponen una expresión perfectamente adaptable al tenor de la norma estatal a la que alude el recurso, integrándose con los criterios y causas que habilitan el desplazamiento o remoción del inmueble en el art. 18 LPHE. Respecto a los requisitos de procedimiento, señala que el recurso no justifica por qué el Estado puede imponer los mismos al legislador autonómico, y que no puede presumirse trasladable aquí la remisión que el art. 18 LPHE efectúa al art. 9.2 de la misma Ley. Sostiene que, en todo caso, si se apreciara la existencia de un vacío normativo en el precepto impugnado, el mismo habría de llenarse con el Derecho estatal en tanto que supletorio, tal como establece el art. 149.3 CE, con lo que quedaría salvaguardada la seguridad jurídica *(*ex art. 9.3 CE).

e) Respecto del art. 23.2 de la Ley autonómica sostiene que la segregación parcelaria se admite como excepción en la Ley autonómica cuando la Ley del patrimonio histórico español ni siquiera la ha prohibido taxativamente y el precepto recurrido no guarda relación alguna con la prohibición de parcelaciones en suelo rural que se encontraba prevista en el texto refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; y que es perfectamente asumible una interpretación según la cual el precepto impugnado encajaría en el supuesto *ex* art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

f) En cuanto al art. 24.2 a), señala que los apartados 2 y 4 de este precepto regulan, respectivamente, los criterios conforme a los cuales habrán de realizarse las obras de conservación, restauración o rehabilitación en los monumentos y jardines históricos y en sus entornos delimitados, en tanto que el art. 21.3 LPHE, citado por los recurrentes como referencia, tiene por objeto los conjuntos históricos, categoría distinta de aquéllos dentro de los bienes de interés cultural y corresponde al legislador autonómico en exclusiva condicionar las excepciones que pudieran admitirse a esa regla general, pues el mantenimiento de estas características no incide en el ámbito regulado por el art. 17 del texto refundido de la Ley de suelo.

g) Respecto del art. 24.5, señala que no consta que ninguno de los preceptos que cita el recurso de las Leyes autonómicas haya sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad fundada en tal motivo, y que la existencia de un ámbito de discrecionalidad administrativa en una materia de competencia exclusiva autonómica no puede fundar, por sí sola, un motivo de inconstitucionalidad de la norma.

h) En relación con el art. 26.1, sostiene que nada en la interpretación del precepto autoriza a pensar que los municipios han quedado dispensados de redactar uno u otro instrumento de planeamiento, y que debe ser completado con el art. 20.2 LPHE en tanto que éste tiene la condición de Derecho supletorio.

i) Finalmente, respecto del art. 27, señala que no puede aceptarse la relación que el recurso establece entre el acceso, contemplación y disfrute de los bienes cuya visita regula este precepto autonómico, con la defensa frente a la expoliación *ex* art. 149.1.28 CE; que la no inclusión de los bienes muebles no implica necesariamente que no puedan ser visitados de ningún modo; y que la Ley autonómica contiene suficientes previsiones protectoras de estos bienes y aun de muebles que ni siquiera han sido declarados de interés cultural, para preservarlos de su posible expoliación.

4. Por escrito registrado el 6 de noviembre de 2013, la Letrada de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostenta, se personó en el proceso presentando escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Con carácter previo, aborda la cuestión de la distribución de competencias en materia de patrimonio histórico en base a los arts. 148.1.16, 149.1.28, y 149.2 CE y después invoca la doctrina recogida en las SSTC 17/1991, de 31 de enero y 84/1983, de 24 de octubre, afirmando la competencia, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura, que presenta un carácter “concurrente” en el que el riesgo de que se pueda producir un impreciso deslinde competencial se incrementa por la existencia de una disposición con rango de ley formal dictada por el Estado, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, coexistiendo con otras diecisiete normas legales promulgadas por las Comunidades Autónomas.

Con cita de las SSTC 6/2012, de 18 de enero, y 17/1991, de 31 de enero, subraya que el núcleo de competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde a las Comunidades Autónomas por mor del art. 148.1.16 CE —en virtud del cual las Comunidades Autónomas tienen una potestad originaria para dictar la legislación reguladora del patrimonio histórico situado en su ámbito territorial, con excepción de los bienes culturales pertenecientes a la Administración del Estado o al Patrimonio Nacional y de las situaciones subsumidas bajo los conceptos de “exportación” y “expoliación”— y que esa atribución se extiende a todo el patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, puesto que al Estado sólo se le atribuye expresamente respecto de la defensa contra la exportación y la expoliación, o a los museos, bibliotecas, y archivos de su titularidad (art. 149.1.28 CE). Además, las competencias del Estado no quedan reducidas a las señaladas en el mencionado art. 149.1.28 CE, sino que también de lo dispuesto en el art. 149.2 CE se deriva para este un ámbito de actuación en materia de cultura.

Ahora bien, también sostiene que la garantía de protección del patrimonio no es una materia de competencia exclusiva estatal, pues el papel del Estado en los casos de expoliación se justifica sólo en defecto de actuación por parte de las Comunidades Autónomas [art. 57 bis.5 b) del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, por el que se desarrolla la Ley de patrimonio histórico español]. Es decir, la competencia de protección del patrimonio cultural corresponde a todos los poderes públicos, incluso a los entes locales (art. 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local) y niega, con base en la STC 17/1991, de 31 de enero, que la Ley de patrimonio histórico español tenga por objeto delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico, ni tampoco, con base en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, que pueda operar como derecho supletorio. La Ley de patrimonio histórico español tiene por único objeto regular el patrimonio histórico propio del Estado, no delimitar las competencias autonómicas sobre la materia, por lo que no puede entenderse parte integrante del bloque de constitucionalidad y afirma que el régimen jurídico de protección configurado por el Estado para sus propios bienes de interés cultural no constituye necesariamente una regulación del expolio. En definitiva, para esta parte el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid ha de efectuarse de acuerdo con los parámetros marcados por los arts. 46, 149.1.28 y 149.2 CE, y por el art. 26.1.19 EAM, pero sin considerar a la Ley de patrimonio histórico español como un mínimo.

Para esta parte, las tachas de inconstitucionalidad de incisos o cuestiones contempladas en los preceptos recurridos se refieren a cuestiones de la legalidad ordinaria y contienen argumentos preventivos, por lo que deben quedar excluidas del juicio constitucional y la posible contradicción entre la norma autonómica y la estatal puede ser salvada por la vía de la interpretación conforme a la Constitución sin que el recurso ofrezca argumentación alguna sobre la vulneración del bloque de constitucionalidad que se predica de los artículos impugnados y adolece de una muy deficiente argumentación, lo que supone un desconocimiento flagrante de lo previsto en el art. 28 LOTC (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 112/2006, de 5 de abril). Al tomar como referencia el contenido de las legislaciones de otras Comunidades Autónomas, el recurso reconduce la cuestión a la esfera de legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo, con lo que viene a desconocer la autonomía que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus propios intereses (STC 96/2003, 22 de mayo) y esto se refleja en el análisis individualizado de los preceptos recurridos que, a modo de síntesis, extractamos seguidamente:

a) Sobre la constitucionalidad de los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica, la Letrada de la Comunidad de Madrid señala que la competencia para definir los bienes integrantes de su propio patrimonio es de la Comunidad de Madrid, de manera que una vez declarado el bien de interés cultural conforme a tal definición, el Estado ostentará la competencia para defenderlo frente a la exportación y expoliación, pero lo que no cabrá será extender la competencia estatal en materia de protección de la cultura y de patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero), como sucedería en el caso de permitir al Estado definir las características de los bienes de interés cultural de las Comunidades Autónomas (SSTC 103/1988, de 8 de junio, y 38/2013, de 14 de febrero). Además, considera que estamos ante una pretensión puramente preventiva y de legalidad ordinaria que no puede ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, pues no se enjuicia la conformidad del art. 2.2 con la Constitución, al objeto de determinar si se han invadido las competencias estatales, sino las posibles consecuencias de aplicar el término en sólo un sentido de los muchos que se le pueden atribuir, y sin que tampoco proceda ventilar en este procedimiento la oportunidad del término empleado (STC 86/1982, de 23 de diciembre). Esta parte considera que una interpretación acorde con el bloque de constitucionalidad permitiría precisar el contenido del término, pues sólo una interpretación muy sesgada podría llevar a la conclusión terminante de que el empleo de la palabra “excepcional” vaya a traducirse en una protección inferior de los bienes de interés cultural y, en consecuencia, en un mayor riesgo de expolio o exportación. En este sentido, rebate los argumentos cuantitativos del recurso con la aportación de un certificado del Director General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, sobre el número de bienes declarados de interés cultural desde 2011 hasta el momento presente y señala, por último, que resulta de difícil encaje el tratamiento de esta cuestión en la competencia estatal para la defensa frente al expolio y la exportación, pues dicha competencia no comprende la de asegurar un mínimo de bienes declarados de interés cultural cada año, sino la de asegurar que los bienes que las Comunidades Autónomas, en uso de su competencia, declaren como tal, se vean protegidos frente a los riesgos de expolio y exportación.

En resumen, considera que nos encontramos ante una alegación que exige un pronunciamiento preventivo por parte del Tribunal y que es reconducible al ámbito de la legalidad ordinaria, sin que el recurso haya acreditado en absoluto que la Ley autonómica madrileña haya invadido competencias estatales mediante el empleo del término “excepcional”.

b) Respecto del art. 4.2, señala que el recurso hace una interpretación sesgada e interesada del precepto objeto de impugnación, y que el catálogo geográfico es una base de datos que, como tal, no puede alimentarse de lo que no conoce. Sus efectos se limitan a constituir un instrumento de gestión para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes en cuanto determina la localización geográfica de los mismos.

El patrimonio arqueológico presunto goza, en la Comunidad de Madrid, de la misma protección que en el Estado [art. 3.1 g) de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, no impugnado] y además, la fundamental protección que el Estado ofrece respecto del patrimonio arqueológico presunto es de tipo penal, tal y como los recurrentes ponen de relieve en su escrito, por lo que dicho régimen jurídico de protección no se ve mermado o disminuido, ni siquiera afectado por la inclusión del patrimonio arqueológico documentado en el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, esta parte descarta la vulneración del art. 149.2 CE pues la legislación madrileña contiene un concepto de patrimonio arqueológico idéntico al del Estado, esto es, con la misma protección jurídica.

c) Acerca del art. 19.2, ambas regulaciones, la autonómica y la estatal, no se refieren al mismo supuesto de hecho, y el art. 19 impugnado resulta, en general, más protector que el art. 19 LPHE. En cuanto al procedimiento de declaración de un bien de interés cultural del art. 7, apartados 3 y 4, de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se colige que, ya en el expediente de declaración del bien se da audiencia a dos órganos consultivos, definiéndose los criterios básicos por los que deberá regirse toda intervención en los mismos, de manera que los bienes autonómicos en ningún caso están exentos de protección.

Para esta parte el legislador, en uso de la autonomía que le confiere el ser titular de esta competencia de manera exclusiva, ha optado por establecer el sistema de control sobre sus bienes que ha tenido por conveniente y niega que se haya producido una vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con la regulación del derecho de propiedad en su dimensión de garantía de igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana, pues, además de carecer este motivo de apoyatura jurídica, la Ley de patrimonio histórico español no tiene carácter básico ni se dicta al amparo del art. 149.1.1 CE.

d) Respecto del art. 23.1, esta parte sostiene que la posibilidad de desplazamiento o remoción está también prevista en el art. 18 LPHE, para los bienes declarados de interés cultural *ex* LPHE en los supuestos de fuerza mayor y de interés social, y que el precepto admite una interpretación conforme al sistema de distribución de competencias que la Constitución diseña. Niega que se pueda vulnerar el art. 9.3 CE en lo que se refiere al principio de seguridad jurídica por el mero hecho de no plantear y resolver por sí mismo de modo explícito todos los problemas que pueda suscitar su aplicación (en coherencia con la STC 17/1991, de 31 de enero).

La Letrada de la Comunidad de Madrid considera que el art. 23.2 de la Ley autonómica no rebaja el nivel de protección de dichos bienes, sino que contiene una medida de carácter excepcional que, en todo caso, precisa de autorización administrativa previa y que podrá admitirse sólo cuando se den causas justificadas. Niega que se haya vulnerado el art. 17.2 del Real Decreto Legislativo, 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, pues la interpretación conjunta este precepto con el art. 23.2 de la Ley autonómica lleva a entender que sólo excepcionalmente se pueden segregar los monumentos y los jardines históricos en determinados casos, en los que esta Ley autonómica otorga los instrumentos necesarios a la Consejería competente en la materia, para valorar la concesión o no de la correspondiente autorización.

e) Sobre el art. 24.2 a), esta parte señala que no existe en la Ley de patrimonio histórico español un precepto análogo a este, pues, en realidad, el art. 21.3 LPHE se refiere a otra categoría de bienes de interés cultural, los conjuntos históricos. Es más, la propia Ley autonómica se refiere a la protección específica de los conjuntos históricos en su art. 24.3 c) en los mismos términos que la regulación estatal y considera que el precepto impugnado protege suficientemente el bien frente al riesgo de expoliación.

Niega igualmente que se haya vulnerado el art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, pues las alineaciones, rasantes y ordenaciones volumétricas son aspectos que pueden ser modificados en determinados supuestos y cuando esté justificado, siendo esto lo mismo que prevé el precepto impugnado y acerca del art. 24.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid considera que el recurso no justifica en qué sentido se priva de su función social a los jardines o monumentos por el hecho de colocar publicidad, cables, antenas o conducciones. En este punto sostiene que el planteamiento que hacen los recurrentes es de legalidad ordinaria y supone un pronunciamiento preventivo.

f) Respecto del art. 26.1 señala que el recurso se basa en una interpretación interesada del precepto, pues, en realidad, este no otorga a los Ayuntamientos la alternativa de proteger o no dichas zonas a su elección, sino que la elección es solo sobre el tipo de plan de protección.

g) Finalmente, respecto del art. 27, esta parte sostiene que corresponde a la Comunidad de Madrid, en exclusiva, la regulación del régimen de visitas a los bienes de interés cultural (*ex* art. 26.1.19 EAM). Además, en el caso de los bienes de titularidad privada, el derecho de los ciudadanos a la difusión del patrimonio histórico se modula para proteger otros legítimos derechos derivados del derecho de propiedad y del derecho al domicilio. Además, el art. 13.2 LPHE admite la posibilidad de dispensa total o parcial de la obligación de permitir visitas públicas por la Administración competente cuando medie causa justificada y apela al “aspecto activo de colaboración” que inspira la Ley autonómica y que alcanza, sin duda, a los titulares privados de bienes de interés cultural.

Respecto de los bienes muebles considera que la crítica es inconsistente, pues la Ley autonómica contiene diversas normas que facilitan las visitas a los mismos (por ejemplo, los arts. 22.1 y 31.2), por lo que termina afirmando que el régimen de visitas a los bienes de interés cultural carece del carácter de elemento integrante del estatuto jurídico esencial de esta clase de bienes.

5. Mediante escrito recibido el 18 de noviembre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, comunicó a este Tribunal que había acordado personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, a los solos efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

6. Por providencia de 15 de julio, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. En concreto, contra el adjetivo “excepcional” contenido en el art. 2, apdo. 2; la expresión “los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico”, contenida en el art. 4.2; el adjetivo “excepcional” en la redacción del art. 8.5; el art. 19.2; el art. 23. 1; el art. 23. 2; el inciso “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, contenido, *in fine*, en la letra a) del apartado segundo del art. 24; el art. 24. 5 [al entenderse que la mención que se hace en el escrito de interposición del recurso al art. 25.5, efectuada igualmente en el “Suplico”, ha de entenderse realizada al referido art. 24 debido a un error material de los recurrentes]; el primer inciso del apartado primero del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la citada norma autonómica.

En síntesis, sostienen los recurrentes, con carácter previo, que la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE), ha de entenderse como parte integrante del bloque de constitucionalidad a la hora de definir el reparto competencial en esta materia —pues los arts. 149.1.28 y 149.2 CE y el art. 26.1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) resultan insuficientes a tal fin—, de manera que dicha norma debe ser tomada en cuenta conforme al art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), citando, para sustentar tal criterio la doctrina contenida en las SSTC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3); 49/1984, de 5 de abril (FJ 6); 17/1991, de 31 de enero (FFJJ 3 y 4); 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), y 136/2013, de 6 de junio, y en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5). En tal sentido, afirman que los preceptos impugnados rebajan el nivel de protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico respecto al que establece la referida Ley estatal al definir el régimen jurídico de los denominados bienes de interés cultural sobre los que se articula la competencia exclusiva del Estado en la defensa de los bienes del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE), amén de constituir la piedra angular de los tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común al que se alude el art. 149.2 CE.

Los recurrentes entienden que sólo al Estado corresponde establecer los estándares mínimos necesarios para proteger los bienes de interés cultural, especialmente contra la expoliación, y que las Comunidades Autónomas, debido a razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental, no pueden reducirlos. Por ello coligen que la reducción del nivel de protección que opera la Ley autonómica impugnada supone una invasión de las competencias estatales en materia de cultura (art. 149.2 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación (art. 149.1.28 CE).

Este argumento general, en el que se basa el recurso, se traslada luego al examen de cada uno de los preceptos impugnados en la forma que, sintéticamente, se contiene en los antecedentes de esta resolución.

Por su parte, la Asamblea de Madrid, solicita la desestimación del recurso, pues, en su opinión, rechaza que la Ley de patrimonio histórico español tenga carácter básico y que desempeñe función constitucional alguna, por lo que, a su juicio, no resulta aplicable el art. 28.1 LOTC y considera, a la vista del art. 149.2 CE y de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, que se trata de competencias concurrentes (art. 149.1.28 CE y art. 26.1.19 EAM), en las que la estatal se contrae a los bienes del patrimonio histórico español estatal a los exclusivos efectos de defenderlos frente a su expoliación, pero sin excluir la competencia autonómica, de manera que el régimen dirigido a evitar la expoliación no sólo podrá ser aprobado por el legislador estatal, sino también por el autonómico, sin que existan estándares de protección básicos en la Ley de patrimonio histórico español. En su opinión, el recurso adolece de una contradicción capital consistente en que, por un lado, afirma el carácter unitario y vinculante de los bienes de interés cultural, mientras que, por otro, admite pacíficamente la disparidad de regímenes jurídicos autonómicos; y refuta las razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental que invocan los recurrentes para reducir las competencias autonómicas en relación a los estándares legales de protección de los bienes de interés cultural, rechazando precepto por precepto, cada una de las concretas impugnaciones realizadas en el recurso en la forma descrita en estos antecedentes.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid solicita la desestimación del recurso y parte de la premisa de que la competencia en materia de cultura es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas con carácter concurrente (SSTC 17/1991, de 31 de enero, y 84/1983, de 24 de octubre). Ahora bien, considera que el núcleo de las competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 17/1991, de 31 de enero, y 6/2012, de 18 de enero). El Estado sólo tiene atribuida la defensa de dicho patrimonio contra la expoliación, así como la regulación de los museos, bibliotecas y archivos de su titularidad (*ex* art. 149.1.28 CE), además del ámbito de actuación definido en el art. 149.2 CE en materia de cultura.

Niega que la Ley de patrimonio histórico español tenga por objeto delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni que pueda operar como Derecho supletorio, sino que su único objeto es regular el patrimonio histórico propio del Estado, sin delimitar las competencias autonómicas sobre la materia, por lo que no puede entenderse que sea parte integrante del bloque de constitucionalidad.

El enjuiciamiento de constitucionalidad de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid ha de efectuarse, pues, de acuerdo con los parámetros marcados por los arts. 46, 149.1.28 y 149.2 CE, y por el art. 26.1.19 EAM y concluye que las tachas de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos se refieren a cuestiones de legalidad ordinaria y contienen argumentos preventivos, por lo que deben quedar excluidas del juicio constitucional, procediendo a rebatir cada uno de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, como hemos subrayado en los antecedentes.

2. Una vez que han quedado expuestos el objeto del recurso y las respectivas posiciones de las partes, para centrar adecuadamente la presente controversia hemos de proceder, con carácter previo, a la determinación del parámetro de constitucionalidad del que hemos de servirnos para realizar el deslinde competencial en materia de patrimonio histórico.

Pues bien, conforme al art. 149.1.28 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”. Añadiendo el art. 149.2 CE que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

El art. 148.1 CE, por su parte, también ha de ser tomado en consideración cuando establece que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: … 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.”

A ello se unen los principios materiales incluidos en el art. 46 CE al disponer que “los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.”

De igual manera debemos tomar en consideración el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, cuyo art. 26.1.19, en la redacción por Ley Orgánica 5/1998 de 7 de julio, establece, en coherencia con lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE, que “la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: … Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.”

Debe, por último, señalarse que, sobre el contenido jurídico del término “expoliación” al que se refiere, tanto el art. 149.1.28 CE, como el art. 26.1.19 EAM, la STC 17/1991, de 31 de enero, ha señalado (FJ 7): “La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca” (concepto este que, por lo demás, se reitera en la STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Es, pues, a la vista de los mencionados preceptos, conforme a los que debemos concretar el régimen competencial en materia de cultura, de patrimonio histórico y, más concretamente, en lo que se refiere a la protección de los bienes de interés cultural.

3. También procede examinar, con carácter previo, la doctrina de este Tribunal sobre el reparto competencial en la materia patrimonio histórico, que ha destacado que las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3; 6/2012, de 18 de enero, FJ 5).

a) En primer lugar, el art. 149.1.28 CE asigna en exclusiva al Estado dos aspectos concretos de esta materia: a) la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación y b) museos, bibliotecas, y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

Solo la primera de esas atribuciones adquiere aquí relevancia. Sobre ella hemos declarado que lejos de comprender la materia patrimonio histórico en su integridad se refiere únicamente a su defensa frente a la expoliación, entendida esta actuación en los términos amplios que, como quedó dicho en el fundamento jurídico anterior, habíamos afirmado en la STC 17/1991, FJ 7. Sin embargo, matizamos este alcance limitado afirmando que esta competencia exclusiva también “comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario” (STC 17/1991, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, hemos resuelto que, por ser la categoría “bienes de interés cultural” la que otorga un mayor nivel de protección, hay un nexo evidente entre su previsión por la legislación estatal y la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, pero al mismo tiempo hemos destacado que, al no servir exclusivamente a este objetivo, no todas las actuaciones relativas a dicha categoría corresponden al Estado.

Así apreciamos en la citada STC 17/1991 (FJ 10), y hemos reiterado en la STC 136/2013, de 6 de junio, que “la amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6”, que no son otros que los bienes adscritos a un servicio de competencia estatal.

Por lo que aquí interesa, los bienes que no están adscritos a un servicio de competencia estatal pero que, por resultar portadores de ciertos valores, “son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal” (STC 17/1991, FJ 2) serán declarados bienes de interés cultural por la Comunidad Autónoma donde se ubiquen. Dada la descentralización en la calificación formal de los bienes de interés cultural, aparece como imprescindible, con el fin de garantizar la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación, que el Estado establezca normativamente, al menos en sus líneas generales, las condiciones que determinan que un bien reciba tal calificación.

Esta *ratio* ya está presente en la STC 17/1991, FJ 4. Allí las Comunidades Autónomas recurrentes impugnaban el art. 1.3 LPHE, por el que se dispone que “los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley”. Pero solo reprochaban la remisión genérica a “los términos previstos en esta Ley” para la declaración o inventario de los bienes integrados en dicho patrimonio histórico, y no por el contrario que la característica determinante de esta declaración sea, conforme a dicho precepto legal, representar uno de los bienes más relevantes del patrimonio histórico español; esto es, las recurrentes aceptaban implícitamente que es constitucional que esa nota determinante de la calificación como bien de interés cultural sea fijada por el Estado en términos generales.

Adicionalmente, resolviendo sobre lo que allí era objeto de recurso afirmamos que “una declaración tan genérica como la que se impugna sólo resultaría inconstitucional si el Estado no ostentase competencia para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia, lo cual ha sido afirmado en los fundamentos anteriores”. Este criterio doctrinal, según el que las competencias que la STC 17/1991 (FFJJ 2 y 3) reconoce al Estado en esta materia justifican una regulación genérica de los términos en que los bienes de interés cultural deberán ser inventariados o declarados, conlleva con mayor motivo que, en virtud de esas mismas competencias, el Estado pueda fijar, siempre que lo haga de una forma tan genérica como es la referencia del art. 1.3 LPHE a “los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español”, las condiciones que han de cumplir esos bienes para que proceda la calificación como bien de interés cultural.

En suma, el correcto entendimiento de esta competencia exclusiva del Estado deja la materia patrimonio histórico, salvo su defensa contra la expoliación y la exportación con la extensión limitada que acabamos de perfilar y dejando a un lado los bienes de titularidad estatal, en manos de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente, lo que habilita a éstas a establecer, respetando las salvedades indicadas, el régimen general del patrimonio histórico español ubicado en su territorio.

b) Las competencias del Estado en materia de protección del patrimonio histórico no se circunscriben, sin embargo, a las enunciadas en el art. 149.1.28 CE. Hemos destacado, inicialmente con relación al régimen jurídico del cine (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6), que “la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del ‘fomento de la cultura’. Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.”

Esta doctrina constitucional, reiterada nuevamente respecto del régimen jurídico del cine en las SSTC 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 4; y 106/1987, de 25 de junio, FJ 2, la hemos referido igualmente a los bienes del patrimonio histórico a partir de la STC 17/1991, FJ 2, donde resaltamos que “[n]o hay duda de que estos bienes, por su naturaleza, forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la ‘cultura’”. Como consecuencia de este encuadre competencial, precisamos en la STC 17/1991, FJ 3, que “debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado ‘en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias’ (STC 49/1984)”.

Por todo ello, en lo que interesa, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social y, además, justifica una intervención normativa estatal que, como es el caso de la Ley 16/1985, de 25 de junio, establezca los tratamientos generales requeridos para la protección del patrimonio histórico español en general, entre los que se cuentan los principios institucionales que reclaman una definición unitaria, todo ello sin perjuicio de que dicha intervención normativa no puede ir más allá de dicho objetivo, puesto que de lo contrario se invadiría la competencia general en la materia que corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida estatutariamente.

c) Además de lo anterior, hay que tener presente que en la STC 17/1991, FJ 3, luego de señalar los aspectos que corresponden en exclusiva al Estado, afirmamos que las Comunidades Autónomas eran competentes en lo restante, pero “sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1)”, de modo que establecimos un tercer tipo de límite a la competencia general en la materia patrimonio histórico que corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente.

d) En fin, como se dirá más adelante, alguna de las disposiciones de la Ley de patrimonio histórico español encontrará respaldo en varios de estos títulos competenciales, pues ya afirmamos en la STC 17/1991, FJ 18, que “la complejidad de lo que se denomina patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias”.

4. Al amparo de este esquema de distribución de competencias, el Estado promulgó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE), mientras que la Comunidad de Madrid, en ejercicio de la competencia asumida en el art. 26.1.19 EAM, promulgó la Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, aquí recurrida.

Sobre la función constitucional de la Ley del patrimonio histórico español, los recurrentes defienden su posible integración en el bloque de constitucionalidad *ex* art. 28.1 LOTC y consideran que la dicha Ley es el complemento necesario del bloque de constitucionalidad para conocer el alcance o sustrato material de las competencias del Estado y, por ende, para conocer si la legislación autonómica las ha invadido o no. Para sustentar su tesis invocan, junto a la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, la sentada en otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, empezando por la STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3), en la que consideran que el Tribunal admitió como parámetro de constitucionalidad normas que no forman parte de la Constitución ni delimitan competencias pero cuya infracción determina, sin embargo, la inconstitucionalidad de la Ley que viniera a infringirla.

También los recurrentes invocan la doctrina recogida en la STC 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), para afirmar la existencia de unos principios básicos sobre los que se asienta la normativa estatal, y el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5), así como la STC 136/2013, de 6 de junio, donde nos referimos al “bloque de constitucionalidad”, un concepto que, en el presente caso, y según los recurrentes, no puede agotarse con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

No podemos acoger este planteamiento porque, en primer lugar, estos pronunciamientos nada tienen que ver con el título competencial del art. 149.1.28, inciso primero, CE, sino con el de su inciso segundo, y en concreto con los “archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.

El segundo motivo, que es el más determinante, consiste en subrayar nuestra reiterada doctrina iniciada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 [y luego acogida en múltiples sentencias, por todas SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 b)], según la que “el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”. Como ha quedado puesto de relieve en el fundamento jurídico anterior, la delimitación competencial en materia de patrimonio histórico resulta del juego de los preceptos constitucionales ya indicados y de los estatutarios correspondientes, no existiendo disposición constitucional o estatutaria que remita al legislador estatal para completar esta delimitación de competencias.

De todo lo expuesto no puede sino concluirse que las previsiones constitucionales reseñadas y el art. 26.1.19 EAM resultan suficientes, por si solos, como instrumentos de delimitación de las competencias en la materia, y que, por tanto, la Ley del patrimonio histórico español, no constituye en sí misma bases materiales ni define el canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, de manera que, conforme al art. 28.1 LOTC, no será suficiente su aislada aplicación, pues ni del análisis de dicho texto legal estatal ni de la Constitución Española de 1978 puede extraerse tal conclusión.

Esta premisa no es obstáculo, sin embargo, para afirmar que la Ley del patrimonio histórico español tiene una importante virtualidad en la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. En efecto, para responder a las alegaciones de la demanda, donde los senadores recurrentes identifican las submaterias comprendidas en las citadas competencias estatales, sobre todo en la prevista en el art. 149.1.28 CE, por referencia al contenido de ciertos preceptos de la Ley del patrimonio histórico español, este Tribunal habrá de examinar en primer término si tales preceptos deben entenderse amparados por dichas competencias estatales tal como las hemos delimitado en el fundamento jurídico anterior.

Si apreciamos que este es el caso, la conclusión ineludible será que esos ámbitos materiales, por integrarse en el contenido y alcance de las citadas competencias estatales, muy en particular en la determinada por el art. 149.1.28 CE, quedarán extramuros de la competencia general atribuida a la Comunidad Autónoma de Madrid en relación al patrimonio histórico en virtud del art. 26.1.19 EAM, de modo que si las normas impugnadas de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid inciden en esas materias estarán invadiendo las referidas competencias estatales. En otras palabras, no es la Ley del patrimonio histórico español, por sí misma, la que opera como parámetro de constitucionalidad, en tanto que las normas constitucionales que atribuyen tales títulos competenciales al Estado, según han sido interpretadas por la doctrina de este Tribunal, amparan su concreto contenido material como competencia estatal.

En definitiva, el análisis del fondo de este recurso de inconstitucionalidad exigirá, debido a este planteamiento de la demanda, verificar si los preceptos de la Ley del patrimonio histórico español propuestos por los recurrentes regulan una submateria comprendida en alguna de las competencias estatales invocada por aquéllos y, en caso afirmativo, comprobar si la norma autonómica impugnada en cada caso incide en ese sector material o, por el contrario, respetándolo, regula otro de los contenidos que abarca la materia competencial patrimonio histórico.

Ahora bien, que este sea el planteamiento de la demanda no puede ocultar que las competencias estatales invocadas no aparecen configuradas en la Constitución como competencias básicas, por lo que corresponde a este Tribunal, interpretando directamente los enunciados del texto constitucional, delimitar qué submaterias comprenden aquéllas. Esto supone, en primer lugar, que este Tribunal puede reconocer que alguno de estos contenidos que integran los títulos estatales en presencia, y que por formar parte de dichos títulos las Comunidades Autónomas no pueden regularlos, son, como los recurrentes alegan, los disciplinados en la Ley del patrimonio histórico español. Pero es igualmente posible que identifique como submaterias que forman parte de estos títulos competenciales estatales ciertos contenidos que, respondiendo a su sentido y funcionalidad propios, no estén normados por el Estado en la Ley del patrimonio histórico español u otra ley estatal.

Implica también, en segundo lugar, que tales submaterias se insertan en los referidos títulos competenciales estatales no porque estén reguladas en la Ley del patrimonio histórico español u otra ley estatal, como ocurriría si la atribución estatal en estas materias (149.1.28 y 149.2 CE) fuese una competencia básica, sino porque así delimita este Tribunal el alcance de los mismos.

5. Para los recurrentes, la categoría de bien de interés cultural, definida en los arts. 9 a 13 LPHE, constituye la piedra angular de los tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común a que se refiere el art. 149.2 CE y define los principios institucionales que reclaman una definición unitaria del patrimonio histórico español en general, de manera que la competencia exclusiva del Estado en la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE se desarrolla a través de la declaración de bien de interés cultural, cuyo régimen jurídico se establece en esta Ley y entienden que las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional a la hora de desarrollar normativamente la categoría de bienes de interés cultural, pues al tener atribuido el Estado la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, a éste debe corresponder el establecimiento de los estándares mínimos necesarios para su protección, especialmente contra la expoliación.

Los recurrentes sostienen, por estos motivos, que es inconstitucional el art. 2.2 de la ley autonómica impugnada en tanto que dispone que “serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional”, dado que al establecer esta regulación obvia que el art. 1.3 LPHE, en ejercicio de las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, prevé contrariamente que “los bienes más relevantes del patrimonio histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural”. El mismo reproche dirige contra el art. 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en la medida que, según él, “la declaración de Bien de Interés Cultural únicamente podrá dejarse sin efecto si se justifica la pérdida irreparable o la inexistencia del valor excepcional en virtud del cual fue protegido”.

El patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid está formado por los bienes del patrimonio histórico español radicados en la Comunidad de Madrid (excepto los adscritos a un servicio de competencia estatal), de modo que aquél es parte integrante de éste y no un conjunto de bienes autónomo y distinto, por lo que no se puede afirmar que, por disciplinar objetos diferentes, los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica no se interfieran con el art. 1.3 LPHE.

De esta forma, los preceptos impugnados y el 1.3 LPHE regulan al menos en parte el mismo objeto, por lo que lo primero que nos compete es analizar si el 1.3 LPHE se dicta dentro de los contornos de las competencias estatales o, por el contrario, se excede de ellas. En este sentido cabe recordar que, como ya hemos razonado, el art. 1.3 LPHE, al ordenar la declaración como “bien de interés cultural” de los más relevantes del patrimonio histórico español, está amparado por la competencia estatal sobre su defensa frente a la expoliación y exportación *ex* art. 149.1.28 CE, a lo que se une que los bienes de interés cultural representan uno de esos conceptos que, al menos en su esencia, necesitan una definición unitaria *ex* art. 149.2 CE.

Añadimos ahora que tal previsión legal estatal no vacía las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad de Madrid en esta materia, pues ésta podrá disponer otras figuras de protección, como hace la ley impugnada con los “bienes de interés patrimonial”, y además respecto de la categoría “bienes de interés cultural” tendrá algunas facultades, entre ellas realizar la declaración formal de los bienes radicados en la Comunidad de Madrid y también precisar las condiciones que rigen su declaración, siempre que en esto último respeten la determinación genérica recogida en el art. 1.3 LPHE. En otras palabras, el art. 1.3 LPHE sería inconstitucional si definiese de un modo agotador las concretas características que han de reunir los bienes de interés cultural radicados en las Comunidades Autónomas, pues estaría extendiendo la competencia estatal en materia de protección de la cultura y del patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero), pero no lo es porque se limita a prever genéricamente que deberán ser declarados de interés cultural los bienes más relevantes del patrimonio histórico español, o lo que es lo mismo que la Administración competente para realizar la declaración formal de “bien de interés cultural”, que hemos dicho que es la Comunidad Autónoma donde radique el bien, deberá hacerla respecto de los bienes que sean más relevantes de entre los que presenten valores históricos o culturales.

6. Una vez constatado que el inciso en cuestión del art. 1.3 LPHE regula un ámbito material que está comprendido en las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, corresponde examinar si los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid inciden en ese mismo sector sustantivo, en cuyo caso, habrán invadido esas competencias estatales, o, por el contrario, recaen sobre otro segmento de la materia competencial patrimonio histórico.

Los recurrentes afirman que el epíteto “excepcional”, contenido en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes de interés cultural, otorga un grado de protección menor que el empleado en el art. 1.3 LPHE, que, al referirse a bienes “más relevantes”, viene a configurar una categoría más amplia que la excepcionalidad y concluyen, tras un análisis de los términos legales empleados en ambas regulaciones, que en la legislación de la Comunidad de Madrid se ha producido una notable degradación de la protección de los bienes de interés cultural, pues éstos no constituyen, en realidad, una “excepción” a la regla común. Consideran, además, que el adjetivo “excepcional” empleado en el art. 8.5 de la Ley autonómica 3/2013 al regular el procedimiento por el que se deja sin efecto la declaración de bien de interés cultural, facilita la pérdida de los valores que motivaron dicha declaración y, con ello, la protección del bien, por lo que también conculca el art. 149.1.28 CE.

El art. 2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente: “Bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. … 2. Serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente”.

Por su parte, el art. 8 del mismo texto establece en su apartado 5: “Resolución … 5. La declaración de Bien de Interés Cultural únicamente podrá dejarse sin efecto, en todo o en parte, siguiendo los mismos trámites establecidos para tal declaración y solo si se justifica la pérdida irreparable o la inexistencia del valor excepcional en virtud del cual fue protegido”.

Finalmente, el art. 1.3 LPHE dispone que “los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley.”

Pues bien, desde la óptica constitucional que nos ocupa, lo importante es que, por las razones indicadas en los fundamentos jurídicos 3 y 5, al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico.

Delimitado así el objeto de nuestro análisis, resulta definitivo que los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes “que tengan un valor excepcional”, no están precisando o concretando para la Comunidad de Madrid la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como “los más relevantes”, sino que, por el contrario, se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente en un ámbito que, como ya hemos expuesto, está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

7. Los recurrentes impugnan la expresión “los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico”, contenida en el art. 4.2 de la Ley autonómica, a través de la cual entienden que el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid protege únicamente el patrimonio arqueológico documentado y no el patrimonio oculto o expectante, como los hallazgos casuales, o aquel del que se tiene constancia por informaciones que no se han podido documentar. Con base en la doctrina fijada en la STC 181/1998, de 17 de septiembre, los recurrentes afirman que este patrimonio presunto, especialmente el arqueológico, merece la protección que otorga el art. 40.1 LPHE, el cual, a diferencia del precepto recurrido en la Ley autonómica de la Comunidad de Madrid, define el patrimonio arqueológico en base a un conjunto de notas entre las que destaca la de que “hayan sido o no extraídos”, factor este que amplía la protección de los bienes arqueológicos más allá del patrimonio documentado. En base a estas consideraciones, para los recurrentes, el art. 4.2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid reduce el campo de protección del patrimonio arqueológico y posibilita los riesgos de expoliación y de exportación, vulnerando con ello la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE, así como lo previsto en el art. 149.2 CE al afectar al estatuto peculiar de los bienes del patrimonio histórico que corresponde a la Ley de patrimonio histórico español, tal y como señaló la STC 17/1991 (FJ 3).

El art 4 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid establece lo siguiente: “Entorno de protección y Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico … 2. Se crea el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid como instrumento para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes en él inscritos. Este catálogo estará formado por el conjunto de bienes inmuebles declarados o sobre los que se haya incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, así como por los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico. Dicho catálogo será gestionado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, que deberá tenerlo actualizado”.

Para resolver esta cuestión debemos partir de la premisa de que, según la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 12), la necesaria existencia de registros, catálogos, inventarios o censos generales “no implica … negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia”, es decir, resultará conforme a la Constitución la creación de los referidos instrumentos por las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia.

Desde esta perspectiva, lo que el precepto impugnado se propone no es tanto establecer una definición de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos —realizada merced a la interpretación conjunta de los arts. 3.1 g) y 28, apartados 1 y 2, de la propia Ley autonómica—, como, simplemente, crear el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, definiendo su estructura y su contenido. La virtualidad que despliega este catálogo se limita a constituir un instrumento de gestión para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes, en cuanto determina la localización geográfica de los mismos (de ahí que se limite a los bienes inmuebles), pero en ningún caso la inclusión en dicho catálogo es condicionante de la protección jurídica ofrecida por la Ley a los bienes de interés cultural o bienes respecto de los cuales se haya incoado el expediente para dicha declaración.

En conclusión, la previsión de instrumentos autonómicos de gestión del patrimonio histórico, como ya resaltamos en la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 12), no es un segmento material que se integre en las competencias exclusivas estatales que derivan 149.1.28 CE o del art. 149.2 CE, lo que resulta lógico porque, como se acaba de indicar, su función no es delimitar qué inmuebles gozan de la condición de bienes interés cultural y, además de ello, porque, como instrumentos de gestión que son, sirven a todas las acciones públicas que implica el régimen singular al que se somete a estos bienes, entre las cuales concurren “medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada” (STC 17/1991, FJ 10), por lo que procede declarar la constitucionalidad del art. 4.2.

8. Los recurrentes impugnan el art. 19.2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid por cuanto, al eximir de autorización administrativa expresa determinadas intervenciones en los bienes de interés cultural, invade la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español frente a la expoliación (art. 149.1.28 CE). Sostienen, en primer lugar, que el art. 19 LPHE ha sometido a autorización la realización de obras interiores y exteriores en ciertas categorías de inmuebles declarados de interés cultural “y que esta exigencia trae causa de la defensa del Patrimonio Histórico contra la expoliación”. Alegan, en segundo lugar, que ese precepto afecta a las condiciones básicas de ejercicio del derecho de la propiedad, vulnerando la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.1 CE.

El art. 19 LPHCM señala literalmente: “Autorización de intervenciones. 1. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico debe autorizar las intervenciones en los bienes muebles e inmuebles de Interés Cultural y en los entornos de protección delimitados de estos últimos. El plazo máximo para resolver será de dos meses, transcurridos los cuales sin haber sido notificada la resolución los interesados podrán entender desestimada la solicitud por silencio administrativo. 2. Esta autorización no será necesaria en los siguientes supuestos: a) En las intervenciones de mantenimiento en bienes inmuebles declarados en las categorías previstas en las letras b), c) o e) del art. 3.1 que tengan como finalidad mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido. b) En las transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados. c) Cuando los Bienes de Interés Cultural hayan sido declarados en las categorías previstas en las letras b), c), e) o g) del art. 3.1 y se haya redactado un plan especial de protección, en los términos establecidos por los apartados 2 y 3 del art. 26”.

Por su parte, el art. 19 LPHE establece, en sus dos primeros apartados: “1. En los Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esa Ley. Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración. 2. Las obras que afecten a los Jardines Históricos declarados de interés cultural y a su entorno, así como la colocación en ellos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, necesitarán autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley”.

Respecto al primer motivo de impugnación, de la lectura conjunta del art. 19.2 de la Ley autonómica y el art. 19 LPHE se desprende con claridad que regulan supuestos distintos. Ahora bien, esto no necesariamente excluye la inconstitucionalidad alegada por los recurrentes, pues, como destacamos en el fundamento jurídico 4, la competencia estatal invocada no aparece configurada en la Constitución como competencia básica, por lo que corresponde a este Tribunal, interpretando directamente el enunciado del texto constitucional, delimitar qué submaterias comprende, atendiendo a su sentido y funcionalidad propios.

Conforme a nuestra doctrina (STC 17/1991, FJ 7), según la cual el concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como “un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales”, que se concreta en “un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza”, cabe afirmar que, por la potencialidad de poner en riesgo la funcionalidad de estos bienes así definida, las obras que afecten a los inmuebles que sean portadores de los valores histórico-artísticos más relevantes, salvo cuando se trate de intervenciones mínimas, es una de las submaterias estrechamente ligadas a la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, de modo que está reservada al Estado, no siendo constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyecte sobre ella.

Dado que el precepto impugnado se refiere a inmuebles de la mayor relevancia, pues los tres apartados del art. 19.2 de la Ley autonómica aluden a categorías de inmuebles declarados de interés cultural, que es la figura que otorga un mayor nivel de protección en atención a la especial importancia de los valores que atesoran, y teniendo en cuenta que las disposiciones impugnadas no especifican que las obras a que se refieren se limiten a intervenciones mínimas ni ello se puede deducir de la naturaleza de las obras permitidas, debemos concluir que tales preceptos autonómicos, en la medida en que las eximen de la necesidad de recabar autorización previa, invaden la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación *ex* art. 149.1.28 CE y, por ello, sin necesidad de abordar el segundo motivo de impugnación, debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

9. Entienden los recurrentes que el art. 23.1 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en cuanto permite que los bienes inmuebles declarados de interés cultural puedan desplazarse o removerse previa autorización administrativa otorgada por “causas debidamente justificadas” y sin sujeción a unas garantías procedimentales específicas, abre un campo de discrecionalidad más amplio que el establecido por el Estado al regular esta cuestión en el art. 18 LPHE, convirtiendo una operación potencialmente expoliadora, que sólo debe autorizarse con muchas garantías, en un acto discrecional de la Administración autonómica de Madrid que no se ve obligada a aplicar criterios jurídicos ni razones de causalidad, y que ni siquiera ha de contar con el informe favorable de un órgano consultivo especializado ni oír al Ayuntamiento interesado. Esto determina, a su entender, la inconstitucionalidad del precepto en un doble sentido: en primer lugar, porque no permite que, en materia de desplazamientos y remociones de inmuebles declarados de interés cultural, la decisión pueda adoptarse con los estándares mínimos de protección que, sin embargo, han establecido la Ley del patrimonio histórico español y la mayor parte de la legislación autonómica; y en segundo lugar, porque vulnera el art. 9.3 CE en lo relativo al principio de seguridad jurídica, en la medida que el titular de un bien inmueble declarado de interés cultural que, por razón de fuerza mayor, tuviera necesidad de desplazarlo, ni siquiera tiene garantizada que la constatación de fuerza mayor sirva para la resolución favorable de la Administración que ha de autorizar y valorar su petición.

El art. 23 de la Ley autonómica establece en su apartado 1 lo siguiente: “Desplazamiento y segregaciones. 1. Los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural son inseparables de su emplazamiento. No obstante, se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, cuando concurran causas debidamente justificadas”.

Por su parte, el precepto propuesto como contraste, el art. 18 LPHE dispone que “[u]n inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9, párrafo segundo, de esta Ley”.

Para decidir esta controversia competencial hemos de partir de que este Tribunal en la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 14), al pronunciarse sobre la impugnación del citado art. 18 LPHE, señaló “que el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero. Por ello es preciso someter el desplazamiento a autorización previa por parte de la Administración del Estado, como garante de la preservación de tales bienes en cuanto se den las citadas circunstancias y como consecuencia de la evidente relación que existe entre la remoción del bien y la privación o lesión de su propio destino”.

Este criterio doctrinal supone que, a diferencia de la declaración de un bien como de interés cultural, que según hemos recordado compete a las Comunidades Autónomas porque implica la sujeción a un complejo régimen jurídico que comprende medidas orientadas a la protección y defensa del bien junto a otras de otra naturaleza jurídica, la remoción de un bien de interés cultural de su entorno está principalmente conectado con la preservación de la función cultural que dicho bien realiza, por lo que cae de lleno dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico español contra la exportación y la expoliación ex art. 149.1.28 CE. Es por ello que el Estado no se excede de sus competencias cuando en el art. 18 LPHE regula los motivos que pueden justificar dicho desplazamiento y, mediante remisión al art. 9.2 LPHE, confía la autorización correspondiente a la Administración del Estado luego de un procedimiento específico que ha de contar con el informe favorable de un órgano consultivo especializado y con la audiencia del Ayuntamiento interesado.

La remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural regulada en el art. 18 LPHE es una de las submaterias que abarca la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE, por lo que es claro que el art. 23.1 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al disciplinar la misma, se extralimita de la competencia autonómica en materia de patrimonio histórico e invade la competencia estatal indicada, con lo que, sin necesidad de examinar la segunda alegación que sostiene esta impugnación, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

10. Al art. 23.2 de la Ley autonómica le reprochan los recurrentes, tras analizar nuevamente la legislación autonómica, que permita que los monumentos y jardines históricos puedan, en determinadas circunstancias, ser objeto de segregación parcelaria, lo que habilita, en su opinión, una operación potencialmente expoliadora en este tipo de bienes, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE), que comprende los ámbitos materiales regulados en los arts. 11.2 y 16 LPHE, de los que, según alegan los recurrentes, se “desprende que el Estado ha vinculado la prohibición de parcelación o segregación de parcelas con la declaración de bien de interés cultural”. Sostienen, en consecuencia, que la Ley autonómica no puede romper ese estándar mínimo de protección, de la misma manera que en el ámbito del urbanismo la Ley estatal ha podido prohibir las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística (art. 13.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio). Consideran los recurrentes, en segundo lugar, que este precepto conculca las competencia estatales previstas en el art. 149.1, materias 4, 8 y 18 CE —sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas— por cuanto no respeta los mandatos del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en relación con su disposición final primera 3.

El art. 23 de la Ley autonómica establece en su apartado 2 lo siguiente: “Desplazamiento y segregaciones ... 2. Los Monumentos y Jardines Históricos no podrán ser objeto de segregación parcelaria. No obstante, sólo se admitirá excepcionalmente cuando concurran causas debidamente justificadas y previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

Los arts. 11.2 y 16 LPHE no contienen ningún precepto análogo al impugnado. El art. 16 LPHE se refiere a la parcelación o segregación parcelaria al establecer, en lo que aquí interesa, que “1. La incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas… 2. La suspensión a que hace referencia el apartado anterior dependerá de la resolución o caducidad del expediente incoado”. De la sola lectura de este artículo se desprende que contempla la suspensión de las licencias de parcelación o segregación parcelaria mientras se tramite la declaración de bien de interés cultural, pero nada prejuzga sobre el régimen aplicable a la segregación parcelaria de los bienes, una vez declarados de interés cultural.

Ahora bien, como destacamos en el fundamento jurídico 4, al no ser la competencia estatal invocada una competencia básica, corresponde a este Tribunal, interpretando directamente el enunciado del art. 149.1.28, delimitar qué submaterias comprende, atendiendo al sentido y funcionalidad propios de dicha atribución constitucional. En este sentido resulta claro que la segregación parcelaria que afecte a un monumento o a un jardín histórico es una operación apta para causar un deterioro o para alterar sustancialmente la función social que realiza según su naturaleza, por lo que debemos concluir que es uno de los ámbitos a los que abarca la competencia estatal de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE).

De otro lado, este mismo planteamiento es el que subyace en la decisión del legislador estatal al disponer en el art. 18 LPHE que “[u]n inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno”, regulación que, desde la perspectiva de hacer necesario recabar una autorización para desplazar o remover de su ubicación un inmueble de tales características, habíamos declarado que encajaba plenamente en el título competencial estatal invocado.

Por estos motivos, y sin necesidad de examinar el resto de alegaciones que sostienen la impugnación del art. 23.2 de la Ley autonómica, debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

11. Del art. 24.2 a) de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, relativo a la las obras de conservación, restauración o rehabilitación en monumentos y jardines históricos, los recurrentes impugnan su inciso final, que ordena el respeto de las alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, por cuanto, a su entender, a diferencia de lo dispuesto en el art. 21.3 LPHE, establece excepciones apreciables por la autoridad administrativa en la aplicación de los criterios referentes a las citadas obras. Tras exponer la regulación autonómica al respecto, los recurrentes concluyen que el mantenimiento de las alineaciones, de las rasantes y de las características volumétricas definidoras del inmueble, además de influir en la formación de la finca y de la parcela conforme al art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, incide sobre el deber de conservación de los bienes del patrimonio histórico, de manera que el inciso impugnado, al no establecer ningún criterio técnico, jurídico o histórico-artístico que haga de la acción administrativa una acción reglada, genera un riesgo de expoliación -por ruina como antítesis del deber de conservación- que viene a conculcar la competencia estatal exclusiva definida en el art. 149.1.28 CE.

El art. 24 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid , al referirse a las “normas específicas de intervención en bienes inmuebles y sus entornos de protección”, establece en su apartado 2 que “[l]as obras de conservación, restauración o rehabilitación en Monumentos y Jardines Históricos se realizarán de acuerdo con los siguientes criterios: a) Se respetarán los valores históricos y las características esenciales del bien, pudiendo autorizarse el uso de elementos, técnicas y materiales actuales para la mejor adaptación del bien al uso. Se conservarán alineaciones, rasantes y las características volumétricas definidoras del inmueble, salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

El art. 21.3 LPHE establece que “la conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes”.

Para analizar este motivo impugnatorio debe señalarse, en primer lugar, que el art. 24.2 de la norma autonómica regula los criterios conforme a los cuales habrán de realizarse esas obras de conservación, restauración o rehabilitación en los monumentos y jardines históricos, en tanto que el art. 21.3 LPHE tiene por objeto los conjuntos históricos, esto es, una categoría distinta dentro de los bienes de interés cultural, a la vista de las respectivas definiciones contenidas en el art. 3.1 de la norma autonómica, que en su letra a) define el “monumento” como “la construcción u obra producto de la actividad humana de relevante interés histórico, arquitectónico, arqueológico o artístico”; en su letra d) el “jardín histórico” como “el espacio delimitado, producto de la ordenación humana de elementos naturales, estimado de interés histórico, estético o botánico”; y en su letra b) el “conjunto histórico” como “la agrupación de bienes inmuebles que configuran una unidad coherente con valor histórico y cultural, aunque individualmente no tengan una especial relevancia”.

El resultado que arroja este análisis comparativo es que el art. 24.2 a) de la Ley autonómica impugnado y el art. 21.3 LPHE regulan objetos distintos. Sin embargo, como destacamos en el fundamento jurídico 4, la competencia estatal invocada no es de carácter básico, de manera que este Tribunal, al interpretar directamente el enunciado del texto constitucional, delimita qué contenidos abarca, prestando atención para ello al sentido y funcionalidad propios de esta atribución constitucional.

Conforme a este criterio doctrinal y partiendo del concepto de defensa contra la expoliación que establecimos en la STC 17/1991, hemos dicho en el fundamento jurídico 8 de esta Sentencia que, ante el riesgo de incidir en la funcionalidad de los bienes del patrimonio histórico, la disciplina de las obras que afecten a los inmuebles que sean portadores de los valores histórico-artísticos más relevantes, salvo cuando se trate de intervenciones mínimas, es una de las submaterias estrechamente ligadas a la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, de modo que está reservada al Estado, no siendo constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyecte sobre ella.

El precepto impugnado se refiere a monumentos y jardines históricos, esto es, dos categorías de inmuebles declarados de interés cultural, que es la figura que dispensa el más alto nivel de protección en atención a la especial importancia de los valores que atesoran. A ello hay que unir que la alteración de las alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble no es una intervención mínima, debiendo extraerse del análisis de ambos datos que el inciso impugnado del art. 24.2 a) de la Ley autonómica, en la medida en que regula un ámbito estrechamente ligado con la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, invade la competencia estatal invocada (art. 149.1.28 CE). Por ello, y sin necesidad de considerar el resto de alegaciones que sostienen la impugnación, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso recurrido que literalmente señala: “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

12. El art. 24.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, frente a la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, permite, a juicio de los recurrentes, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos y, a la vista de la regulación autonómica sobre esta cuestión, los recurrentes señalan, con cita de la STC 17/1991, de 31 de enero, que muchas leyes autonómicas han incurrido en excesos competenciales, y sostienen que el precepto impugnado no puede apoyarse en título competencial alguno para permitir, bajo autorización administrativa, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones.

El art. 24 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid en su apartado 5, referente a las “normas específicas de intervención en bienes inmuebles y sus entornos de protección” señala que “deberá evitarse la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos. En todo caso, su colocación deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. En aquellos inmuebles en los que se desarrollen actividades culturales se podrán colocar rótulos indicadores de su horario de visitas, historia, patrocinio, o difusión de las actividades que se celebren en el bien, previa comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

Por su parte, el art. 19.3 LPHE dispone que “queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación”.

Para resolver la cuestión planteada, en primer lugar hay que señalar que, a pesar del análisis que efectúa el recurso sobre las regulaciones autonómicas en la materia para concluir que han incurrido en “excesos competenciales”, lo cierto es que no se acredita que alguno de los preceptos citados de esas Leyes autonómicas haya sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad.

Por lo demás, la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, que las Comunidades Autónomas recurrentes no impugnaron en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del patrimonio histórico español resuelto por la STC 17/1991, está dirigida de un modo principal, al igual que las cautelas relativas a la remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural previstas en el art. 18 LPHE, a preservar la existencia y la función social de los inmuebles a que hace referencia dicho artículo, con lo que está plenamente amparado por la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE).

El art. 24.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, por tanto, incide en el espacio normativo reservado por el art. 149.1.28 CE al Estado, lo cual lo convierte, por invadir la competencia estatal indicada, en inconstitucional y nulo.

13. Al art. 26.1, primer inciso, de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se le reprocha que, a diferencia de lo regulado en el art. 20.1, primer inciso, LPHE, no establezca la obligatoriedad de aprobar planes especiales de protección de los inmuebles declarados como bien de interés cultural, lo que se deja a la disponibilidad facultativa del Ayuntamiento respectivo con la consiguiente reducción de la protección contra la expoliación. Tras glosar nuevamente la legislación autonómica sobre el particular, los recurrentes afirman que el plan especial de protección es un mecanismo que perfecciona y completa la integración entre la legislación urbanística y la legislación de patrimonio histórico. Sin embargo, lo que en el resto de España es obligatorio, en la Comunidad de Madrid se transforma en potestativo, a disposición de los Ayuntamientos que pueden redactar o no redactar esos planes especiales, lo cual se hace conculcando las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.28 CE.

El art. 26 de la Ley autonómica, referido a los “planes especiales de protección”, dispone en su apartado 1 que “los Municipios en que se encuentren Bienes de Interés Cultural declarados en las categorías a que se refieren las letras b), c), e) o g) del artículo 3.1 podrán redactar un plan especial de protección del área afectada por la declaración o incluir en su planeamiento general determinaciones de protección suficientes a los efectos de esta ley. La aprobación de estos instrumentos urbanísticos requerirá el informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

Por su parte, el art. 20.1, primer inciso, LPHE, establece que “la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas”.

La obligación de dispensar atención específica en los planes urbanísticos a las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica está orientada a la defensa de esos bienes de interés cultural frente a la expoliación y, por tanto, encaja plenamente en la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.28 CE. Ahora bien, como dijimos en el fundamento jurídico 5 en relación a la definición por el Estado de las notas que caracterizan a los bienes de interés cultural, la regulación agotadora de la obligación que nos ocupa supondría la extensión de la competencia estatal en materia de protección de la cultura y del patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero). Esta delimitación adquiere todo su sentido en relación al art. 20.1 LPHE, que no impone que esta atención específica haya de realizarse necesariamente mediante un plan especial de protección sino que admite también que se materialice a través de “otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística”, siempre que en él se contemple de un modo especial la protección de estos bienes.

En otras palabras, lo que está reservado al Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.28 CE es prever normativamente que las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica han de recibir una atención particular y adecuada en los planes urbanísticos. La precisión de esta determinación normativa, siempre que no la contradiga o menoscabe de otra manera, al quedar fuera de esa competencia, puede ser abordada por las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en materia de patrimonio histórico, como es el caso de la Comunidad de Madrid en el art. 26.1.19 EAM.

Teniendo en cuenta este reparto competencial, procede ahora examinar si el art. 26.1 de la Ley autonómica invade o no la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.28 CE. Es relevante en este examen, de un lado, que la opción que brinda el precepto impugnado a los municipios con la locución “podrán” se refiere a que éstos están habilitados para elegir uno u otro de los instrumentos que cita el propio precepto de manera alternativa, esto es, redactar un plan especial de protección o incluir las “determinaciones de protección suficientes” en el planeamiento urbanístico general. De este modo, el art. 26.1 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid no convierte en voluntario para los municipios la adopción de estas medidas de protección.

Es importante también, de otro lado, que el art. 26.1 de la Ley autonómica no permite que la protección de estas áreas en los planes urbanísticos se verifique mediante la previsión de medidas generales de aplicación indistinta a todo tipo de suelos, sino que exige que se trate de medidas especiales y adecuadas, posibilitando eso sí que las mismas se instrumenten en un plan especial de protección del área afectada o se incluyan en su planeamiento general determinaciones de protección suficientes a los efectos de esta Ley.

De lo expuesto se desprende que el art. 26.1 de la Ley autonómica no invade el ámbito material que atribuye al Estado el art. 149.1.28 CE, que se concreta en la obligación de los municipios de prever en los planes urbanísticos medidas específicas destinadas a proteger las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, sino que, respetando esa obligación esencial, precisa los detalles de la misma, que ya no forman parte de la competencia estatal indicada, pudiendo regularlos la Comunidades Autónoma de Madrid en virtud de la competencia que le asigna el art. 26.1.19 EAM y entendido de esta forma el precepto sería constitucional, interpretación que se llevará al fallo.

14. Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid por cuanto, a su juicio, produce la plena derogación del principio de difusión de los bienes de interés cultural de titularidad privada. Tras analizar de nuevo las leyes autonómicas que regulan la materia, concluyen que dicho precepto modifica el instituto de la visita pública de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, pues solo la permite en los de titularidad pública, pero sin decir nada respecto de los bienes inmuebles de titularidad privada ni de los bienes muebles. De esta manera, al impedirse el acceso de los ciudadanos al disfrute de dichos bienes, se viene a afectar a la función social de los mismos, lo que determina la vulneración del art. 46 CE —en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico— así como de la competencia estatal de defensa de tales bienes contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE, ejercitada por el Estado en el art. 13.2 LPHE, que dispone que “los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá igualmente acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años”.

Según el art. 27 de la Ley autonómica, referente al “régimen de visitas”, “los titulares o poseedores de bienes inmuebles de titularidad pública declarados de interés cultural deberán permitir la visita pública al menos una vez al mes. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá dispensar de dicha obligación cuando concurra causa justificada”.

El análisis de este motivo impugnatorio debe partir de que el “concepto de defensa contra la expoliación … abarca un conjunto de medidas de defensa que … tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca” (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FJ 7, y 20/2013, de 31 de enero, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro. Por ello, configurar como vinculante un sistema de visita pública de mínimos, que impida que los bienes que hayan sido calificados formalmente de interés cultural queden completamente sustraídos al goce de todos aquellos que no sean sus titulares, es un medio necesario para garantizar esta función social y, por tanto, debemos entender que la sujeción de los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada a un sistema de visitas de mínimos que dispone el art. 13.2 LPHE, sin prejuzgar el concreto régimen por no requerirlo la presente impugnación, se ajusta plenamente a la extensión limitada que tiene la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.28 CE.

Ahora bien, la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural, más allá del régimen mínimo orientado a garantizar su función social, defendiéndolos así de esta clase de expoliación, puede sin duda servir a otras finalidades de entre las que son propias del patrimonio histórico, por lo que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia están habilitadas para proceder a tal regulación, siempre claro está que con ésta no se menoscabe la competencia estatal *ex* art. 149.1.28 CE que se materializa en el régimen de mínimos aludido.

Antes de proseguir con el análisis de esta impugnación del art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid procede destacar que los recurrentes la ciñen a la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada, sin desarrollar argumentación alguna respecto al régimen establecido para los inmuebles de titularidad pública, ni cuestionando en particular que tal régimen sea un sistema de mínimos suficiente, debiendo el Tribunal ajustarse a este planteamiento con arreglo a la doctrina constitucional citada que resalta la carga de alegar que incumbe a los recurrentes [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)], lo que supone que no podemos extender nuestro análisis a si la divergencia en cuanto al mínimo temporal de visita pública a los inmuebles de titularidad pública vulnera el art. 149.1.28 CE.

Según hemos interpretado el alcance recíproco de los títulos competenciales implicados y centrada la impugnación en lo que omite el art. 27 de la Ley autonómica, lo que procede es comprobar si la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural realizada por la Comunidad de Madrid es un correcto ejercicio de la competencia que efectivamente le asiste o, por el contrario, por menoscabar la competencia que sobre el mismo objeto incumbe al Estado, se excede de ella.

Pues bien, la competencia que hemos dicho que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación, pero nunca desconocer ese mínimo y es claro, como ya razonamos antes, que, independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares.

En este contexto, sobre todo teniendo también presente que al referirse a los bienes inmuebles prevé un régimen de visita pública inferior a la norma estatal, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión, como ya hemos declarado en otras oportunidades, equivalga a una verdadera contradicción (por todas, las SSTC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 2.2, 8.5, 19.2, 23.1, 23.2, último inciso del 24.2 a) que señala “salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, 24.5 y 27.

2º Declarar que es constitucional el art. 26.1 entendido en los términos que se exponen en el fundamento jurídico 13.

3º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 123/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:123

Conflicto positivo de competencia 6869-2007. Planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en relación a la regulación del subsistema de formación profesional para el empleo de la STC 88/2014 [FJ 2].

2. El precepto impugnado, que atribuye a un órgano estatal de la competencia de gestión de subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencia de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas [FJ 7 b)].

3. La realización por el Ministerio de Trabajo de la planificación plurianual de la oferta formativa tiene por objeto la emisión de recomendaciones y propuestas de carácter no vinculante, dirigidas a garantizar un funcionamiento más eficaz del sistema en su conjunto, por lo que nos encontramos ante el ejercicio de una función que tiene una dimensión supraterritorial que no interfiere ni menoscaba las competencias de ejecución que corresponden a cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial (STC 88/2014) [FJ 6 a)].

4. En materia de subvenciones y ayudas, cuando el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (STC 13/1992) [FFJJ 6 d), 7 b)].

5. En el caso de compensaciones, becas y ayudas en materia laboral, en la que el Estado ostenta competencia legislativa plena y la Comunidad Autónoma tiene atribuida la ejecución, la concesión de aquéllas deberá supeditarse a la regulación de detalle que establezca el Estado, que resulta competente para determinar dichos extremos, imponiéndoselo a las Comunidades Autónomas incluso respecto de las ayudas de ámbito autonómico (STC 37/2013) [FJ 6 d)].

6. La materia de perfeccionamiento del personal docente debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, de suerte que el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen (STC 184/2012) [FJ 9a)].

7. Las funciones de seguimiento, análisis y evaluación global del funcionamiento del subsistema de formación profesional continua en un ámbito supraterritorial determina que hayan de encomendarse a un órgano estatal —el Servicio Público de Empleo Estatal—, sin que tales funciones vulneren las competencias que puedan desarrollar las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial (SSTC 16/2013, 95/2013) [FJ 9b].

8. La competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución que son indisponibles e irrenunciables (STC 88/2014) [FFJJ 5, 8].

9. Doctrina sobre la delimitación de competencias en materia de formación profesional para el empleo, *ex* art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (SSTC 95/2002, 88/2014) [FJ 3].

10. Doctrina sobre el orden constitucional de distribución de competencias en materia laboral ex art. 149.1.7 CE (SSTC 33/1981, 88/2014) [FFJJ 3, 6 c)].

11. Resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan, pues sólo así podrá conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 11/1981, 103/2013) [FFJJ 4, 7 a)].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6869-2007, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 1 de agosto de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Director General de la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, por el que interponía conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, concretando la impugnación en los arts. 8.4, 16.3 y 4, primer párrafo del 21, 23.3, 24.3, 25.4 y 5, 30.1 y 2, 32.3, 33.2 d), 34, 35, 36.3, 37 y 38.

Tras la exposición de los antecedentes del caso, incluido el referido al previo requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación, afirma el representante del Consell Valenciano que el Real Decreto impugnado constituye una clara vulneración del orden competencial definido por los arts. 149.1.7 CE y 51.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), que son los que establecen los títulos competenciales en la materia, citando en apoyo de su tesis la jurisprudencia constitucional al respecto, recogida en las SSTC 95/2002, FJ 8, en cuanto a la inserción material de la formación continua en el ámbito laboral, STC 13/1992, en la que se establecieron los supuestos de delimitación competencial en materia de subvenciones, y STC 230/2003, FJ 4, sobre la competencia para la gestión de la política relativa a la formación de los trabajadores ocupados, en la que se contempla que la gestión de los fondos para la formación continua corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que puedan consignarse a favor de un órgano estatal o de un organismo intermedio, sino que las partidas deben territorializarse en los presupuestos generales del Estado, por lo cual no resulta conforme con el orden constitucional de competencias el control de dichos fondos por la Intervención General del Estado.

Ciertamente, con carácter excepcional el Tribunal Constitucional ha admitido la inmisión del Estado en ámbitos de competencias de ejecución autonómicas, pero limitándola a tres supuestos: que la ejecución se extienda a un ámbito necesariamente supracomunitario; si se dan causas de seguridad pública o motivos de urgencia, que se deben ponderar con criterios de proporcionalidad y limitación en el tiempo; o bien que la ejecución requiera la previa adopción de criterios de significación nacional absolutamente necesaria, que sólo puede realizar el Estado. Entiende el representante del Gobierno autonómico que no nos hallamos ante ninguno de esos supuestos excepcionales, de interpretación restrictiva, y que tampoco el Estado ha aludido a ello en ningún momento. Y la aplicación de esa doctrina permite entender que la disposición reglamentaria no se ajusta a esos parámetros constitucionales, habiendo incurrido en vulneración del ámbito autonómico de competencias. En este punto se advierte que no es posible aducir el título del art. 149.1.1 CE que, aparte de no haber sido invocado, no contiene ningún título competencial sino una habilitación de carácter finalista que exige una interpretación claramente restrictiva.

Se refiere, a continuación, el Abogado de la Generalitat Valenciana a los preceptos concretos del Real Decreto 395/2007 que vulneran las competencias autonómicas, señalando que se cuestionan la centralización y la gestión de las ayudas y que no sólo vulneran los preceptos constitucional y estatutario ya reseñados, sino también el Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a la Comunidad Valenciana, a través del cual se instrumentaron los traspasos en materia de formación profesional así como las funciones en materia de gestión de la formación ocupacional que venía realizando el Instituto Nacional de Empleo en el territorio de la Comunidad Valenciana, competencias que el Estado ya no puede ejercer. No se discute la titularidad de la competencia estatal en materia laboral *ex* art. 149.1.7 CE, sino la extensión del ejercicio de la citada competencia a través del Real Decreto impugnado, que no puede invadir la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

La demanda se dirige, en primer lugar, contra el art. 8.4, que atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de los módulos económicos de financiación de las acciones formativas, precepto frente al que se invoca la doctrina constitucional recogida en las SSTC 13/1992, FJ 4.4; 201/1988, FJ 2, y 95/2002, FJ 7.

A continuación se impugna el art. 16, sobre ejecución de las acciones formativas, cuestionándose el procedimiento establecido en los apartados 3 y 4, al regular un itinerario de gestión que carece de lógica y que atenta contra los principios de eficacia y eficiencia así como de celeridad del procedimiento, al establecer que las comunicaciones se deben realizar al órgano estatal. Con cita de la doctrina establecida en las SSTC 230/2003 y 158/2004, se considera que las empresas o entidades organizadoras deben comunicar a la Comunidad Autónoma la información relativa a cada acción y grupo, siendo esta Administración la que deberá dar traslado a la estatal, en atención a las funciones de coordinación estatales y al principio de colaboración.

Por lo que se refiere al primer párrafo del art. 21, tras citar nuevamente la doctrina constitucional, se considera en la demanda que la planificación plurianual debe limitarse establecer objetivos generales y recomendaciones, dejando para la convocatoria el detalle y concreción de las mismas, que debe pormenorizar la Comunidad Autónoma competente para adecuarlos a sus peculiaridades, al igual que ha de ser la que detecte y establezca las prioridades en su territorio.

En el caso del art. 23.3, a pesar de que establece que la convocatoria corresponderá a la Comunidad Autónoma, reservando las bases reguladoras al Estado, en el acuerdo del Consejo de Ministros que rechazó el requerimiento se afirma que en uso de la competencia exclusiva que ostenta el Estado, éste puede prever el establecimiento de las ayudas, las clases de éstas, cuantía máxima, el objeto y finalidad de las mismas, los requisitos de las empresas solicitantes y los criterios esenciales para su concesión. Por tal razón considera invadida la competencia autonómica, de acuerdo con lo establecido en las SSTC 13/1992, 201/1988 y 95/2002. Al Estado le corresponderá lo que constituyen bases reguladoras de las subvenciones, de acuerdo con el art. 17.3 de la Ley general de subvenciones, dejando para la convocatoria el establecimiento del objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención [art. 23.2 c)], correspondiendo la convocatoria y otorgamiento a las Comunidades Autónomas, en la que se concreten y especifiquen las condiciones y finalidad. Por tanto, es competencia de las Comunidades Autónomas prever, regular y gestionar subvenciones con cargo a sus propios fondos, invocando en este sentido el art. 148.1.13 CE.

En cuanto al art. 24.3, se remite la demanda a la reiterada jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a la limitación de las competencias autonómicas de gestión, toda vez que se restringe la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma para incluir a otras organizaciones que se consideren idóneas por razón de la materia, el colectivo al que representan, etc. No se cuestiona el protagonismo de los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas, sino el carácter exclusivo y excluyente del precepto, que deja al margen otro tipo de organizaciones que pueda llevar a cabo otro tipo de planes, limitando así la competencia ejecutiva autonómica. Además, se establece una forma de gestión en el ámbito de las Comunidades Autónomas que implica una limitación en cuanto a las competencias que tienen atribuidas, que les permiten establecer las formas respecto de la ejecución de los planes de formación, por convenio o resolución, de acuerdo con lo previsto en el art. 22 de la Ley general de subvenciones. Resulta de difícil fundamentación jurídica que la ejecución de los planes de formación de trabajadores ocupados se lleve a cabo en el marco de convenios, tal y como establece el art. 24.3, toda vez que estamos ante un procedimiento de concurrencia competitiva que debe instrumentarse según lo previsto en los arts. 23 y siguientes de la Ley general de subvenciones.

En relación con el apartado 4 del art. 25 se discute que no se establezca distinción alguna en cuanto al origen de los fondos, siendo inaceptable que la cuantía y condiciones se determinen por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuando se trate de fondos propios de la Comunidad. También restringe las competencias de la Comunidad Autónoma el apartado 5 del mismo precepto, pues aquélla podrá determinar la forma de concesión de las ayudas cuando se trate de fondos propios, siendo aplicable en este caso las observaciones efectuadas al art. 23.3.

A los apartados 1 y 2 del art. 30 se achaca también, con remisión a la jurisprudencia antes citada, la invasión en las facultades de gestión y autoorganización cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, trasladándose aquí también las observaciones efectuadas al art. 23.3, en cuanto no se distingue entre subvenciones estatales y subvenciones de las Comunidades Autónomas con fondos propios. Asimismo, en cuanto al art. 30.2, se mantiene que la competencia para la ejecución de la formación profesional para el empleo corresponde a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, a ellas compete la gestión de las subvenciones estatales, afirmando que, conforme a la doctrina constitucional (STC 201/1988), la gestión centralizada por el Estado de la subvenciones debe configurarse como una medida excepcional, sin que el hecho de que se trate de subvenciones de ámbito estatal atribuya de por sí al Estado su gestión, pues no resulta imprescindible para el fin de las acciones formativas en materia de empleo, y sin que la territorialidad suponga, sin más, criterio atributivo de competencia.

Respecto al capítulo IV, sobre estructura organizativa y de participación, se impugnan los arts. 32.3, 33.2, 34 y 35, reiterando que la gestión o ejecución de la formación profesional para el empleo corresponde a las Comunidades Autónomas, como puso de relieve en su dictamen 250/2007, de 1 de marzo, el Consejo de Estado, señalando que estas técnicas de cooperación y colaboración no pueden servir como cauce para despojar a las Comunidades Autónomas de las competencias que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas. Comoquiera que la regulación prevista en el citado capítulo no deja a salvo las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional para el empleo, entraña la intervención de la Administración estatal en el ejercicio de unas competencias que le son ajenas y, por consiguiente, ha de estimarse que los reseñados preceptos son contrarios a la distribución de competencias constitucionalmente establecida en el art. 149.1.7 CE. Específicamente, en el caso del art. 33.2 d) se estima que la petición de informe preceptivo al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en materias de calidad, evaluación y control, que se insertan en las competencias de gestión de la Generalitat en materia de formación profesional para el empleo, infringe la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y, en cuanto al art. 35, considera la demanda que, en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, los acuerdos concretos en materia de formación del mismo ámbito no pueden determinar la constitución de comisiones paritarias de negociación de ámbito inferior, tal como en su día dictaminó el Consejo de Estado.

Finalmente, del capítulo V se impugnan los arts. 36.3, 37 y 38, entendiendo que forman parte de las competencias de gestión transferidas a la Comunidad Autónoma mediante el Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, sosteniendo que el legislador estatal no puede alterar su contenido mediante una intervención unilateral, tal y como resulta de la STC 95/2002, FJ 14.

Tras mencionar diversas observaciones formuladas en el dictamen del Consejo de Estado al proyecto de real decreto y que no han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo, concluye solicitando la estimación del conflicto positivo de competencia, con declaración de que corresponde a la Comunidad Valenciana la competencia ejecutiva en relación con el subsistema de formación profesional continua, así como de la vulneración por el mismo de las competencias de la Comunidad Valenciana, disponiendo la anulación de los preceptos indicados en el encabezamiento de la demanda.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Comunitat Valenciana, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo atribuir el conocimiento del presente conflicto a la Sala Segunda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, y comunicar su incoación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaran lo preceptos objeto del conflicto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del mismo en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”.

3. Por medio de escrito registrado el 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga del plazo concedido para alegaciones hasta el máximo legal. La Sala Segunda, en providencia de 3 de octubre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 13 de noviembre de 2007 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita que se tenga por evacuado el trámite conferido y, en su día, se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida.

Señala el Abogado del Estado que el Real Decreto impugnado viene a unificar en un solo texto las dos modalidades de formación profesional no reglada, la formación continua de trabajadores empleados y la ocupacional, orientada a facilitar la contratación de los desempleados, y se dicta para adaptar la normativa de formación profesional no reglada a la política en la materia de ámbito europeo. Conforme a su disposición final primera, la norma se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.7 y 17 CE. A juicio del Abogado del Estado, la formación profesional continua, como ha declarado reiteradamente la doctrina constitucional, se encuadra de forma prevalente en la materia “laboral”, pero no cabe desconocer la importancia en las políticas económicas para el empleo de la formación profesional ocupacional, en la que puede, además, tener incidencia el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto es un derecho de los trabajadores pero también una política económica orientada al fomento del empleo. Resulta asimismo indiscutible el fundamento competencial de determinados preceptos en el art. 149.1.17 CE, pues se trata de un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y permisos individuales de formación, basado en bonificaciones a las empresas mediante la aplicación de bonificaciones de la Seguridad Social.

En cuanto al art. 8.4, advierte que la demanda se limita a transcribir extractos de determinadas Sentencias del Tribunal pero sin levantar la carga de alegar que le corresponde. En todo caso, esas citas no resultan trasladables al caso que nos ocupa, en que el Estado ostenta una plena potestad normativa, confundiéndose en la demanda el caso b) con el caso c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, siendo así que el título del art. 149.1.7 CE permite al Estado agotar toda la normativa de la materia sobre la que se despliega la potestad, pudiendo reglar todos los elementos de la actividad o bien prever la existencia de elementos discrecionales. En este supuesto, el apartado impugnado se limita a establecer que mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas, módulos que permiten su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos. Por tanto, se trata de una actividad normativa dirigida a disciplinar una materia con vocación de generalidad, y que se integra con naturalidad en la competencia recogida en el art. 149.1.7 CE.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 16.3 y 4, afirma el Abogado del Estado, respecto a las previsiones de dicho precepto, que el Estado, en ejercicio de su competencia legislativa exclusiva, ha decidido trasladar a las empresas la iniciativa y responsabilidad de configurar la acción formativa de la manera más adecuada para satisfacer sus necesidades; las empresas operan en un mercado único y no tienen por qué regirse por criterios territoriales para llevar a cabo sus acciones formativas. La previsión del art. 16.3 de que la empresa comunique el inicio y la finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal no constituye un desconocimiento de las facultades ejecutivas autonómicas y resulta perfectamente razonable, pues no obsta a que, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, las Comunidades Autónomas puedan recabar toda la información que precisen de las empresas, a través de los órganos que creen al efecto; y el art. 16.4 respeta la competencia autonómica, ya que prevé que el Servicio Público de Empleo Estatal garantice a las Comunidades Autónomas el acceso a las comunicaciones telemáticas de las empresas y la demás información que sea necesaria para el ejercicio de sus competencias. En último término, no puede olvidarse que el Estado necesita contar con la información que suministran las empresas para hacer posible que éstas puedan bonificarse en sus cotizaciones a la Seguridad Social, cuya recaudación compete al Estado, por lo que la opción del modelo impugnado tiene su justificación en una mayor eficiencia del sistema, con pleno respeto, en cualquier caso, de las competencias de ejecución autonómicas.

En relación con la acción de fijar prioridades, objetivos generales y recomendaciones para la oferta formativa del conjunto del subsistema, así como la previsión de los medios para alcanzarlos, que se contempla en el art. 21, manifiesta el Abogado del Estado que constituyen actuaciones inherentes a la obligación que tiene el Estado, en cuanto titular de la potestad legislativa plena en la materia, de establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una interpretación uniforme y una aplicación adecuada de la normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, contemplándose además que en la planificación plurianual a la que se refiere el precepto participen las Comunidades Autónomas.

El art. 23.3, que se impugna de manera un tanto confusa, se limita a estipular el modo de financiación de las acciones formativas —mediante subvención— y el procedimiento de otorgamiento de ésta, con plena legitimidad constitucional, ya que al Estado le corresponde la total regulación de la materia, incluida la forma de financiación y el procedimiento de otorgamiento de la subvención, pudiendo extenderse en su regulación de detalle, mientras que a la Comunidad Autónoma le correspondería la organización interna y la gestión. Sólo en el caso de que la orden que apruebe las bases reguladoras establezca cuestiones puramente organizativas podría ser la propia orden, y no la norma atributiva de la competencia, la que vulnerara el orden constitucional de distribución competencial.

La clara intención del art. 24.3 es respetar plenamente las competencias autonómicas, como demuestra la inclusión de una expresa cláusula de salvaguarda. El Estado, con competencia legislativa plena, puede y debe regular el procedimiento de ejecución de los planes, incluidos los sujetos que han de intervenir en la misma, siempre que no se inmiscuya en aspectos organizativos internos de la Comunidad Autónoma. Y, en definitiva, el impulso de la participación de determinadas entidades o el establecimiento de la vía subvencional como medio de financiación, no es sino la manifestación de la competencia exclusiva estatal para regular el ejercicio y efectividad de un derecho laboral. Por lo demás, en cuanto a la vulneración del art. 22 de la Ley general de la Seguridad Social, además de ser una cuestión de pura legalidad ordinaria ajeno a este proceso, respecto de la que falta una reivindicación competencial, afirma el representante estatal que el precepto discutido se limita a consagrar un principio empresarial nuclear en el modelo de formación profesional, como es el de colaboración de las organizaciones sindicales, que puede encontrarse implícito en la Constitución y que se explicita en otros preceptos legales, como el art. 2.3 c) de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio. En conclusión, el precepto tan sólo establece un principio estructural del sistema, teniendo las Comunidades Autónomas un amplio margen para su concreción organizativa.

Discute el Abogado del Estado el argumento de impugnación del art. 25.4 y 5, que se basa en que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas impone la disposición de fondos propios sin condicionantes, argumento que desconoce la doctrina de la STC 13/1992, ya que la autonomía financiera no es título competencial autónomo que atraiga competencias que no se ostentan y permita decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias. En concreto, no cabe duda de que la orden ministerial a que alude el precepto tiene carácter materialmente reglamentario, se dirige una pluralidad indeterminada de sujetos y, en definitiva, se integra en el ordenamiento jurídico, sin ostentar carácter puramente organizativo, por lo que se mantiene dentro de la plena competencia normativa estatal.

Al art. 30.1 y 2 se limita a oponer la demanda la vulneración de la competencia ejecutiva autonómica, sin justificación alguna y sin levantar, por tanto, la carga de razonar que le incumbe. Sostiene el Abogado del Estado que mediante la planificación plurianual a que se refiere el precepto el Estado está asumiendo la función de coordinación y cooperación que le corresponde, según la doctrina constitucional recogida de manera reciente en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9. Así, la integración de las distintas Administraciones competentes junto con los representantes de trabajadores y empresarios es un típico mecanismo colaborativo que debe articular el Estado, como titular de la competencia normativa plena. En cuanto al apartado 2 del precepto, se aduce que debe interpretarse en conexión con el art. 6.4, que especifica los fondos de formación que pueden gestionarse por el Servicio Público de Empleo Estatal, remitiéndose a lo alegado en defensa de dicho precepto en el conflicto de competencia núm. 6735-2007. Se dijo allí que un plan de formación es una unidad homogénea, diseñada de forma unitaria respondiendo a unas necesidades muy determinadas, y, en circunstancias concretas, dichas necesidades no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico. Existe además una evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los diferentes convenios colectivos sectoriales y la formación profesional, pues los convenios se encargan de regular aspectos relativos a la formación profesional, teniendo en cuenta las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que se trasladan a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, en un intento de dotar a los diversos sectores productivos de una formación para el empleo específica y homogénea. La misma necesidad de formación supraautonómica puede predicarse para determinados colectivos de trabajadores asociados a entidades estatales que presenten similares y específicas necesidades formativas, de modo que tales asociaciones de ámbito estatal diseñen planes de formación homogéneos que abarquen a todos sus asociados. Cuando la formación incide en ámbitos de actividad económica o administrativa en los que tengan intervención decisiva entidades, empresas u órganos que operen en un ámbito territorial superior al autonómico resulta imprescindible prever que las acciones formativas se planifiquen a un nivel superior al autonómico. En este contexto, el art. 6.4 reserva un ámbito de gestión estatal para determinados planes y acciones de formación, basándose no solo en la mera dimensión supraterritorial de los mismos, sino de acuerdo con el carácter que tiene la formación como instrumento para la empleabilidad de los trabajadores. Además el precepto es respetuoso con las competencias autonómicas en la medida en que solo atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la gestión de los planes en los que, además de la supraterritorialidad, concurran otras circunstancias que obliguen a una gestión coordinada y global. E incluso en los casos en que por concurrir esas circunstancias normativamente definidas, la gestión de los planes corresponde al Estado, se otorga una esencial intervención a una entidad de carácter colaborativo, como es la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en cuyo patronato están representadas las Comunidades Autónomas.

En la demanda se impugnan conjuntamente los arts. 32.3, 33.2 d) y 34, objetando el Abogado del Estado que aquélla se limita a afirmar, sin el necesario apoyo argumental, que los mecanismos cooperativos establecidos en los preceptos invaden las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, por lo que tampoco aquí se levanta la carga justificativa que incumbe a la demanda. En todo caso, defiende la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados, señalando, en primer lugar, que el art. 32.3 es simple aplicación del art. 7 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, que prevé la colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional a través de la conferencia sectorial de asuntos laborales. Resulta difícilmente cuestionable que el precepto se limita a establecer un mecanismo colaborativo inherente a nuestro modelo constitucional. Por su parte, el art. 33.2 d) establece el informe preceptivo del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo previo al ejercicio de determinadas competencias del Estado, como autolimitación de éste y como mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas y de las representaciones sindicales y empresariales en decisiones estatales. En definitiva, únicamente establece un mecanismo colaborativo como límite al ejercicio de competencias estatales, y, en la medida en que éstas son constitucionalmente legítimas, nada podrá objetarse a dicho mecanismo, que incrementa el deber de participación de las Comunidades Autónomas en decisiones estatales. En el caso del art. 34 la impugnación carece de fundamento específico alguno dirigido a levantar la carga de razonar las vulneraciones que alega. Resulta evidente que, desde una perspectiva constitucional, ningún reproche puede merecer la simple creación de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes. Únicamente podrían discutirse sus funciones si alguna de ellas desplaza competencias autonómicas pero nada de ello se puede deducir de la demanda.

Aunque el conflicto se dirige formalmente contra la totalidad del art. 35, de la fundamentación de la demanda sólo podría entenderse impugnado el inciso “o de otro ámbito” del apartado 1, en la medida en que se limita a remitirse a un párrafo del dictamen del Consejo de Estado emitido en relación con el proyecto de reglamento sobre un aspecto de pura oportunidad de normativa de técnica legislativa. En todo caso, no se puede compartir que dicho inciso invada competencia autonómica alguna, ya que el precepto es competencialmente inocuo, pues se limita a prever que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenio con las organizaciones empresariales y sindicales, las comisiones paritarias autonómicas, por lo que se remite a éstas la libre decisión sobre la creación de estas comisiones. Por otro lado, es indudable que, en el ejercicio de la libertad sindical, los interlocutores sociales pueden crear las comisiones paritarias que tengan por convenientes, siempre que sus funciones no menoscaben competencias autonómicas, circunstancia ésta que a la vista de las funciones que se atribuyen a estas comisiones, no concurre en el supuesto examinado.

También carece la demanda del necesario apoyo argumental en cuanto a las razones en las que pretende fundar la inconstitucionalidad del art. 36.3, pues no fundamenta en qué medida el precepto invade las competencias ejecutivas en materia formación profesional para el empleo. Nos hallamos ante un instrumento de coordinación, que se establece con el objeto de garantizar una interpretación uniforme y una aplicación adecuada de la normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo, en cuanto al perfeccionamiento del profesorado y al desarrollo de una metodología técnico-didáctica orientada al mismo. Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas están a salvo, en todo caso, al establecer el precepto que cuando las acciones del plan de formación del profesorado vayan dirigidas específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma, serán gestionadas en el ámbito autonómico.

En el caso del art. 37 nuevamente omite la demanda la necesaria fundamentación acerca de la inconstitucionalidad del precepto, el cual se limita a regular la evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, que se llevará a cabo coordinadamente por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas, ya que de otro modo sería imposible evaluar el conjunto del subsistema por cada Comunidad Autónoma, dado que la actuación de las mismas se circunscribe a su respectivo territorio. Por otro lado, el precepto no establece actuaciones ejecutivas sino que contempla la previsión del establecimiento de planes anuales de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema, por lo que únicamente se puede interpretar la supuesta tacha de inconstitucionalidad si se parte del supuesto de que los mencionados planes vayan a contemplar futuras e hipotéticas actuaciones de evaluación invasoras de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, eventualidad que no puede ser objeto de análisis en el presente conflicto.

Finalmente, también carece la demanda de la necesaria justificación de la inconstitucionalidad del art. 38. En cualquier caso, de su tenor se desprende su adecuación al orden constitucional de competencias en tanto que se salvaguarda expresamente el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las suyas.

5. Por providencia de 17 de julio de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, quedando concretada la impugnación en los arts. 8.4; 16.3 y 4; primer párrafo del 21, 23.3, 24.3, 25.4 y 5, 30.1 y 2, 32.3, 33.2 d), 34, 35, 36.3, 37 y 38.

El Letrado de la Generalitat Valenciana, que reconoce el encuadre de la regulación en la materia laboral y la competencia estatal *ex* art. 149.1.7 CE, discute la extensión del ejercicio de la citada competencia a través del Real Decreto impugnado, por considerar que invade la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas, cuestionando la centralización y la gestión de las ayudas, por entender que la gestión de los fondos para la formación continua corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que puedan consignarse a favor de un órgano estatal o de un organismo intermedio, sino que las partidas deben ser territorializadas en los presupuestos generales del Estado.

El Abogado del Estado, como queda recogido ampliamente en los antecedentes de esta resolución, sostiene que la regulación impugnada se encuentra plenamente respaldada por los títulos competenciales que al Estado corresponden, siendo el título prevalente el establecido en el art. 149.1.7 CE, sin que pueda negarse la incidencia del título recogido en el número 13 del mismo artículo, en la medida en que el Real Decreto unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional, y el título previsto en la regla 17, pues se contempla un sistema de financiación de las acciones formativas de las empresas y de los permisos individuales de formación, basado en un crédito para formación que las empresas podrán hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social. Los mencionados títulos competenciales habilitan al Estado para establecer el régimen jurídico del subsistema de formación profesional para el empleo, así como para la fijación del modelo de financiación y organización del mismo, sin que en ningún caso resulten desconocidas las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, para la resolución de la controversia trabada hemos de tener presentes dos aspectos.

Por una parte, no afectan a la presente controversia las sucesivas modificaciones sufridas durante la pendencia del proceso por el Real Decreto 395/2007, como consecuencia del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, y del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, que desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y establece las bases para la formación profesional dual, pues el único precepto de los aquí impugnados que se ha visto afectado por dichas modificaciones ha sido el art. 24.3, sin que las concretas alteraciones introducidas en el mismo hayan producido una alteración de la fundamentación competencial que sustenta la impugnación formulada por el Consell de la Generalitat Valenciana, por lo que se mantiene plenamente viva la controversia planteada en relación con ese precepto al igual que en cuanto a los demás que han sido impugnados en el conflicto.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que la reciente STC 88/2014, de 9 de junio, ha resuelto el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia en relación con el mismo Real Decreto 395/2007, en el que se impugnaba un buen número de preceptos de dicha disposición general, incluidos la mayor parte de los que son objeto de discusión en el presente procedimiento por el Consell de la Generalitat Valenciana, por lo que la doctrina allí sentada debe tenerse presente en la resolución de la presente controversia.

3. El enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida exige proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia objeto de la disposición impugnada, tomando en consideración que, al igual que en el supuesto resuelto por la STC 88/2014, ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias que, en materia laboral atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE y a la Comunidad Autónoma el art. 51.1.1 de su Estatuto de Autonomía.

A este extremo ya nos hemos referido en la mencionada STC 88/2014, en cuyo FJ 3 señalamos sobre el encuadre competencial lo siguiente:

“El preámbulo del Real Decreto viene a concretar su objeto, señalando que, después de trece años de vigencia de dos modalidades diferenciadas de formación profesional en el ámbito laboral —la formación ocupacional y la continua— resulta necesario integrar ambos subsistemas en un único modelo de formación profesional para el empleo, e introducir mejoras que permitan adaptar la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados a la nueva realidad económica y social, así como a las necesidades que demanda el mercado de trabajo.

Dentro del concepto genérico de ‘formación profesional’ encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua —que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo— forman parte del ámbito laboral y, en este sentido, hemos declarado que ‘[e]n cuanto a la delimitación competencial en la otra parcela, en la que se ubican materialmente la formación profesional continua y la ocupacional, en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, ya afirmamos que la formación profesional ocupacional ha de ubicarse en la materia ‘legislación laboral’(art. 149.1.7 CE), y a igual conclusión llegamos en cuanto a la modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo, en las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre’ (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

De acuerdo con ello, el modelo de formación profesional para el empleo tiene una incardinación genérica en la materia ‘legislación laboral’ del art. 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial, con las consiguientes consecuencias para la delimitación del alcance de la competencia del Estado (STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4); en concreto no cabe negar la incidencia que en este ámbito puede tener lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, en cuanto existen aspectos de la formación profesional, vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, FJ 11), si bien como título de carácter específico y complementario, pues como recordaba la STC 111/2012, FJ 7, ‘hemos descartado en términos generales la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica’. Por ello, y aunque no resulta descartable que la formación profesional pueda actuar como un instrumento de la política de empleo, con el objetivo de incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución, el núcleo de la regulación tiene la consideración de ‘legislación laboral’ dictada al amparo del art. 149.1.7 CE, y cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.

Hemos rechazado, por el contrario, la inserción de esta materia en el ámbito del art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas), y ello porque ‘la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única’ (STC 244/2012, FJ 4).”

Determinada, pues, la inclusión del Real Decreto en el ámbito competencial relativo a la “legislación laboral”, el reparto competencial en esta materia viene dado por lo dispuesto en el ya citado art. 149.1.7 CE y por el art. 51.1.1 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana. El primero de estos preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y el segundo dispone que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación.

Como afirmamos en la reiterada STC 88/2014, FJ 3, con cita de la STC 244/2012, FJ 3, el deslinde competencial en esta materia “ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia”.

4. Una vez realizado el encuadre competencial de la materia podemos abordar ya el examen de los distintos preceptos impugnados, comenzando por el art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, en relación con el cual, como bien señala el Abogado del Estado, la demanda se limita a exponer el contenido del precepto y a transcribir sendos extractos de Sentencias de este Tribunal (en concreto, de las SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 201/1998, de 27 de octubre, y 95/2002, de 25 de abril), pero sin añadir comentario, reflexión o precisión alguna acerca de los motivos por los cuales el precepto analizado vulneraría el orden constitucional de competencias. Este Tribunal ha afirmado (por todas, STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 7) que la impugnación de normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Por ello, resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan, pues sólo así podrá conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional, de manera que cuando esa carga no se observe es justo hablar de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3). Por otra parte, la promoción de un conflicto requiere que se justifique la afección de las normas constitucionales y estatutarias definidoras del orden competencial, correspondiendo a la Comunidad Autónoma demandante la carga de alegar la competencia propia que se entiende menoscabada o vulnerada así como la de justificar ese menoscabo o vulneración determinante de la existencia de un verdadero conflicto constitucional sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 9), y, en el presente caso, esa ausencia de alegación impide considerar justificada la existencia de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, por todo lo cual debe ser rechazada la impugnación del art. 8.4.

5. Por lo que se refiere al art. 16.3 y 4, se afirma en la demanda que, en cuanto se refiere a ejecución de acciones formativas, la Comunidad Autónoma debe ser la Administración competente, sin que esté justificado el procedimiento que se establece en dichos apartados, que implica que las comunicaciones se deban realizar al órgano estatal. Dichos apartados prevén que la empresa comunique el inicio y finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal, garantizándose a las Comunidades Autónomas el acceso en tiempo real a las comunicaciones telemáticas realizadas y a toda la información necesaria, para que en el ámbito de sus competencias establezcan su sistema de evaluación, seguimiento y control de las acciones formativas de las empresas. Como ya resolvimos en la STC 88/2014, FJ 7, se contempla aquí “una cuestión relativa a la disponibilidad de la información, que no presupone ni determina la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de la autonómicas, sino la mera utilización de técnicas de coordinación que tienen por objeto hacer posible el acceso automático a la información necesaria, para el adecuado ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución, lo que se acomoda al modelo que contempla el art. 7 *bis* c) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, regulador del denominado sistema de información de los servicios públicos de empleo, cuya coordinación está encomendada al Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos del art. 13 e) de la misma Ley, por lo que no se produce una vulneración de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas”.

6. Dentro de la sección tercera del capítulo II, referida a la “formación de oferta”, se impugnan los arts. 21, párrafo primero, 23.3, 24.3 y 25.4 y 5.

a) El art. 21 establece que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de conformidad con los reales decretos sobre traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, realizará una planificación plurianual en la que se determinarán las prioridades, objetivos generales y recomendaciones a tener en cuenta en la oferta formativa del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, planificación que se efectuará considerando las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. El Consell de la Generalitat Valenciana estima que la planificación plurianual debe limitarse a establecer objetivos generales y recomendaciones, dejando para la convocatoria el detalle y la concreción, que correspondería a la Comunidad Autónoma, quien también debería ser la competente para establecer las prioridades en su territorio.

Esta impugnación ya fue rechazada en la STC 88/2014, FJ 9, en la que se afirmó que “[e]stamos ante una función que, a partir de las propuestas formuladas por las propias Comunidades Autónomas a través del órgano de participación, tiene por objeto exclusivo la emisión de recomendaciones y propuestas de carácter no vinculante, dirigidas a garantizar un funcionamiento más eficaz del sistema en su conjunto. Nos encontramos en consecuencia ante el ejercicio de una función que, por su propia naturaleza, tiene una dimensión supraterritorial, y cuyo objeto exclusivo es el de contribuir a mejorar la eficacia en el funcionamiento del subsistema en su conjunto y, en consecuencia, no interfiere ni menoscaba las competencias de ejecución que corresponden a cada Comunidad Autónoma en su ámbito territorial”.

b) Al art. 23.3 se le achaca que, pese a atribuir la convocatoria de las subvenciones para la financiación de planes de formación y de programas específicos a las Comunidades Autónomas, reserva las bases reguladoras de dichas subvenciones al Estado, que se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, bases que, según afirma la Comunidad Autónoma demandante, se extenderían al establecimiento de las ayudas, las clases de éstas, cuantía máxima, objeto y finalidad de las mismas, requisitos de las empresas solicitantes y criterios esenciales para su concesión, como se deduce del acuerdo del Consejo de Ministros que rechaza el requerimiento de incompetencias, lo que no se ajustaría a las previsiones que sobre el contenido de dichas bases establece el art. 17.3 de la Ley general de subvenciones.

La impugnación debe ser rechazada, toda vez que el precepto se limita a atribuir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el establecimiento de las bases reguladoras para la convocatoria de subvenciones públicas, sin establecer ninguna previsión acerca del contenido o la extensión de dichas bases, por lo que la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible, en su caso, a la orden ministerial que establezca las bases reguladoras de las subvenciones, pero nunca al precepto aquí discutido. Por tanto, el conflicto resulta en este punto prematuro y meramente preventivo, sin que pueda ser enjuiciada la cuestión por este Tribunal. En cualquier caso, el planteamiento de la Comunidad Valenciana, que intenta articular la queja a través de las previsiones de la Ley general de subvenciones, olvida que la norma se incardina en la materia laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa, quedando reservadas a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución. Esto es, nos hallamos ante el supuesto c) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, en el que “el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios”. Y, en este caso, las competencias autonómicas resultan plenamente respetadas por el art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, en cuanto reserva expresamente al órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma la convocatoria y otorgamiento de las subvenciones.

c) En el art. 24.3 se contempla que la ejecución de los planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores desocupados en el ámbito autonómico, se llevará a cabo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en función del carácter sectorial o intersectorial del correspondiente plan de formación. El Consell de la Generalitat Valenciana considera que dicha previsión supone una limitación de las competencias autonómicas de gestión en materia laboral, en la medida en que se restringe la capacidad de decisión de la Comunidad Autónoma para incluir a otras organizaciones.

Una idéntica impugnación de este precepto ya fue desestimada en la STC 88/2014, FJ 9, recordando, con la STC 244/2012, FJ 7, que “estamos ante una materia, la laboral, en la que, como ya ha quedado señalado, el Estado posee competencias normativas plenas, lo que le habilita para establecer la completa disciplina normativa, incluyendo la definición de aquellos supuestos en que, por las características de la acción formativa y la naturaleza de sus beneficiarios, se exceden las competencias autonómicas de ejecución”. Y a partir de esta premisa concluimos que la regla establecida en el precepto examinado “forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos: ‘el presente Real Decreto plantea un modelo de formación profesional para el empleo que insiste en la necesidad de conjugar la realidad autonómica de nuestro Estado y la inserción de la formación en la negociación colectiva de carácter sectorial estatal, creando un marco de referencia en los planos estatal y autonómico, así como en el plano sectorial y de la empresa’; y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación”.

d) El último precepto objeto de impugnación dentro de la sección tercera del capítulo II es el art. 25, en el que se regulan las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados. En concreto, la demanda se dirige contra los apartados 4 y 5, en los que se prevé que estos trabajadores puedan percibir ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como por razones de conciliación, y se contempla igualmente el otorgamiento de becas a determinados colectivos, todo ello en los términos que se determinen por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, financiándose estas ayudas, compensaciones y becas en régimen de concesión directa. Considera la Comunidad Autónoma recurrente que dicha regulación afecta a la competencia autonómica, en la medida en que no se establece distinción cuando se trate de fondos propios de la Comunidad Autónoma.

Acerca de los apartados aquí impugnados, al resolver el conflicto planteado por la Xunta de Galicia, ya dijimos en la STC 88/2014, FJ 9, lo siguiente:

“Tratándose de un supuesto de otorgamiento de ayudas, resulta necesario remitirse a la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas, que se recoge principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónoma de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)].

Las ayudas contempladas en los preceptos impugnados encuentran acomodo en lo dispuesto por esta jurisprudencia constitucional, habida cuenta de que lo que se atribuye al Estado en este precepto no es sino la determinación de la cuantía, condiciones de otorgamiento y régimen de concesión de las ayudas, esto es, tanto el destino como las condiciones de tramitación de las mismas, remitiéndose a lo establecido con carácter general en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, dictado en desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Queda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas.”

A lo anterior, hemos de añadir, en atención a la concreta argumentación que en este caso se plantea, que la reiterada doctrina de este Tribunal señala (por todas, STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6) que la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias, habiéndose precisado, con referencia a una frecuente manifestación de esta facultad de gasto, como son las subvenciones, que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación. Y, aunque las Comunidades Autónomas tienen reconocida constitucionalmente autonomía financiera, como se recuerda en la STC 13/1992, FJ 7, ésta se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (arts. 156.1 CE y 1.1 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas: LOFCA). Pues bien, en este caso, en el que las compensaciones, becas y ayudas se refieren a una actividad que se desarrolla dentro del ámbito propio de la materia laboral, en la que el Estado ostenta una competencia legislativa plena y la Comunidad Autónoma tiene atribuida la ejecución, la concesión de aquéllas deberá supeditarse a la regulación de detalle que sobre el particular establezca el Estado, que resulta competente para determinar dichos extremos, imponiéndoselo a las Comunidades Autónomas incluso respecto de las ayudas de ámbito autonómico (STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 5), en la medida en que esos aspectos se insertan en la función normativa de estas ayudas, que corresponde íntegramente al Estado, como ya se ha expuesto. Por consiguiente, la regulación contenida en el art. 25.4 y 5 no lesiona las competencias autonómicas.

7. Dentro del capítulo III del Real Decreto 395/2007 se dirige el conflicto contra el art. 30.1 y 2, por el que se regulan las acciones de investigación e innovación. En el apartado 1 se contempla la realización por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de una planificación plurianual de las acciones de investigación e innovación que sean de interés para la mejora de la formación profesional para el empleo, a nivel sectorial o intersectorial, o para la difusión del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, planificación que se realizará en el marco de los criterios y prioridades generales que propongan las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, y teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y en las comisiones de coordinación y seguimiento previstas en el art. 32.3. Por su parte, el apartado 2, después de establecer que mediante orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se fijarán las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que se otorguen para la financiación de este tipo de acciones, dispone que “la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas”. La Generalitat Valenciana considera que el apartado 1 invade las facultades de gestión y autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma, remitiéndose a la jurisprudencia que fundamenta la interposición del conflicto y a las observaciones realizadas al art. 23.3 en cuanto a la no distinción de las subvenciones otorgadas con fondos propios de la Comunidad Autónoma. En cuanto al apartado 2, defiende que le corresponde la gestión de las subvenciones estatales, sin que esté justificada la gestión centralizada por el Estado en función de la territorialidad.

a) Planteada en estos términos la controversia, hemos de señalar, ante todo, que la Comunidad Autónoma demandante, con la simple remisión a la jurisprudencia mencionada en su parte inicial, no levanta la carga que le incumbe de alegar las razones por las que entiende que el art. 30.1 lesiona las competencias autonómicas, pues no justifica en qué modo o con base en qué argumentos dicho precepto se opone a la competencia asumida estatutariamente en la materia por la Generalitat Valenciana, sin que sea tarea de este Tribunal reconstruir las demandas o suplir sus carencias. Por tanto, el único razonamiento cierto en relación con este apartado es el que remite a lo alegado en relación con el art. 23.3, lo que conduce a la desestimación de esta impugnación por los mismos fundamentos desarrollados en el análisis de aquel precepto.

b) En cuanto al apartado 2, ya en la STC 88/2014, FJ 10, apreciamos que su segundo párrafo vulneraba las competencias de ejecución autonómicas en la materia, vulneración que hemos de apreciar también aquí por las mismas razones que se desarrollaron en aquel pronunciamiento, en el que se afirmaba:

“[S]e contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, aunque el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (FJ 8). Y como señalaba la STC 111/2012, FJ 7, precisamente el dato de que la competencia normativa del Estado sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tal alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados.

La atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencia de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas. Como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 6 de esta resolución, semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma.”

8. En relación con la estructura organizativa y de participación que el Real Decreto regula en el capítulo IV, el conflicto discute el contenido de los arts. 32.3, 33.2 d), 34 y 35 del Real Decreto, a través de los cuales se regulan los órganos competentes para la programación, gestión y control (art. 32); la estructura organizativa y de participación en materia de formación profesional para el empleo, integrada por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33); la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (art. 34) y las comisiones paritarias (art. 35).

En cuanto a los tres primeros preceptos, señala la Comunidad Valenciana que las técnicas de cooperación y de colaboración que se contemplan no pueden servir para despojar a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución que tienen atribuidas, que no se dejan a salvo en aquéllos, sino que entrañan una intervención de la Administración estatal en el ejercicio de competencias que le son ajenas. Por lo que se refiere al art. 35, se le achaca que los acuerdos adoptados en materia de formación en el seno de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal no pueden determinar la constitución de comisiones paritarias de negociación de ámbito inferior.

Como recordamos en la STC 88/2014, FJ 11, en lo que respecta a la estructura organizativa en materia de formación profesional, hemos señalado que “la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral prevista en el art. 149.1.7 CE supone la atribución a éste de la íntegra regulación de la materia y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y han de ejercerse precisamente por las Comunidades Autónomas. Las técnicas de cooperación y colaboración entre las instancias estatales y las autonómicas han sido reiteradamente definidas como consustanciales al modelo de Estado que la Constitución establece, pues el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación y concertación o acuerdo previstas en las Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales, en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, y 36/1994), pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (de nuevo SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre FJ 7).” (STC 244/2012, FJ 8).

Continuaba señalando la STC 244/2012 que “estos son pues los criterios hermenéuticos que han de ser tomados en consideración para el análisis de los preceptos impugnados, criterios que permiten afirmar que la mera previsión de una estructura organizativa y de participación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales implicados, en cuanto traslación de los principios generales de cooperación y colaboración, tiene por objeto favorecer la adecuada articulación del ejercicio de las respectivas competencias, y en esta medida, tales previsiones no alteran el esquema de reparto competencial, ni impiden a la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de servicios y unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución que le han sido constitucionalmente atribuidas, siempre y cuando las funciones atribuidas a dichos órganos no vengan a sustituir las competencias de ejecución que son propias de las Comunidades Autónomas” (FJ 8).

a) En atención a estas premisas, podemos descartar, en primer lugar, que el art. 32.3 vulnere las competencias autonómicas, pues se limita a establecer un mecanismo de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo, que tendrá lugar a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (actualmente Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales), configurada en el art. 7.1 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, como el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo, y a través de las comisiones de coordinación y seguimiento reguladas en los respectivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación. Por tanto, se trata de órganos a través de los cuales se trata de conjugar el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las estatales, sin que se aprecie una afección o menoscabo de aquéllas.

b) Por lo que se refiere al art. 33, ya afirmamos en la STC 88/2014, FJ 11, que el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo regulado en el mismo “se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento. En la mayoría de los casos se reproducen, además, las funciones que en el modelo anterior se atribuían a la comisión Estatal de Formación Continua y que fueron objeto de análisis específico en la STC 244/2012, FJ 8 a), a cuya argumentación procede remitirse, y que nos permitió concluir que las citadas funciones ‘no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas’”. Y esta misma doctrina ha de aplicarse en cuanto al párrafo d) del art. 33.2, pues se ajusta perfectamente con la naturaleza del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, como órgano de consulta sin funciones decisorias, la emisión por su parte de informe en determinados supuestos o la realización de propuestas.

c) A idéntica conclusión hemos de llegar en cuanto a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, prevista en el art. 34, que como señalamos en la reiterada STC 88/2014, FJ 11, “es un órgano perteneciente al sector público estatal, que se rige por un patronato integrado por la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, a la que se atribuyen funciones de impulso, coordinación, propuesta e informe, funciones que, siguiendo el criterio antes señalado, no interfieren en las funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, incluyéndose, además, una expresa salvaguarda en cuanto a la preservación de las funciones atribuidas a éstas. En ningún caso en el texto de la demanda se efectúa la necesaria identificación, ni una mínima argumentación, de las supuestas interferencias en las competencias autonómicas, por lo que, procede también rechazar la impugnación formulada a este precepto, aplicándose subsidiariamente lo señalado en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 244/2012”.

d) Finalmente, del art. 35, en el que se contemplan las comisiones paritarias sectoriales, el Consell de la Generalitat Valenciana parece discutir únicamente el inciso final del primer párrafo del apartado 1, que prevé la posibilidad de que, en el marco de la negociación colectiva sectorial, puedan constituirse comisiones paritarias sectoriales “de otro ámbito” distinto al Estatal, porque podría afectar a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dicho argumento debe ser rechazado, toda vez que aquí no interviene la potestad de autoorganización autonómica. Debe tenerse en cuenta que el precepto se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado en virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.7 CE (SSTC 57/1982, de 27 de julio, FJ 11; y 228/2012, de 29 de noviembre, FJ 3), limitándose simplemente la norma a declarar que, dentro de su autonomía colectiva, las organizaciones empresariales y sindicales pueden constituir comisiones paritarias sectoriales estatales o de otro ámbito. En tal sentido, en la STC 88/2014, FJ 11, ya hemos destacado acerca de dicha previsión que esas comisiones paritarias son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales en los que no se integran ni la Administración estatal ni la autonómica, “a los que se atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas”. No existe, en consecuencia, lesión de las competencias autonómicas.

9. El último bloque de preceptos impugnados en el presente conflicto se ubica en el capítulo V, referido a “calidad, evaluación, seguimiento y control de la formación”. La demanda concreta su desacuerdo en los arts. 36.3, 37 y 38, considerando que forman parte de las competencias de gestión transferidas a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, cuyo contenido no puede modificar el legislador estatal mediante una intervención unilateral.

a) El art. 36.3 se refiere a la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal de un plan para el perfeccionamiento del profesorado, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas, previéndose la ejecución de las acciones a través de los centros de referencia nacional cuando vayan dirigidas a formadores de dos o más Comunidades Autónomas, mientras que serán gestionadas en el ámbito autonómico cuando se dirijan específicamente a formadores de una Comunidad Autónoma. Sobre la posible vulneración por parte de este precepto de las competencias autonómicas de ejecución ya nos pronunciamos también en la STC 88/2014, FJ 2, al socaire de la impugnación dirigida contra el mismo por la Xunta de Galicia. Dijimos allí para rechazar la queja dirigida contra el mismo:

“En relación con esta materia, hemos de partir, como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 7, ‘de nuestra doctrina según la cual la materia de perfeccionamiento del personal docente, funcionarial y no funcionarial, debe encuadrarse en la competencia sobre enseñanza, de suerte que, situados en dicho ámbito material, hemos reconocido que el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen’. Asimismo afirmamos que ‘la cuestión controvertida … se contrae a determinar si la atribución a un órgano estatal de la potestad de desarrollar programas de formación permanente del profesorado … es en sí misma vulneradora de las competencias autonómicas en materia de educación. Para ello resulta procedente trasladar al presente caso las conclusiones que alcanzamos en relación con la formación continua de los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, de 14 de febrero, en la que, en un ámbito como la sanidad, en el que la delimitación competencial también responde al binomio bases-desarrollo, consideramos que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución correspondían a la competencia autonómica, si bien ello no impedía al Estado que discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio las Comunidades Autónomas y ello con eficacia en todo el territorio nacional.’

Reconocida pues la competencia del Estado para desarrollar programas de formación y perfeccionamiento del profesorado y para disciplinar normativamente los criterios generales de formación continua de los profesionales, en un ámbito regido por el binomio competencial bases-desarrollo, resulta evidente que tal reconocimiento ha de extenderse a un supuesto como el presente, en el que la competencia se rige por el binomio legislación-ejecución, y, en consecuencia, no cabe negar las facultades que, en el precepto que se examina, se atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal, en colaboración con las Comunidades Autónomas, para la elaboración del plan de perfeccionamiento del profesorado y de las acciones formativas correspondientes, habida cuenta, además, que el precepto reconoce expresamente las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas.”

Aparte de ello, hemos de señalar que, si bien fueron traspasadas a la Generalitat Valenciana funciones y servicios de la gestión de la formación profesional ocupacional en virtud del Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre, sin embargo, en el apartado B).2 del anexo, al establecer que se transfiere la titularidad de los centros de formación profesional ocupacional del Instituto Nacional de Empleo en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, se exceptúan dos centros, que tendrán la consideración de centros nacionales, cuya titularidad se reserva el Estado, como también se reserva la gestión de los mismos, de acuerdo con el apartado C).8 del anexo. Pues bien, en el art. 17 del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, regulador del plan nacional de formación e inserción profesional (que derogó y sustituyó al Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, en función de cuya regulación se produjo el traspaso de funciones en la materia a la Generalitat Valenciana), se contemplaban, entre otros cometidos de los centros nacionales de formación profesional ocupacional, la elaboración, seguimiento y evaluación de los medios didácticos, el desarrollo de los estudios y propuestas técnicas necesarias para determinar las enseñanzas mínimas e itinerarios formativos, y, especialmente, en lo que aquí nos afecta, el desarrollo de los planes anuales de formación y perfeccionamiento de los profesores y expertos docentes. Ciertamente, esa regulación ha sido sustituida por el Real Decreto objeto del presente conflicto, que se refiere a los centros de referencia nacional en su art. 9.1 a).1, pero en lo que aquí nos interesa, lo que resulta indudable es que en el propio Real Decreto de traspaso de funciones en la materia a la Generalitat Valenciana existe un fundamento para que el Estado pueda desarrollar las funciones que se contemplan en el art. 36.3 del Real Decreto 395/2007.

b) El art. 37 regula la evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo, mientras que el art. 38 contempla las actuaciones de seguimiento y control de la formación. Es cierto, como aduce la demanda, que en virtud del Real Decreto 1371/1992 se traspasaron a la Generalitat Valenciana las funciones de programación, organización, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas de acuerdo con el plan nacional de formación e inserción profesional [apartado B).1 a) del anexo], y de seguimiento de la formación profesional ocupacional en la Comunitat Valenciana, incluida la designación de los órganos de participación que asuman las funciones atribuidas en el art. 26 del Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, a los comités provinciales de seguimiento de la formación profesional ocupacional, excepto la prevista en el apartado 2 c) [apartado B).6 del anexo], lo que se traducía en recibir información sobre la evolución de la formación profesional ocupacional y sobre los resultados de las medidas y programas, realizar el seguimiento y análisis de la formación profesional ocupacional, pudiendo recabar información de empresas y representantes sindicales, expresar su parecer sobre cualquier asunto en la materia que le fuera sometido, y emitir propuestas y recomendaciones sobre la situación y desarrollo de la formación ocupacional. Esto es, resulta indudable que la Comunitat Valenciana recibió las funciones relacionadas con la evaluación, el seguimiento y el control de la formación profesional ocupacional, incluida en el Real Decreto 395/2007 dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, funciones cuyo ejercicio se circunscribía en el propio Real Decreto 1371/1992 al ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Ahora bien, el análisis de los arts. 37 y 38 impugnados por el Consell de la Generalitat Valenciana permite constatar que esas funciones ejecutivas autonómicas son respetadas en los mismos, en la medida en que se contempla expresamente que las actuaciones de evaluación, seguimiento y control serán llevadas a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en función de las competencias que, de acuerdo con la regulación del Real Decreto 395/2007 corresponderán a uno y otros, según el ámbito de las actuaciones a desarrollar dentro del subsistema de formación profesional para el empleo.

Además, en la STC 88/2014, FJ 12, ya nos pronunciamos sobre un aspecto parcial de los citados arts. 37 y 38, el relativo a la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas de un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, y de un plan de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo, remitiéndonos a lo señalado en la STC 95/2013, de 23 de abril, FJ 6, en relación con una previsión similar (el plan anual de seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la formación continua), en la que se afirmó que “las funciones reseñadas tienen por objeto el seguimiento, análisis y evaluación global del funcionamiento del subsistema de formación profesional continua, se realizan y afectan al conjunto del territorio y, en consecuencia, tienen un ámbito supraterritorial que determina que hayan de encomendarse a un órgano estatal —el Servicio Público de Empleo Estatal—, constituyendo, además, complemento indispensable para la eficacia en la adopción de las decisiones legislativas que afectan a la ordenación del conjunto del subsistema. Las actividades de ejecución que en los citados preceptos se contemplan, no tienen otro alcance que el de recabar, tratar y analizar los datos que se aporten desde las distintas partes del territorio, y, a ello, responde también la modificación operada por la Orden TAS/397/2006, que vino a contemplar específicamente que dicha ejecución habría de realizarse ‘en coordinación con los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas’, sin que tales funciones impliquen vulneración o menoscabo de las que, con idénticas características, puedan desarrollar las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, por lo que no se vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 16/2013, FJ 9)”.

No se aprecia, por consiguiente, que los preceptos impugnados vulneren las competencias de ejecución en la materia de la Generalitat Valenciana.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en su virtud:

1º Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, vulnera las competencias de la Generalitat Valenciana.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6869-2007, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, debo manifestar mi discrepancia con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, pese a que como ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria de la Sala.

En cuanto a mí discrepancia me remito a las razones expuestas en el Voto particular que formulé a la STC 88/2014, de 9 de junio, que resolvía el conflicto positivo de competencia núm. 6767-2007, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, mencionado en el encabezamiento de este Voto particular.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 124/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:124

Recurso de amparo 2201-2008. Promovido por don Guillermo Malcolm Mahoney Morton respecto de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y de un Juzgado de lo Social que desestimaron su demanda sobre pensión de viudedad.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Votos particulares.

1. La cuestión relativa a la denegación de la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de una pareja homosexual ha sido resuelta por la STC 92/2014, que desestimó la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 174.1 LGSS [FJ 3].

2. La exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990, 92/2014; ATC 222/1994) [FJ 4].

3. En caso de no existir libertad para contraer matrimonio es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales (SSTC 180/2001) [FJ 3].

4. Ha de ser el legislador –en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público– el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance [FJ 4].

5. Doctrina sobre el margen de libertad de configuración del legislador para establecer los requisitos exigibles para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social (SSTC 184/1990, 41/2013, 92/2014; SSTEDH casos *Mata Estévez c. España*, de 10 de mayo de 2001; *Schalk and Kopf c. Austria*, de 24 de junio de 2010) [FJ 4].

6. La especial naturaleza del recurso de casación para la unificación de doctrina, condicionado legalmente a la concurrencia de rígidos requisitos de admisión sobre identidad y contradicción, determina que su interposición no resulte siempre preceptiva para dar por agotada la vía judicial, siendo únicamente exigible, a los efectos de la subsidiariedad del amparo, cuando no quepa duda respecto de su procedencia (STC 29/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2201-2008, promovido por don Guillermo Malcolm Mahoney Morton, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Carmen Palomares Quesada y asistido por el Letrado don Jorge Domínguez Roldán, contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de enero de 2008, que confirmó la del Juzgado de lo Social núm. 22 de Madrid, de 10 de mayo de 2007, dictada en materia de Seguridad Social contra la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 6 de abril de 2006 en expediente de viudedad. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 17 de marzo de 2008, doña Carmen Palomares Quesada, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Guillermo Malcolm Mahoney Morton, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento.

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

a) El demandante de amparo mantuvo una relación de pareja estable análoga al matrimonio con el Sr. Reverte durante más de veinte años y hasta el fallecimiento de este último en el año 1999.

b) Presentó solicitud de pensión de viudedad, que le fue denegada por resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 6 de abril de 2006, por no ser o haber sido cónyuge del fallecido. Formulada reclamación previa, fue desestimada por resolución de 28 de junio de 2006, con base en idéntico motivo.

c) Con fecha de 11 de agosto de 2006 articuló demanda en materia de Seguridad Social en reclamación de la referida pensión de viudedad. Fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 22 de Madrid, de 10 de mayo de 2007, que consideró que el derecho a la pensión sólo existe cuando está legalmente establecido y que no es sino a partir de la Ley 13/2005, de 1 de julio, cuando se reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo, siendo la promulgación de dicha norma la que despliega los efectos que, respecto de otros derechos, puedan derivarse a favor de quienes quieran, conforme a ella, contraer matrimonio. Añadía que ni de la disposición adicional primera de la Ley 13/2005, de 1 de julio, ni de la disposición adicional décima.2 de la Ley 30/1981, de 7 de julio, se derivaba el derecho pretendido por la parte demandante.

d) Contra la anterior decisión judicial, el recurrente en amparo formuló recurso de suplicación, que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta de la Sala de lo Social, de 25 de enero de 2008, que reiteró en esencia los razonamientos de la Sentencia de instancia en cuanto a la Ley 13/2005, de 1 de julio.

3. En la demanda de amparo el recurrente afirma que se ha producido la vulneración del art. 14 CE. Aduce que la denegación de la pensión de viudedad, amparándose la misma en la inexistencia del vínculo matrimonial, cuando tal extremo es fruto de un impedimento legal ajeno a la voluntad de los integrantes de la pareja, determina, realmente, que la convivencia estable mantenida por personas del mismo sexo no recibe el mismo tratamiento que ante la misma situación (concurrencia de un impedimento legal que impedía el acceso al matrimonio) ha venido recibiendo la convivencia acreditada mantenida por personas de distinto sexo. En efecto, ese elemento, que fue expresamente considerado en la Ley 30/1981, de 7 de julio, es sin embargo rechazado en estos autos porque la citada equiparación entre vínculo matrimonial y convivencia estable —cuando no se ha podido acceder al anterior—, y a diferencia de lo que ocurría en aquella Ley de 1981, no aparece contemplada ni regulada en la Ley 13/2005, de 1 de julio. Esto así, el desequilibrio donde se asienta la lesión del principio de igualdad surge, dice el recurso, del distinto tratamiento que se otorga a un miembro de una pareja de hecho homosexual frente a un miembro de una pareja de hecho integrada por personas de distinto sexo, cuando ambos no pueden acreditar, por impedimento legal, y por tanto, ajeno a su voluntad, el cumplimiento del requisito del vínculo matrimonial y cuando, además, tal imposibilidad deriva, de forma coincidente, de la falta de desarrollo normativo que posibilitara el acceso al matrimonio.

A su juicio, la regulación del matrimonio y la consiguiente modificación del Código civil contenida en la Ley 13/2005, de 1 de julio, es, sin duda, la consecuencia de un proceso normativo y de la sucesión de diferentes normas reguladoras del mismo, pero constituye, igualmente, una verdadera equiparación no sólo a futuro, sino además, ante la indudable voluntad del legislador de equiparar la institución matrimonial para todas las personas con independencia de su sexo, una incorporación normativa a la estructura legal que vinculada con el matrimonio existiera anteriormente, con independencia de que las citadas normas en su origen solo afectaran a las personas que en aquel entonces podían acceder al matrimonio. Por tanto, concluye, una vez publicada la Ley 13/2005, de 1 de julio, no puede mantenerse que el impedimento legal para acceder al vínculo matrimonial pueda ser considerado como un hecho distinto que permita un tratamiento diferente.

4. Por providencia de 4 de mayo de 2010 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando la certificación o fotocopia adverada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso judicial, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes.

5. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se personó en este proceso constitucional mediante escrito de 14 de junio de 2010, dictándose diligencia de ordenación de 12 de julio de 2010 que lo tiene por personado en la representación que ostenta, dando asimismo vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2010, el recurrente evacuó el trámite ratificando las alegaciones realizadas en el escrito de demanda.

7. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones por escrito de 15 de septiembre de 2010. Sostiene, refiriéndose a la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, y a la situación regulada en la adicional primera de la Ley 13/2005, de 1 de julio, que “si el legislador ha reconocido con carácter retroactivo el derecho a una prestación de Seguridad Social en base a la existencia de una causa impeditiva del matrimonio (el ligamen o vínculo previo), el supuesto que el ahora recurrente ofrece resulta ser exactamente el mismo, ya que se trata también de una anterior causa impeditiva para contraer matrimonio, que ahora ha desaparecido”, razón por la cual procedería el otorgamiento del amparo por vulneración del art. 14 CE.

8. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social formuló alegaciones mediante escrito de 16 de septiembre de 2010, planteando como cuestión previa la inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de los recursos procedentes contra la resolución judicial recurrida, conforme a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 44.1 a) de la misma Ley, por cuanto debería haberse planteado recurso de casación para la unificación de doctrina. En cuanto al fondo, tras la cita y reproducción parcial del ATC 222/1994, de 11 de julio, dictado en el recurso de amparo núm. 1101-1993, razona que no existe infracción del art. 14 CE, y que el derecho pretendido no nace de las normas invocadas: disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, que no resulta aplicable al caso ni directamente ni por analogía, y Ley 13/2005, de 1 de julio, que no contempla disposición alguna que indique la existencia de efectos retroactivos que pudieran amparar la pretensión.

9. Por providencia de 17 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo imputa a las resoluciones impugnadas la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE). Afirma que la denegación de la pensión de viudedad, amparada en la inexistencia del vínculo matrimonial, cuando tal extremo es fruto de un impedimento legal ajeno a la voluntad de los integrantes de la pareja, determina, realmente, que la convivencia estable mantenida por personas del mismo sexo no recibe el mismo tratamiento que ante la misma situación (concurrencia de un impedimento legal que impedía el acceso al matrimonio) ha venido recibiendo la convivencia acreditada mantenida por personas de distinto sexo. Ese elemento, que fue expresamente considerado en la Ley 30/81, de 7 de julio, es sin embargo rechazado en estos autos porque la citada equiparación entre vínculo matrimonial y convivencia estable —cuando no se ha podido acceder al anterior— no aparece contemplada ni regulada en la Ley 13/2005, de 1 de julio, produciendo esa interpretación la lesión denunciada, al otorgarse un distinto tratamiento a un miembro de una pareja de hecho homosexual frente a un miembro de una pareja de hecho integrada por personas de distinto sexo. A su criterio, una vez publicada la Ley 13/2005, de 1 de julio, no puede mantenerse que el impedimento legal para acceder al vínculo matrimonial pueda ser considerado como un hecho diferenciador.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, por su parte, interesa la desestimación del recurso, objetando con carácter previo y en términos de inadmisibilidad la falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. El Ministerio Fiscal solicita el otorgamiento del amparo de acuerdo con las razones que han sido recogidas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de abordar el análisis del fondo de lo planteado, es preciso analizar el óbice procesal de la falta de agotamiento de la vía judicial previa que denuncia el Letrado del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por no haberse formalizado recurso de casación para la unificación de doctrina contra la Sentencia dictada en suplicación y ahora impugnada [arts. 50.1 a) y 44.1 a) LOTC].

La exigibilidad de la interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina, como requisito para el agotamiento de la vía judicial previa, ha sido examinada por la doctrina de este Tribunal, que ha subrayado que la especial naturaleza de dicho recurso, condicionado legalmente a la concurrencia de rígidos requisitos de admisión sobre identidad y contradicción, determina que su interposición no resulte siempre preceptiva para dar por agotada la vía judicial, siendo únicamente exigible, a los efectos de la subsidiariedad del amparo, cuando no quepa duda respecto de su procedencia (por ejemplo, STC 29/2013, de 11 de febrero, FJ 3). Es igualmente cierto, conforme a esa misma doctrina, que corresponde a quien pretende hacer valer su no interposición como motivo de inadmisibilidad acreditar la posibilidad de recurrir a esta extraordinaria vía en el supuesto concreto (por todas, STC 221/2012, de 26 de noviembre, FJ 4).

En el presente caso el Letrado de la Administración de la Seguridad Social invoca dicho óbice procesal, pero no cumple con la carga señalada anteriormente, pues no es bastante para satisfacerla la mera cita de Sentencias potencialmente habilitantes de su articulación, que en esta ocasión se efectúa sin realizar, sin embargo, ni siquiera un examen aproximativo a las identidades y contradicción que el Tribunal Supremo reclama invariablemente para acceder a ese recurso extraordinario. La objeción, en consecuencia, no puede prosperar.

3. Para dar respuesta a las quejas planteadas en la demanda de amparo, debemos remitirnos a lo dicho por este Tribunal en la reciente Sentencia 92/2014, de 10 de junio, que resolvió la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, a la que se ha hecho referencia en los antecedentes.

En efecto, este Tribunal, ante las dudas de constitucionalidad sobre el art. 174 LGSS en relación a la prohibición de discriminación contenida en el art. 14 CE, se planteó, en virtud del art. 55.2 LOTC, una cuestión de inconstitucionalidad que ha sido resuelta en la citada STC 92/2014, de 10 de junio.

El apartado 1 del artículo 174 de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), en la redacción dada por el art. 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dispone:

“Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine.

Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.”

Señalamos en la STC 92/2014, FJ 5, que “la eventual contradicción, por parte del precepto sometido a nuestro enjuiciamiento, con el derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual que proscribe el segundo inciso del artículo 14 CE, se circunscribe a un aspecto concreto, cual es que solamente los cónyuges podrían ser beneficiarios de la pensión de viudedad y, en consecuencia, a los miembros de parejas de hecho homosexuales les estaba vedado acceder a esa prestación, puesto que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, aquéllos no podían contraer vínculo matrimonial”. En ese mismo fundamento recordamos que “la posibilidad de contraer o no matrimonio ha sido un aspecto de especial significación para la doctrina constitucional, a la hora de enjuiciar supuestos en que el ordenamiento jurídico brindaba a los cónyuges un tratamiento más favorable que el dispensado a las parejas de hecho, incluidos los casos relacionados con prestaciones de la Seguridad Social”, destacando que las diferencias entre una y otra situación podían “ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia” (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3), que la existencia de libertad para contraer matrimonio es un factor que permite justificar, adicionalmente, ese distinto tratamiento (por todas, STC 184/1990, de 15 de noviembre, y más recientemente AATC 188/2003, de 3 de junio, 47/2004, de 10 de febrero, 77/2004, de 9 de marzo, 177/2004, de 11 de mayo, o 203/2005, de 10 de mayo).”

Lo anterior no implica, sin embargo, que “en cualquier situación en que los convivientes *more uxorio* se vean impedidos de contraer matrimonio, tal eventualidad deba engendrar una obligación, a cargo de los poderes públicos, de brindar a los miembros de parejas de hecho un tratamiento jurídico equiparado al previsto para los cónyuges pues, en caso de no existir tal libertad, es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales, de manera que este Tribunal deberá comprobar si las causas que hipotéticamente lo impiden resultan constitucionalmente admisibles”, conclusión que se fundamenta en la doctrina de la STC 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 3.

4. Con arreglo a lo anterior, en el fundamento jurídico 6 de la STC 92/2014, ya citada, examinamos si la causa que en aquel supuesto limitaba la libertad de contraer el vínculo matrimonial era una causa que pugnaba con los principios y reglas constitucionales. Así, con cita del ATC 222/1994, de 11 de julio, señalamos que “la exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990 y 66/1994)”, a la par que recalcamos el amplio margen de apreciación y configuración del legislador en cuanto al régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y las situaciones que han de considerarse merecedoras de protección.

Además, indicamos que “[d]entro de ese amplio margen de apreciación, el legislador en la LGSS de 1994 decidió perfilar una pensión de viudedad que si bien, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, no responde a la existencia de una situación de necesidad, sino “a la compensación de un daño cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia (la muerte de uno de los cónyuges)” (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 4), queda limitada a los supuestos en los que existe un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario como forma singular de protección de la unión familiar que cumple con determinados requisitos legales, que son los del matrimonio. No estaba, pues, entonces concebida la pensión de viudedad como una institución llamada, sin más, a compensar el daño de la minoración de ingresos sufrida por el superviviente de una pareja, sino a compensar ese daño cuando se producía en el ámbito de la familia sustentada en el previo matrimonio.

Las uniones de hecho heterosexuales resultaban excluidas del acceso a la pensión porque, pudiendo acceder al matrimonio, decidían libremente no hacerlo y, por tanto, no cumplir con los requisitos legales, debiendo, por tanto, correr con las consecuencias de ello (STC 184/1990, FJ 1). Las uniones homosexuales quedaban fuera de la esfera de protección porque la configuración del matrimonio en aquel momento —lo que habría de cambiar después— era una configuración clásica o tradicional del mismo, que respondía a la idea de que uniones homosexuales y heterosexuales tenían una funcionalidad distinta dentro de la sociedad. Conviene recordar a estos efectos que, como tuvimos ocasión de señalar, la extensión de la pensión de viudedad a quienes convivían de forma estable extramatrimonialmente estaba lejos de ser la pauta en la legislación internacional y en el Derecho comparado en aquel momento (STC 184/1990, FJ 5). Es más, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo ocasión de pronunciarse, en el *caso Mata Estévez c. España*, sobre la conformidad al derecho a la igualdad y a la no discriminación del sistema español que vinculaba el acceso a la pensión de viudedad a la previa existencia de vínculo matrimonial, afirmando, en su Sentencia de 10 de mayo de 2001, que tal regulación no era discriminatoria puesto que perseguía un fin legítimo —“a saber, la protección de la familia fundada en los vínculos del matrimonio”— y existía una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin en cuestión. El Tribunal estimó, pues, que el trato diferenciado dispensado a las relaciones homosexuales entraba dentro del legítimo margen de apreciación del Estado. Idea que ha reiterado más recientemente, en su Sentencia de 24 de junio de 2010 (caso *Schalk and Kopf c. Austria*, § 108), en la cual, y ante la alegación de los demandantes de que si ofrece a las parejas de un mismo sexo un medio de reconocimiento alternativo al matrimonio, el Estado está obligado a otorgarles un estatus que se corresponda a todos los efectos con el propio de la institución matrimonial, el Tribunal afirma no compartir ese argumento, al entender que “los Estados disfrutan de un cierto margen de apreciación respecto de la situación concreta derivada de los medios alternativos de reconocimiento”.

En consecuencia, concluimos, en ese mismo fundamento jurídico 6, que “[h]a de ser, por tanto, el legislador —en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público— el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance. Así lo ha hecho el legislador con posterioridad, tanto con la regulación del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, lo que permite a los cónyuges supervivientes de matrimonios homosexuales solicitar la correspondiente pensión de viudedad, como con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que extiende este beneficio, con ciertas limitaciones y requisitos, a todas las parejas de hecho estables, tanto heterosexuales como homosexuales, previendo, además, en su disposición adicional tercera, su aplicación a situaciones acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. Una decisión de política legislativa ciertamente legítima (STC 41/2013, FJ 3), como también lo era, no obstante, la anterior, que ninguna tacha ofrecía, por las razones ya expuestas, desde la perspectiva del art. 14 CE”.

5. La aplicación de la precedente doctrina al caso concreto que ahora se nos plantea conduce directamente a considerar que no es posible apreciar la denunciada vulneración del art. 14 CE, en ninguno de sus planos (incisos primero y segundo del precepto), lo que ha de conducir a la desestimación del presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2201-2008.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la desestimación del recurso de amparo se basa en la argumentación plasmada en la STC 92/2014, de 10 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal ha desestimado la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular formulado por don Luis Ignacio Ortega Álvarez a dicha Sentencia al que entonces me adherí, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, doy aquí por reproducido.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2201-2008.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la desestimación del recurso de amparo se basa en la argumentación plasmada en la STC 92/2014, de 10 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal ha desestimado la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013, me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular formulado por don Luis Ignacio Ortega Álvarez a dicha Sentencia al que entonces me adherí, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, doy aquí por reproducido.

Y en tal sentido emito este Voto particular.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 125/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:125

Cuestión de inconstitucionalidad 1826-2011. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio.

Competencias sobre legislación civil: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia.

1. El órgano judicial deja en suspenso la decisión sobre la aplicación temporal de la norma cuestionada, por lo que, en consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la existencia o inexistencia de fundamento competencial para la regulación de las parejas de hecho en el Derecho civil de Galicia sería innecesario o indiferente para la decisión del proceso, en el que lo que se debate es la existencia misma de una situación de convivencia de hecho (SSTC 18/2014, 75/2014) [FJ 2].

2. Doctrina sobre el juicio de aplicabilidad y el juicio de relevancia en las cuestiones de inconstitucionalidad (STC 42/2013) [FJ 2].

3. No existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 42/2013) [FJ 2].

4. Procede la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, ya que no se han satisfecho suficientemente los juicios de aplicabilidad y relevancia exigidos por el art. 35 LOTC [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1826-2011, planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, modificada por la Ley 10/2007, de 28 de julio, por posible infracción del art. 149.1.8 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado del Parlamento de Galicia, El Letrado de la Xunta de Galicia y ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de marzo de 2011 se registró en este Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, fechado el 23 de marzo de 2011, al que se acompañaba, junto con testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 20-2010, Auto del mismo órgano jurisdiccional, de 23 de febrero de 2011, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, tanto en su redacción originaria como en la redacción actual tras la modificación introducida por la Ley 10/2007, de 28 de junio, ambas por posible infracción del art. 149.1.8 CE, siendo registrada esta cuestión con el número 1826-2011.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Lugo, doña María del Pilar López Gallego, ejercitó acción reivindicatoria contra doña Sandra Meilán, quien fuera pareja de hecho de su hijo desde el 10 de junio de 2005 hasta 12 de agosto de 2007, fecha en que él fallece como consecuencia de un accidente de tráfico. La actora y madre del causante entiende que, fallecido su hijo sin testar, ella es la heredera universal y, en consecuencia, reclama que se declare su propiedad y se reintegre a ella la posesión sobre los bienes de su hijo (un inmueble y un automóvil) que, en el momento de interposición de la demanda, continuaban en posesión de quién fuera pareja de hecho de su difunto hijo y, ahora, era demandada.

b) La actora había ejercido previamente una acción de desahucio por precario que no prosperó, pues el Juzgado de Primera Instancia de Lugo entendió que, una vez acreditado que el causante y doña Sandra Meilán se inscribieron como pareja de hecho en el registro de parellas de feito del Concello de Lugo, desde el 10 de junio de 2005, la demandada tenía derecho a permanecer en la vivienda —al menos *a priori*—, a título de miembro supérstite de la pareja y con fundamento en el Derecho civil de Galicia. La desestimación de la acción de desahucio es lo que justificaba la interposición de la acción reivindicatoria de propiedad.

c) La actora fundamentaba jurídicamente su pretensión en la errónea aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, que establecía en su primer párrafo: “A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges.” Y en el segundo: “Tendrán la consideración de relación marital análoga al matrimonio la formada por dos personas que lleven conviviendo al menos un año, pudiéndose acreditar tal circunstancia por medio de la inscripción en el registro, manifestación expresa mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio admisible en derecho. En caso de tener hijos en común será suficiente con acreditar la convivencia.” La disposición adicional tercera de la Ley 2/2006 fue modificada por la Ley 10/2007, de 28 de junio y tras la reforma dispone: “2. Tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio”.

d) Por Sentencia de 31 julio 2009, el órgano de instancia desestimó la demanda interpuesta con los argumentos siguientes: 1) resultaba plenamente aplicable al caso el contenido de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 junio de Derecho civil de Galicia, pues en la documentación aportada consta acreditado que el hijo de la actora y la demandada se inscribieron como pareja de hecho en el registro de parellas de feito del Concello de Lugo el día 10 junio 2005 y, cuando el 12 de agosto de 2007 tuvo lugar el accidente y fallecimiento de él, ambos permanecían conviviendo como pareja de hecho en el mismo domicilio con el que se habían inscrito en el registro mencionado; 2) estando así acreditada la vocación de permanencia de la relación que mantenía la pareja y, cumpliéndose también el requisito del año de convivencia desde la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 de junio, hasta la fecha del fallecimiento, 12 de agosto de 2007, la aplicación de la disposición adicional tercera no es discutible; 3) la posterior modificación del contenido de la redacción de la disposición adicional tercera a través de la Ley 10/2007, de 28 de junio, no impide reconocer y apreciar los efectos que desencadenó la Ley 2/2006, de 14 de junio, durante su vigencia en su redacción original, lo que se traduce en aplicar a la demandada el estatuto jurídico del cónyuge viudo, al que se reconoce la cualidad de legitimaría del difunto y en consecuencia, el usufructo vitalicio de la mitad del haber hereditario; y 4) no puede establecerse sobre qué bien de la herencia recae el usufructo que corresponde a su pareja, en tanto no quede especificada la situación jurídica de todos y cada uno de los bienes que componen la herencia del causante, por lo que no puede estimarse la acción reivindicatoria.

e) La demandante interpone recurso de apelación, alegando la indebida aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en su redacción originaria, al entender que la Sentencia apelada, por un lado, da una eficacia retroactiva a la disposición adicional en su redacción inicial, por haber incluido períodos de tiempo anteriores a su entrada en vigor —el año de convivencia— y, por otro, aplica una norma que no puede obviarse que estaba ya derogada en el momento del fallecimiento del causante. El órgano de apelación desestimó el recurso reiterando que: 1) había quedado acreditado que la demandada convivía con el actor desde el 10 de junio de 2005, lo que significaba que en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 de junio, llevaban conviviendo más de un año y ello era una situación consolidada; 2) la modificación introducida por la Ley 10/2007, de 28 junio, no modificaba las circunstancias del caso, teniendo en cuenta que no puede exigirse la inscripción en un registro no creado a la fecha del fallecimiento del causante; 3) lo coherente es tener en cuenta los pactos que los miembros de la pareja de hecho hubiera realizado para la regulación de su relación durante la convivencia, como es el caso de la inscripción en el registro de parejas de hecho que en ese momento existía, el registro de parellas de feito del Concello de Lugo; 4) por lo que se refiere a la retroactividad de la Ley 2/2006, de 14 de junio, alegada por la actora, el órgano judicial recuerda que el concepto de retroactividad utilizado por el Tribunal Constitucional se aproxima la doctrina del efecto inmediato de las leyes y, quiérase o no, la Ley 2/2006, de 14 junio, desplegó sus efectos, pues la pareja llevaba conviviendo más de un año desde su entrada en vigor.

f) El 14 de noviembre de 2011, la actora interpuso recurso de casación ante la Sala de 1o Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Aducía la indebida aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. A su parecer los órganos judiciales debían haber aplicado la norma que estaba en vigor en la fecha del fallecimiento del causante, es decir, la disposición adicional tercera de la Ley 10/2007, de 28 de junio, de Derecho civil de Galicia, que excluye el supuesto enjuiciado, en la medida en que no se había creado el registro necesario para que su aplicación pudiera ser efectiva. A partir de ahí, para la actora no existe en el presente caso la posibilidad de extender los derechos y obligaciones propios del matrimonio a los convivientes de una pareja de hecho. Igualmente, la actora defiende que las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 junio, no pueden considerarse como situaciones consolidadas a los efectos de la propia ley como ha afirmado la Sala. A su parecer, el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE garantiza la irretroactividad de las normas, salvo que expresamente legislador haya previsto lo contrario, lo que no es el caso.

g) Mediante providencia de 27 de octubre de 2010, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, para que pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia o sobre el fondo de que la Sala planteara cuestión de inconstitucionalidad, en relación a la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia y la Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de junio, de reforma de la disposición adicional tercera, al considerar la Sala que podían ser contrarias a la Constitución y, en particular, a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil prevista en el art. 149.1.8 CE y, en todo caso, sobre relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio y a la ordenación de los registros públicos.

h) En su contestación, el Fiscal concluye que no procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Sostiene que la disposición no se refiere a una forma de matrimonio ni contiene una regulación expresa del marco de convivencia de las uniones de hecho, sino que delimita su ámbito normativo a aquellas parejas que reúnan unos requisitos determinados establecidos en la norma y, además, limita los efectos a los derechos y obligaciones que la Ley de Derecho civil de Galicia reconoce a los cónyuges. Por lo demás, recuerda que su finalidad es proporcionar seguridad jurídica a esas situaciones de hecho que antes se encontraban desreguladas, estableciendo como una posible forma de acreditar su existencia la inscripción en el registro, pero de ello no se desprende que la inscripción en el registro tenga carácter obligatorio. Concluye afirmando que la declaración recogida en la disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia no rebasa los límites de lo que es la regulación propia del derecho privado autonómico y, en consecuencia, no plantea problemas de constitucionalidad.

i) Por su parte, la representación procesal de la actora en instancia comparece y participa de la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Por Auto de 23 de febrero de 2011, el órgano judicial acuerda interponer cuestión de inconstitucionalidad, que fundamenta de la forma que sigue:

a) En el fundamento de derecho segundo la Sala formula el pertinente juicio de aplicabilidad y relevancia. El órgano judicial repasa los argumentos de la actora ante las diferentes instancias jurisdiccionales y señala que, para la demandante, es un error de la Audiencia contabilizar los períodos temporales de convivencia anteriores a la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, a los efectos de decidir su aplicación, pues, de esa forma, está concediendo eficacia retroactiva a la norma, al objeto de computar el plazo de un año que exigía para su aplicación la expresada disposición adicional en su redacción original. Al parecer de la recurrente, la norma aplicable era la disposición adicional en la nueva redacción establecida por la Ley 10/2007, de 28 de junio, pues esa era la norma en vigor en el momento del fallecimiento del causante, si bien, dado que aún no estaba creado el registro de parejas de hecho previsto en la propia norma, su aplicación carecía de efectividad. A partir de aquí, el órgano judicial se remite a su propio Auto 25/2010, de 30 junio, que representa un precedente respecto del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que está formulando y dio lugar a la cuestión de inconstitucionalidad número 5657-2010 —resuelta por el STC 75/2014, de 8 de mayo—, y afirma que, a la vista de las alegaciones del recurrente, “resulta indudable que la decisión del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del actor en instancia depende de la validez de la disposición adicional tercera, tanto en su redacción originaria como en la reformada, toda vez que el juicio sobre su adecuación a la Constitución representa un *prius* respecto de la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido a los efectos de poder considerar relación marital análoga al matrimonio y, también, en relación con su eficacia sobre las relaciones de pareja generadas con anterioridad a la Ley, subsistentes con posterioridad a su entrada en vigor y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el registro constitutivo de parejas de hecho en Galicia”.

b) Expresado así el juicio de aplicabilidad y relevancia, a continuación expone que la primera y principal duda de constitucionalidad estriba en si el legislador gallego tiene competencia *ex Constitutione* para legislar sobre la materia y argumenta que la norma cuestionada puede ser contraria al art. 149.1.8 CE que concede al Estado “competencia exclusiva sobre la legislación civil, aparte de la conservación, modificación y desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de los Derechos Civiles, forales o especiales allí donde existan”. Al parecer del órgano judicial, la equiparación con el matrimonio de las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia que lleva a cabo por la disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia resulta, por completo, ajena a la foralidad civil gallega y no entraña un supuesto de desarrollo ni se ampara en el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en virtud del artículo 27.4 del Estatuto, que tenía como único propósito eliminar la discriminación existente entre los matrimonios y las uniones análogas a la conyugal.

c) El órgano judicial añade que, aun siendo lo anteriormente expuesto la razón fundamental de la cuestión de inconstitucionalidad, la norma tiene otros aspectos problemáticos que no quiere soslayar. En esa línea afirma: i) la equiparación de las parejas de hecho al matrimonio excede de lo meramente formal y se adentra en el núcleo de las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, pues se crea una nueva forma de matrimonio en Galicia y tales relaciones son competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.8 CE; y ii) la creación del registro de parejas de hecho de Galicia y la regulación, con carácter constitutivo, de la inscripción de parejas de hecho, penetra en la competencia estatal tocante a la ordenación de los registros públicos.

4. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2011 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le correspondía, el conocimiento de la presente cuestión. Asimismo, dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento de Galicia y a la Xunta de Galicia, por conductos de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma resolución se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, publicación que tuvo lugar el 27 de septiembre de 2011.

5. El 22 septiembre 2011 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El 28 de septiembre de 2011, idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 23 de septiembre de 2011 y cumpliendo instrucciones superiores (artículo 55.2 del Reglamento del servicio jurídico del Estado, aprobado por Real Decreto 997/2003, de 25 de julio), se abstiene de formular alegaciones, solicitando, sin embargo, que se le notifiquen cuantas resoluciones se dicten en el presente proceso constitucional.

7. El 7 de octubre de 2011 presentó sus alegaciones el Letrado de la Xunta de Galicia, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta. En primer lugar niega que la cuestión supere el juicio de aplicabilidad y el juicio de relevancia (art. 35.1 y 2 LOTC). Manifiesta sus dudas acerca de cuál de las dos redacciones de la disposición adicional tercera es objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, pues si bien, en principio, algunos argumentos del Auto hacen pensar que se está cuestionando la Ley 10/2007, de 28 de junio, en la medida en que se plantea la vulneración de la competencia estatal respecto de la ordenación de los registros públicos; posteriormente, se alcanza la conclusión contraria, porque una hipotética estimación de la pretensión de la demandante nunca podría resultar de la aplicación de la disposición adicional en su nueva redacción, en la medida en que si el registro de parejas de hecho previsto por ley de reforma de 2007 no había sido creado, la efectiva aplicación de la norma no era viable. A su parecer, ello es suficiente para la inadmisión de la cuestión, pues del Auto de planteamiento se deduce que el órgano judicial entiende que la norma aplicable es una cuestión a resolver con posterioridad al juicio de constitucionalidad que plantea, lo que supone incumplir las exigencias del art. 35 LOTC. Por lo que se refiere al fondo, el Letrado de la Xunta de Galicia argumenta en dos direcciones. Por un lado, alega la existencia de competencia autonómica para adoptar la norma cuestionada, pues encaja perfectamente en la noción constitucional de desarrollo del derecho foral, ya que extender los derechos y obligaciones de los cónyuges a otras uniones de hecho entra dentro de la posibilidad de desarrollo y adaptación del Derecho gallego a las realidades sociales vigentes, sin que afecte a materias que debe regir el derecho común y a otras realidades ajenas a la competencia gallega. Añade que, si se quiere enfocar la cuestión desde la perspectiva de otras referencias a instituciones familiares en el derecho foral, también por ese camino encontraremos sustento competencial suficiente, pues son múltiples las referencias a la configuración jurídica de la familia, donde tiene perfecto encaje una unión de hecho. Por otro lado, el Letrado autonómico aduce que la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006 no crea una nueva forma de matrimonio y que la competencia estatal en relación con el matrimonio se encuentra limitada a la regulación de las formalidades para la celebración matrimonial, sin que pueda darse una interpretación expansiva de qué debe entenderse por formas de matrimonio, de manera que el Estado se atribuya la competencia para regular otras formas de convivencias estable.

8. Con fecha 11 de octubre de 2011 el Letrado del Parlamento de Galicia presentó sus alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El representante del Parlamento gallego advierte del defecto de concreción del que adolece la formulación de la cuestión, como exige el art. 35 LOTC, pues, a su parecer, la Sala no resuelve las dudas que se le plantean en relación con la aplicación temporal de la norma y, en el momento procesal en que se eleva la cuestión al Tribunal Constitucional, todavía no es posible saber qué norma se cuestiona y cuál es aquélla de la que va a depender el fallo. Para el Parlamento de Galicia, la cuestión no puede concebirse como un mecanismo de consulta para aclarar las dudas interpretativas del juzgador, por lo que reprocha la falta de precisión exigida en orden a la determinación del precepto cuya constitucionalidad la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia eleva a este Tribunal. En este contexto, el Parlamento recuerda que la cuestión de inconstitucionalidad no se concibe como una mera posibilidad lejana de que la norma cuestionada puede ser contraria a la Norma Suprema, sino que el órgano judicial ha de tener dudas positivas que deben ser exteriorizadas, requisitos que entiende que la cuestión presentada no cumple. Por lo que al fondo se refiere, niega la vulneración del art. 149.1.8 CE pues, a su parecer, la norma cuestionada es claramente desarrollo del Derecho civil gallego, ya que se limita a hacer extensivas a las parejas de hecho ciertos derechos y obligaciones que se contienen en la Ley de Derecho civil de Galicia respecto del matrimonio —es decir, es una extensión subjetiva de las disposiciones de la Ley—, y no es una norma genérica reguladora de las uniones de hecho. Por lo demás, el Parlamento recuerda que la equiparación de las uniones de hecho al matrimonio a efectos del derecho sucesorio propio de una Comunidad Autónoma no constituye novedad alguna en el Derecho civil territorial comparado, como ponen de manifiesto el art. 9 de la Ley del Parlamento Vasco y otros supuestos que cita. Por otra parte, el Letrado del Parlamento rechaza la tacha de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal para la ordenación de los registros públicos, alegando que se trata de un registro de índole administrativa solo destinado a constatar la existencia de relaciones de pareja estables, pero con valor declarativo, no constitutivo.

9. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 13 de octubre de 2011, interesando la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Previamente a exponer los argumentos que apoyen la desestimación de la cuestión, el Fiscal General de Estado expresa sus dudas acerca de si la cuestión planteada supera el juicio de aplicabilidad y de relevancia. En relación con el juicio de aplicabilidad, aduce que le suscita inquietud el razonamiento del órgano judicial en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, a su parecer, el órgano judicial debería decidir primero sobre la aplicación retroactiva o no de la norma cuestionada, sobre la fecha crítica para el cómputo del año de convivencia que exige la norma en su redacción originaria y, en definitiva, sobre la efectividad de la norma sobre las parejas de hecho que ya existían en el momento de su entrada en vigor. En relación con el fondo, el Fiscal defiende la constitucionalidad de la norma e interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad pues descarta la invasión de la exclusiva competencia estatal para regular las relaciones jurídico-privadas relativas a las formas de matrimonio (art. 149.1.8 CE), argumentado que: i) las parejas de hecho no son una forma de matrimonio —precisamente se caracterizan por la ausencia de vínculo matrimonial (STC 148/1990 FJ 3)—, por lo que cuando se regula una pareja de hecho no se están regulando las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio; ii) la equiparación de derechos derivados de diferentes situaciones jurídicas no puede ni debe identificarse con equiparar tales situaciones jurídicas, pues la extensión de derechos no trasmuta la naturaleza de dichas situaciones jurídicas, en este caso, no trasmuta la naturaleza de una unión de hecho.

En segundo lugar, señala el Fiscal General del Estado que la materia regulada por la disposición adicional tercera sí ha de calificarse como desarrollo del Derecho civil foral gallego, apoyándose en los siguientes argumentos: a) existen otras normas sobre las parejas de hecho en el Derecho gallego, si bien no en el Derecho civil gallego sino en ejercicio de sus competencias autonómicas, que proceden a una extensión de los derechos reconocidos en el matrimonio; b) el Tribunal Constitucional ya declaró que el concepto de desarrollo no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la compilación, sino que debe estar dotado de la necesaria flexibilidad en clave de foralidad civil (STC 31/2010, FJ 76), pues lo contrario comportaría una identificación con el más restringido concepto de modificación (STC 88/1983, FJ 3), por lo que debe entenderse que toda labor de complementación, actualización, innovación, ampliación, expansión y/o mejora técnica del Derecho civil gallego formaría parte del concepto constitucional de desarrollo y la competencia autonómica para el desarrollo ampararía toda regulación conectada con instituciones históricas; c) en el presente caso, el elemento de conexidad institucional se encuentra en la protección del patrimonio y de la unidad familiar, tanto en vida como en la sucesión *mortis causa*, que quedaría realmente limitada cuando no cercenada, si no se reconocieran los mismos derechos a quienes optaron por constituir una familia en el sentido constitucional del término (art. 32.2 CE), al margen de la formalización de un vínculo matrimonial. El Fiscal asegura que, desde este plano, la disposición adicional tercera complementa la normativa anterior y ninguna censura constitucional se puede hacer al precepto cuestionado.

10. Por providencia de 17 de julio de 2014, quedó pendiente para deliberación y votación la Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento gallego 2/2006, de 14 junio, de Derecho civil de Galicia, modificada su redacción por la Ley 10/2007, de 28 de junio, por considerar que puede ser contraria al art. 149.1.8 CE, que reserva la competencia exclusiva al Estado en materia de legislación civil.

El precepto cuestionado, que regula la situación de las parejas de hecho en el territorio foral, establece lo siguiente: “1. A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges. 2. Tendrán la consideración de relación marital análoga al matrimonio la formada por dos personas que lleven conviviendo al menos un año, pudiéndose acreditar tal circunstancia por medio de la inscripción en el registro, manifestación expresa mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio admisible en derecho. En caso de tener hijos en común será suficiente con acreditar la convivencia.” Esta redacción originaria de la Ley 2/2006 fue modificada por el artículo único de la Ley 10/2007, de 28 de junio, en los siguientes términos: “2. Tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio.” Norma esta última que, según su exposición de motivos, persigue aclarar la voluntad del legislador respecto a la redacción de la citada disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, en el sentido de precisar la aplicación de la norma a aquellas uniones de hecho que expresasen su voluntad de equiparación al matrimonio.

De la lectura del Auto de planteamiento de la cuestión se infiere que, para el órgano remitente, las dudas de constitucionalidad formuladas se concretan en que la disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia, tanto en la redacción dada por la Ley 2/2006, de 14 de junio, como en su redacción actual, resultante de la reforma operada por la Ley 10/2007, de 28 de junio, no es un supuesto de conservación ni de modificación del derecho foral de Galicia resultando más que dudoso que se pueda entender como desarrollo, pues no es fácil la conexión con ninguna institución ya regulada por el Derecho foral gallego a la que se esté actualizando o innovando, por lo que no cabe descartar la invasión de la competencia del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE, inciso primero). Por otra parte considera que crea una nueva forma de matrimonio en Galicia, con invasión de la competencia exclusiva del Estado en relación con la regulación de las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio (art. 149.1.8 CE, inciso segundo): finalmente, que se introduce en la competencia del Estado relativa a la ordenación de los registros públicos.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el Parlamento de Galicia interesa la desestimación de la cuestión, si bien reprocha en primer lugar al Auto de planteamiento que no haya resuelto la duda sobre la aplicación temporal de la norma al caso, pues, en el momento procesal en que se eleva la cuestión al Tribunal Constitucional, todavía no es posible saber qué norma se cuestiona y cuál es aquélla de la que va a depender el fallo, indeterminación que impide concretar qué norma suscita a la Sala dudas sobre su adecuación a la Constitución, como exige el art, 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Respecto al fondo, entiende que la norma es claramente desarrollo del Derecho civil gallego, razones por las cuales interesa la inadmisión de la cuestión o, en su caso, su desestimación. En un sentido similar el Letrado de la Xunta alega, en primer término, que la cuestión no supera el juicio de aplicabilidad ni el juicio de relevancia (art. 35.2 LOTC), y, en relación con el fondo, defiende la existencia de competencia para adopción de la norma cuestionada, por lo que interesa su desestimación. El Fiscal General del Estado rechaza que sea adecuada la formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia, dudas que, de ser apreciadas, llevarían a la inadmisión de la cuestión. Pero para el caso de que este Tribunal no aceptara la objeción señalada, considera que la cuestión debe ser desestimada en cuanto que no aprecia vulneración competencial alguna, en la medida en que se da el elemento de conexidad institucional en la protección del patrimonio y la unidad familiar.

Por su parte el Abogado del Estado solicita que se inadmita la cuestión por quebrar el juicio de aplicabilidad, y, subsidiariamente que se declare la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar la competencia estatal art. 149.1.8 CE.

2. En lo que a esto último respecta, tanto los Letrados de la Xunta y del Parlamento de Galicia como el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado han planteado óbices procesales determinantes, caso de ser apreciados, de la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento de las condiciones procesales. Todos ellos han alegado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne, en lo que concierne a los juicios de aplicabilidad y relevancia, los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC. Por ello, y previo a cualquier enjuiciamiento de fondo, lo procedente es examinar tales objeciones, pues “no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad” (por todas, STC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

El art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un Juez o Tribunal debe ser “aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo”, y el art. 35.2 LOTC añade que el órgano judicial deberá especificar o justificar, en el Auto de planteamiento de la cuestión, en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado “juicio de relevancia”, por ser la norma de cuya validez dependa la decisión del proceso. La cuestión de inconstitucionalidad no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita (STC 42/2013, FJ 2, con cita de otras).

En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (fundamento jurídico segundo) el órgano judicial considera que la decisión del recurso de casación interpuesto depende de la validez de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento gallego 2/2006, de 14 junio, de Derecho civil de Galicia, modificada su redacción por la Ley 10/2007, de 28 de junio, tanto en su redacción originaria como en la reformada “toda vez que el juicio sobre su adecuación a la Constitución representa un *prius* respecto de la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido a los efectos de poder considerar la pareja de hecho relación marital análoga al matrimonio y, también, en relación con su eficacia sobre las relaciones de pareja generadas con anterioridad a la Ley, subsistentes con posterioridad a su entrada en vigor y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el Registro constitutivo de parejas de hecho en Galicia”. Este Tribunal entiende que el órgano requirente argumenta: 1) que la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, equipara las parejas de hecho al matrimonio a los efectos de la aplicación de la Ley de Derecho civil de Galicia siempre que pueda acreditarse la voluntad de los miembros de la pareja de hecho de ser equiparados; 2) que la nueva redacción de la disposición adicional tercera como consecuencia de la ley de reforma 10/2007, de 28 de junio, no altera la afirmación anterior, salvo en la medida en que establece una vía de acreditación de la voluntad de equiparación más certera y obvia, como es un registro de parejas de hecho que la propia Ley ordena crear; 3) que la forma de acreditar la voluntad de equiparación —para todos los supuestos anteriores a la creación de dicho registro— como es el caso examinado, podrá ser diversa, en función del resultado que se alcance en aplicación de las normas de derecho intertemporal. En relación con esta última cuestión, según se desprende del Auto de planteamiento, el órgano judicial deja en suspenso tanto la decisión sobre la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido como la relativa a la eficacia de la disposición adicional tercera respecto las relaciones de las pareja preexistentes y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el registro de parejas de hecho. Pues bien, en la hipótesis de que el órgano judicial decidiese descartar la aplicación de la norma a situaciones de hecho preexistentes, o bien computar el año de convivencia exigido solo a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 junio, resultaría que la disposición cuestionada no es aplicable al litigio y en consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la existencia o inexistencia de fundamento competencial para la regulación de las parejas de hecho en el Derecho civil de Galicia, sería innecesario o indiferente para la decisión del proceso en el que, realmente, lo que se debate es la existencia misma de una situación de convivencia de hecho sometida a las previsiones de la norma. En dos casos que tienen gran similitud con el aquí enjuiciado, este Tribunal declaró en las SSTC 18/2014, de 30 enero, y 75/2014, de 8 de mayo, en relación con esta misma disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia, que del razonamiento del órgano judicial no se desprendía que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional fuera necesario para resolver el caso sometido a su consideración, dado que no definía la aplicabilidad de la norma al caso por razones temporales.

En suma, hay que concluir que, en este caso, no se han satisfecho suficientemente los juicios de aplicabilidad y relevancia exigidos por el art. 35 LOTC y esta circunstancia determina la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 126/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 198, de 15 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:126

Recurso de amparo 3652-2012. Promovido por doña María Loreto Sabaté Grau respecto del Auto dictado por un Juzgado de Primera Instancia de Mislata desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones instado en procedimiento de ejecución de títulos no judiciales.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013).

1. Se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante por la falta de diligencia del órgano judicial en su obligación de agotar los medios de averiguación del domicilio real para obtener una notificación personal y efectiva, cuando además constaba identificado otro domicilio del recurrente a los efectos de notificaciones en los documentos aportados con la demanda [FFJJ 4, 5].

2. Desde una estricta perspectiva constitucional, procede realizar una interpretación *secundum constitutionem*, integrando el contenido de la reforma de los arts. 155 y 156 LEC con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado y cuando el órgano judicial tenga la profunda convicción de que resultan inviables otros medios de comunicación procesal (STC 122/2013) [FJ 5].

3. Doctrina sobre la diligencia del órgano judicial en los actos de comunicación procesal y la obligación de agotar las posibilidades de averiguación del domicilio antes de acudir a la comunicación edictal, especialmente en el acto de la subasta, acto que se entiende especialmente relevante en un procedimiento ejecutivo (SSTC 39/2000, 104/2008) [FJ 3].

4. Para satisfacer la carga de justificar la especial trascendencia constitucional de un recurso, la demanda de amparo no tiene que ajustarse un modelo rígido, sino que ha de explicitar la proyección objetiva del amparo solicitado, traduciendo en el plano formal, art. 49.1 LOTC, la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del asunto exigida en el art. 50.1 b) LOTC, si bien, siempre, evitando un excesivo formalismo y aplicando criterios de flexibilidad (STC 17/2011, AATC 264/2009, 28/2013) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3652-2012, promovido por doña María Loreto Sabaté Grau, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Cristina González Alonso y asistida por el Abogado don Eduardo Faus Casanova, contra el Auto de 30 de abril de 2012, dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata (Valencia) que desestima el incidente de nulidad de actuaciones instado por la recurrente contra la subasta de un inmueble de su propiedad. Ha sido parte el Banco Pastor, S.A., ejecutante en el procedimiento de ejecución de títulos no judiciales núm. 829-2007. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 15 de junio de 2012, la Procuradora de los Tribunales doña Cristina González Alonso, en nombre y representación de doña Loreto Sabaté Grau, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, relevantes para la resolución del recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha 5 de diciembre de 2007 el Banco Pastor formuló demanda de ejecución de títulos no judiciales en la que figuraban como ejecutados, por un lado, la mercantil Arsacivil, S.L., como titular de una póliza de crédito, una póliza de liquidación de responsabilidad y garantía de operaciones mercantiles y dos pólizas de contrato de arrendamientos financieros y, por otro, don Ricardo Juan Argente Sabaté, doña Loreto Sabaté Argente, doña Loreto Sabaté Grau —la recurrente en amparo— y don Ricardo Argente Cebrián, deudores solidarios de las citadas pólizas de las que es titular la mercantil arriba mencionada, en reclamación de la suma de 155.071,41 €.

b) El 20 de diciembre de 2007 el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata despachó ejecución y acordó el embargo de un conjunto de bienes de los ejecutados, siendo uno de ellos titularidad de la recurrente, concretamente un garaje ubicado en la ciudad de Valencia, en la calle Guardia Civil núm. 22, planta sótano, plaza 116 D. En ese mismo domicilio tenía la recurrente su vivienda habitual, donde habitaba con su cónyuge, también ejecutado, don Ricardo Juan Argente Sabaté, al que también se le embargaron otros bienes en este mismo proceso. Este Auto despachando ejecución fue notificado a la recurrente en el domicilio Camino Hondo de la Rambleta, s/n, que era la nueva dirección de la mercantil ejecutada. Esta dirección no era la que figuraba como domicilio social de la mercantil en el Registro de la Propiedad, pues tanto en éste como en los títulos ejecutivos que originan el procedimiento figura la dirección calle Luis Oliang, 54, Valencia. Sin embargo, la nueva dirección de la entidad ejecutada sí figuraba en actuaciones como nuevo domicilio social, había sido utilizada por el banco actor —desde algún tiempo atrás— para faxes y otras comunicaciones y allí fue realizada la notificación a la recurrente, siendo el resultado positivo. La recurrente no se personó en la causa.

c) Por Auto de 7 de enero de 2008, sobre la plaza de garaje propiedad de la recurrente se acordó la anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad, anotación que se hizo efectiva el 17 de enero de 2008. No consta en actuaciones notificación a la recurrente de este Auto.

d) El 15 de octubre de 2009 se dicta Auto de mejora de embargo sobre la vivienda habitual de la recurrente y su cónyuge, vivienda situada en el mismo domicilio que la plaza de garaje, calle Guardia Civil 22, 11, Valencia. Se acuerda igualmente mandamiento de la anotación preventiva de embargo en el Registro de la Propiedad de Valencia. Consta en actuaciones solicitud de cooperación judicial al Juzgado decano de Valencia al objeto de notificar legalmente este Auto a los ejecutados, en la misma dirección que el inmueble embargado, es decir, calle Guardia Civil núm. 22. Figuran en actuaciones dos diligencias de notificación con resultado negativo. No obstante ello, el 19 de noviembre de 2009, comparece en el servicio común de actos de comunicación de Valencia el cónyuge de la recurrente, don Ricardo Argente Cebrián y se procede en ese momento a la notificación del referido Auto de embargo de la vivienda habitual.

e) Mediante diligencia de ordenación de 24 de marzo de 2011 se requiere a la ejecutada para que presente certificación de la titularidad de dominio y demás derechos reales sobre la plaza de garaje de la calle Guardia Civil, núm. 22, Valencia. De nuevo, se procederá la solicitud de cooperación judicial al Juzgado decano de Valencia, al objeto de la notificación de dicha resolución judicial. Figuran en actuaciones tres intentos de notificación por el servicio común de actos de comunicación y ejecución de Valencia, en la calle Guardia civil 22, con resultado negativo.

f) Con fecha 4 de octubre de 2011, de nuevo mediante diligencia de ordenación y de conformidad con el art. 691 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), se señala fecha para la subasta de la plaza de garaje situada en Valencia, en la calle Guardia Civil, 22. En la misma diligencia de ordenación, el órgano judicial ordena que: “caso de no ser hallados los demandados en el domicilio señalado a efectos de notificaciones en el título cuya ejecución es el origen del presente procedimiento, o no pudiera entenderse la notificación con persona hábil, se tendrá por notificada a los ejecutados la presente resolución con la publicación del edicto cuya expedición se acuerda”. El domicilio que figuraba en el título ejecutivo era el antiguo domicilio de la mercantil ejecutada, siendo otro nuevo domicilio donde se había notificado la demanda de ejecución, pues el nuevo domicilio había sido aportado a autos por la ejecutante.

g) El 2 de diciembre de 2011 tiene lugar la celebración de la subasta sin que acuda ningún licitador, por lo que se concede el plazo de veinte días para que la parte actora haga uso de la facultad de pedir la adjudicación del bien por una cantidad igual o superior al 60 por 100 de su valor de tasación.

h) Mediante decreto de 30 de diciembre de 2011, el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata, adjudica la plaza de garaje situada en la calle Guardia civil núm. 22, Valencia, a favor del Banco Pastor, por el 50 por 100 de su valor de tasación. Consta en actuaciones que tal adjudicación se notificó al Banco Pastor, mediante edicto publicado el 30 diciembre 2011, ordenándose la entrega de la posesión del bien al adquirente.

i) El 26 marzo 2012 la recurrente comparece ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata y, afirmando haber tenido conocimiento extraprocesal de la subasta de la plaza de garaje de su propiedad, solicita tenerse por personada en actuaciones. El 30 marzo 2012 instó la nulidad de la diligencia de ordenación, de 24 de marzo de 2011, que había fijado la fecha de la subasta de la plaza de garaje, alegando indefensión por deficiente realización de los actos de comunicación procesal. En primer término, señala que el 29 de enero de 2008, la demanda ejecutiva fue notificada con éxito en el nuevo domicilio de la mercantil ejecutada —camino Hondo de la Rambleta, s/n— y aunque ese domicilio no era el que figuraba en el Registro, sí se encontraba en autos y había sido utilizado por el órgano judicial. En estas circunstancias, no se comprende como casi tres años después, por diligencia de ordenación de 4 octubre 2011, se convoca a las partes a la subasta del referido inmueble y se ordena en la resolución judicial su notificación en el domicilio que consta en el título ejecutivo, que era el antiguo domicilio de la mercantil ejecutada, siendo el nuevo el utilizado para la notificación de la demanda de ejecución y, no suficiente con ello, se declara que en defecto de resultado positivo, “se tendrá por notificados a los ejecutados la presente resolución a través de la publicación del edicto cuya expedición se acuerda”. En segundo lugar, la recurrente recuerda que constaba en actuaciones la dirección del bien embargado, pues coincidía con la dirección de su vivienda habitual y era también la que figuraba en su documento nacional de identidad y en el padrón de habitantes de Valencia. Añade, que allí había sido notificado, con resultado positivo, el embargo de la vivienda habitual, acordado por Auto de 15 octubre 2009 y notificado el 19 de noviembre de ese mismo año. Finalmente, la recurrente señala que la notificación de la diligencia de ordenación que fijaba la fecha de subasta se intentó una sola vez, desoyendo las prescripciones de los arts. 156 y 161 LEC y el mandato constitucional de que la vía edictal sea absolutamente excepcional, tanto más cuando la resolución a notificar es de enorme trascendencia para la interesada, como es el caso de la fecha de la subasta.

j) Por Auto de 30 abril de 2012, el órgano judicial desestima el incidente de nulidad de actuaciones, argumentando: a) no se aprecia la concurrencia de infracción de norma procesal alguna, puesto que la notificación de la celebración de la subasta se realizó conforme a lo dispuesto en el art. 667 LEC. El precepto señala que “el señalamiento del lugar, día y hora para la subasta se notificará al ejecutado, con la misma antelación, en el domicilio que conste en el título ejecutivo” y, en el presente caso, no hallándose a la ejecutada en dicho domicilio, se acudió a la vía edictal a los efectos oportunos, conforme establece el art. 155 LEC.

A mayor abundamiento, el órgano judicial repasa las notificaciones que se han intentado en el procedimiento, para poner de relieve que, a su juicio, existe una conducta no diligente de los ejecutados. En esta línea señala: i) han pasado casi cinco años desde el inicio de la ejecución y la recurrente no se había personado en la causa; ii) el Auto de 20 de diciembre de 2007 por el que se despachó ejecución, fue notificado a la ejecutada con resultado positivo en el nuevo domicilio de la mercantil ejecutada —camino Hondo de la Rambleta, s/n— e, igualmente, la providencia de 22 abril de 2008 en el que se acuerda la mejora del embargo, por lo que conocía sobradamente la existencia del proceso; iii) la diligencia de ordenación de 24 de marzo de 2011, por la que se requiere a la recurrente para que presente los títulos de propiedad de sus inmuebles embargados, se intentó infructuosamente notificar —hasta en tres ocasiones—, en el domicilio de la recurrente, coincidente con el lugar donde se encuentra el bien embargado en este procedimiento de ejecución, sin que la notificación fuera posible.

3. En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por defectuosa realización de los actos de comunicación procesal. Aduce:

a) La demanda de ejecución de títulos no judiciales, instada por el Banco Pastor, de los que era deudor principal la entidad demandada y garantes solidarios el resto de los demandados, se notificó correctamente en el nuevo domicilio de la mercantil demandada que, aunque no figuraba en el registro, había sido previamente utilizado por el banco actor, desde el 18 de octubre de 2007, para faxes y otras comunicaciones. Ese era el domicilio *de facto* a efectos de notificaciones utilizado en la práctica, no siendo útil a este objeto el domicilio señalado en las pólizas de crédito, es decir, en los títulos de ejecución.

b) No es conforme a derecho que el domicilio para la notificación a la recurrente de la subasta pública de un bien de su propiedad, se determine en una diligencia de ordenación con una simple referencia al domicilio señalado en el título de ejecución y, sin más, un mandato a edictos en defecto de resultado positivo, desoyendo las prescripciones de los arts. 155, 156 y 161 LEC.

c) Además, existía en actuaciones otro domicilio alternativo, en concreto, un domicilio en el que se habían practicado otras notificaciones del mismo procedimiento con resultado positivo, coincidente con la vivienda habitual de los demandados, siendo éste el que también consta en su documento nacional de identidad y en el padrón de habitantes de Valencia. La recurrente señala que, en ese domicilio, se había notificado con éxito el embargo de la vivienda habitual.

d) Solicita la retroacción de actuaciones al momento de la diligencia de ordenación en que se señala día y hora para la subasta, 4 de octubre de 2011.

e) Mediante otrosí, en la propia demanda de amparo el recurrente solicitó la suspensión cautelar de la adjudicación del bien subastado mediante decreto de adjudicación de 30 de diciembre de 2011, al objeto de poder garantizar la defensa de sus derechos fundamentales en el proceso civil, sin más daño que el ya causado.

4. Por providencia de 11 de marzo de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada. En aplicación del art. 51 LOTC, acordó requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata (Valencia) para que, en el plazo de diez días remitiera testimonio del procedimiento de ejecución de títulos no judiciales núm. 829-2007, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. En la misma fecha se adoptó otra providencia en la que se acordó la apertura de la correspondiente pieza separada de suspensión, concediéndose un plazo común de tres días a los recurrentes y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el particular, conforme a lo previsto en el art. 56 LOTC. Evacuado dicho trámite, mediante el Auto 74/2013, de 8 de abril, la Sala Primera de este Tribunal, acordó otorgar la suspensión del decreto de adjudicación de 30 de diciembre de 2011, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mislata (Valencia). El Tribunal argumentó: a) es doctrina constitucional consolidada acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo y la adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles, o el desalojo de viviendas o locales de negocios y, en general, la trasmisión de dominio sobre aquellos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento (véase, por todos, ATC 56/2013 de 13 febrero, FJ 2); b) no se advierte en este momento procesal, atendidas las particulares circunstancias del presente caso, que la suspensión de la ejecución pueda entrañar una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido o a los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de abril de 2013, el ejecutante en el procedimiento principal, el Banco Popular Español, al amparo de lo previsto en el art. 56.6 LOTC, solicitó el alzamiento de la medida cautelar de suspensión, aduciendo: a) la recurrente en amparo no había acreditado en el proceso constitucional pendiente que la denegación de la suspensión hiciera perder al recurso de amparo su finalidad, ni causar perjuicios irreparables —ya que el inmueble subastado no constituye la vivienda habitual de la recurrente, ni está siendo ocupado en tal condición—; b) la concesión de la suspensión produce una grave perturbación para los derechos fundamentales de terceros, concretamente vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del Banco Pastor, S.A., pues la adjudicación de la referida plaza de garaje es el último remedio de que él mismo dispone para la satisfacción de las obligaciones incumplidas que reclama; c) no hay apariencia de buen derecho en el recurso de amparo. El banco ejecutante en instancia solicita al Tribunal que, caso de mantener la suspensión, subsidiariamente, exija una caución a la recurrente en amparo que ascienda, al menos, al valor de adjudicación del inmueble al que se refiere procedimiento principal. Mediante diligencia de ordenación de 6 de mayo de 2013, el Tribunal tuvo por recibido el escrito en representación del Banco Popular Español y ordenó dar traslado al Ministerio Fiscal y a las demás partes personadas para que pudieran, en el plazo de diez días, efectuar las alegaciones que a su derecho convengan. El 20 de mayo de 2013 presentó sus alegaciones el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, interesando la desestimación de lo pretendido. Para el Ministerio Fiscal, el Banco Popular parte de la base de que se trata de un supuesto de suspensión excepcional del art. 56.6 LOTC, es decir, suspensión llevada a cabo en la providencia de admisión a trámite y efectuada *inaudita parte*. Sin embargo, a su parecer no se da ninguno de los requisitos para que la suspensión sea considerada excepcional —ni siquiera la omisión del trámite de alegaciones a las partes personadas, como se deduce fácilmente de actuaciones—, por lo que declara que el Banco Popular no ha acreditado las circunstancias sobrevenidas que vienen exigidas por el art. 57 LOTC para la modificación de la decisión y concluye en que procede la desestimación de lo pretendido. El Ministerio Fiscal señala la pronta terminación del proceso constitucional, sólo pendiente del trámite de alegaciones del art. 52 LOTC y de Sentencia.

7. Mediante diligencia de ordenación de 19 de abril de 2013, la Sala Primera de este Tribunal tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata (Valencia), acordándose, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

8. La representación procesal del ejecutante en instancia formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 21 de mayo de 2013. En él, se solicita la inadmisión del recurso de amparo. Por un lado, porque la recurrente no ha justificado la trascendencia constitucional del recurso —pues pretende superar dicha carga con una mera mención nominal de que el recurso sí tiene trascendencia constitucional— y, por otro, porque en realidad el recurso carece de especial trascendencia constitucional, pues no encaja en ninguno de los supuestos relacionados por el Tribunal en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2. Subsidiariamente, el actor en instancia reclama que se dicte Sentencia que desestime la demanda, pues el recurrente tenía conocimiento del proceso a través de su emplazamiento y el Juzgado ha tenido una actuación correcta y ajustada a Derecho.

9. Por su parte, la representación procesal de la recurrente en amparo presentó alegaciones el día 23 de mayo de 2013. En ellas se ratifica en los argumentos del escrito de demanda, aduciendo que constaban dos domicilios más para notificaciones en la documentación que acompañada a la demanda y que la omisión de citación y emplazamiento resulta imputable directamente al órgano judicial, que ha generado una clara situación de indefensión constitucionalmente relevante.

10. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de mayo de 2013, interesando la desestimación del recurso de amparo. El Fiscal recuerda la importancia de constituir correctamente la relación jurídico-procesal que posibilite la actuación de todas las partes en el proceso, de manera que se garantice los principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes en el litigio (SSTC 26/1999, de 8 de marzo, y 65/2000, de 13 de marzo). Ello impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia para asegurar, en la medida de lo posible, la recepción de las comunicaciones procesales por sus destinatarios. Asimismo, el órgano judicial ha de intentar, por todos los medios a su alcance, agotar las posibilidades de comunicación en cuantos domicilios le consten pues, desde la óptica constitucional, el emplazamiento edictal se configura como un remedio último de carácter supletorio y excepcional (STC 306/2006, de 23 de octubre, FJ 2). Se trata, en definitiva, de un mandato dirigido a los órganos judiciales para que extremen la diligencia en orden a averiguar el paradero o domicilio del interesado, de manera que el órgano judicial no actúe de forma mecánica o automática al acordar el emplazamiento edictal de las partes del proceso. No obstante el Fiscal también recuerda que, junto a esta jurisprudencia garantista, como no podía ser de otra forma, existe otra complementaria de la recién expuesta, que vela por la tutela judicial efectiva de todas las partes en el proceso, impidiendo que la invocación y aplicación de la Constitución, particularmente del art. 24.1 CE, pueda ser el soporte de una conducta dilatoria y defraudatoria de los intereses de los recurrentes en el proceso constitucional. Surgen así las excepciones a los supuestos de indefensión alegados por la parte que se dice no notificada, emplazada o requerida, fundamentadas tales excepciones en la negligencia de la parte, en un contrastado conocimiento extraprocesal de la existencia del proceso y en la negativa contumaz a presentarse en el juzgado que conoce la causa. Para el Fiscal, es evidente que, a cualquiera que adopte una posición en esta línea, el constituyente no quiso darle protección para beneficiarse del art. 24.1 CE. El Fiscal cita a continuación jurisprudencia que avala esa última posición y concluye que la aplicación de esa jurisprudencia al caso que nos ocupa le lleva a interesar la desestimación del recurso de amparo, pues ha quedado debidamente acreditado que la recurrente tenía conocimiento del proceso, así como que no era tan sencilla la notificación a la recurrente pues, a lo largo del procedimiento, se intentó en muchas ocasiones en diferentes domicilios y si bien a veces con éxito, otras, sin embargo, con resultado negativo. Finalmente, señala que el mandato constitucional al órgano judicial para que agote todos los medios posibles de comunicación tiene el límite de que se desprenda de actuaciones la voluntad de la parte de no querer participar en el proceso y esto último, siendo respetable, no puede ir en contra del derecho a un proceso sin dilaciones.

11. Por providencia de 17 de julio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra el Auto de 30 de abril de 2012, dictado en el procedimiento de ejecución de títulos no judiciales núm. 829-2007, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata (Valencia) que desestima el incidente de nulidad de actuaciones instado por la recurrente solicitando la nulidad de la subasta de una plaza de garaje de su propiedad.

La recurrente imputa a la resolución judicial recurrida la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Aduce que, el 28 de enero de 2008, la demanda de ejecución de títulos no judiciales se notificó correctamente en el nuevo domicilio de la mercantil demandada que, aunque no figuraba en el Registro, había sido previamente utilizado por el banco actor —desde el 18 de octubre de 2007—, para faxes y otras comunicaciones, por lo que no se comprende que la notificación a la recurrente de la subasta pública de un bien de su propiedad, se determine en una diligencia de ordenación, de 4 de octubre de 2011, con una simple referencia al domicilio señalado en el título de ejecución y un mandato a edictos en defecto de resultado positivo, desoyendo las prescripciones de los arts. 155, 156 y 161 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC). Además, la recurrente recuerda que existía en actuaciones otro domicilio alternativo, el de la vivienda habitual de los demandados, coincidente con el lugar del bien subastado y con el que figura en su DNI y en el padrón de habitantes de Valencia. La recurrente señala que, en ese domicilio, se había notificado con éxito el embargo de la vivienda habitual. El Ministerio Fiscal interesa la desestimación del recurso de amparo por entender que no concurre la vulneración denunciada en los términos que expresa la recurrente, ya que voluntariamente ha actuado de forma que trasluce su deseo de quedar al margen del proceso.

Por su parte, la representación procesal del banco actor en instancia solicitó la inadmisión del recurso de amparo —por falta de justificación de la trascendencia constitucional y falta de trascendencia constitucional— y, subsidiariamente, que se dicte Sentencia que desestime la demanda, pues está acreditado el conocimiento del proceso judicial por la recurrente y su voluntad de mantenerse al margen del mismo, lo que le sitúa fuera del ámbito de protección del art. 24.1 CE, en la medida en que la propia recurrente colaboró a la supuesta indefensión de la que hoy se queja.

2. Expuestas las pretensiones deducidas por las partes que intervienen el recurso, antes de entrar en el análisis de fondo hemos de efectuar una consideración previa en relación con el óbice procesal aducido por la parte ejecutante en instancia relativo a la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional y falta de trascendencia constitucional del asunto. A este respecto, debemos recordar que este Tribunal ha afirmado que para satisfacer la carga de justificar la trascendencia constitucional de un recurso, la demanda de amparo no tiene que ajustarse un modelo rígido (STC 17/2011, de 28 de febrero), sino que ha de explicitar la proyección objetiva del amparo solicitado, traduciendo en el plano formal (art. 49.1 LOTC) la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del asunto exigida en el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (ATC 264/2009, de 16 noviembre, FJ único), si bien, siempre, evitando un excesivo formalismo y aplicando criterios de flexibilidad (ATC 28/2013, de 11 de febrero). En el presente caso, la demandante de amparo dedica el segundo otrosí de la demanda de amparo a justificar la especial trascendencia constitucional, indicando al efecto que la especial trascendencia constitucional reside en la fijación por parte del Tribunal Constitucional de una doctrina sobre la necesidad de practicar de forma personal, en tiempo y en el domicilio donde se encuentra el inmueble objeto de subasta, la diligencia de ordenación en la que se acuerde el día y la hora para la celebración de una subasta judicial, de tal forma que si se procediese a una notificación por edictos, dicha subasta sólo sea válida y no vulneradora del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, si quedó debidamente acreditado que se había intentado la notificación personal y había devenido imposible, pese al esfuerzo realizado en esa dirección. Siendo esto lo expuesto en la demanda, a pesar de que no dedica un apartado a la justificación de la especial trascendencia constitucional, en ella sí se realiza una exposición dirigida a satisfacer dicho presupuesto procesal en relación con el derecho fundamental invocado —el derecho de defensa— y, aunque no presenta una acabada fundamentación de la concurrencia del mencionado presupuesto procesal, debe considerarse satisfecha la exigencia impuesta en el art. 49.1 *in fine* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la medida en que, ya en el ámbito del art. 50.1 b) LOTC, la recurrente sí explica por qué el contenido de este recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal, en razón de su especial trascendencia constitucional para determinar el contenido y alcance del mencionado derecho de defensa (art. 24.1 CE).

En esta dirección, hemos de señalar que este recurso de amparo plantea la cuestión relativa a la comunicación del acto de la subasta en un procedimiento de ejecución de títulos no judiciales y, más concretamente, a la necesidad de que el órgano jurisdiccional agote las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la comunicación edictal. Sobre esta cuestión, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, más sin embargo, parece que la reforma de la Ley de enjuiciamiento civil operada por la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios y Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de una nueva oficina judicial, que otorgan una nueva redacción a los arts. 155 y 156 LEC han servido de fundamento al órgano judicial para entender que es conforme a la legislación vigente el intento de notificación de la celebración de la subasta en el domicilio que conste en el título ejecutivo y, no hallándose a la ejecutada en dicho domicilio, acudir a la vía edictal. Ello determina la especial trascendencia constitucional de este recurso, siendo necesario que este Tribunal se pronuncie sobre este nuevo marco normativo relativo a los actos de comunicación con las partes y su domicilio, marco normativo nuevo respecto del cual no hay doctrina del Tribunal Constitucional —apartado a) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio—, pareciendo asimismo —como ya ocurrió en los supuestos de las SSTC 122/2013, de 20 de mayo, y 30/2014, de 24 de febrero—, que la interpretación otorgada a la reforma por el órgano jurisdiccional presenta un riesgo de conflicto con el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, según la interpretación uniforme de este Tribunal en materia de actos de comunicación y acceso al proceso.

3. Adentrándonos ya en la cuestión de fondo, en este recurso de amparo se cuestiona la diligencia del órgano judicial en los actos de comunicación procesal y, más concretamente, el cumplimiento de su obligación de agotar las posibilidades de averiguación del domicilio, así como de encontrarse profundamente convencido de la imposibilidad de éxito de toda vía de comunicación antes de acudir a la comunicación edictal, especialmente en el acto de la subasta, acto que se entiende especialmente relevante en un procedimiento ejecutivo. Sobre esta cuestión este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, señalando: “el Juzgado no actuó ajustándose a las exigencias que el art. 24.1 CE impone a los Juzgados y Tribunales en la práctica de los actos de comunicación procesal, pues, pese al resultado claramente negativo de la diligencia de comunicación a los actores, el órgano judicial no intentó la notificación en el domicilio real de los demandantes, que constaba perfectamente acreditado en las actuaciones (incluso en documentos aportados por los propios ejecutantes). La defectuosa notificación llevada a cabo por el Juzgado les ocasionó una situación de indefensión contraria al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE. La anterior conclusión no resulta alterada por el hecho de que los demandantes hubieran tenido conocimiento, dos años atrás, de la existencia del procedimiento, y que hubieran decidido no personarse. Es cierto que los demandantes de amparo no intervinieron en ningún momento en el proceso. Pero, al margen de ello, no puede llegarse a la conclusión de que no hubiera que notificárseles las incidencias que les pudieran afectar y, por lo que ahora importa, la celebración de la subasta, cuya notificación a los demandantes viene expresamente impuesta en el art. 691 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC: en este mismo sentido, STC 40/2005, de 28 de febrero, ya citada, y la STC 39/2000, de 14 de febrero, citada en la anterior, en la que se concedió el amparo a los demandados en un juicio ejecutivo en el que, habiendo permanecido durante toda su sustanciación en rebeldía, no fueron notificados personalmente, sino por edictos, de la subasta del piso que habitaban). En este caso, dada la finalidad y relevancia del trámite, esta comunicación, por exigencias del art. 24.1 CE, tiene que realizarse en forma que garantice su efectividad si, como es el caso, es posible hacerlo porque se conozca el domicilio del interesado, y no a través de un acto ficticio de comunicación como es la notificación edictal.” (STC 104/2008, 15 de septiembre, FJ 4).

4. A la luz de la doctrina constitucional expuesta han de ser examinadas las quejas denunciadas. Es evidente, como alega la recurrente, que el órgano judicial no ha desplegado la actividad que le era exigible desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al objeto de notificar debidamente la fijación de la fecha de subasta. En efecto, como permite constatar el examen de las actuaciones judiciales, tras la notificación con resultado positivo de la demanda ejecutiva en el nuevo domicilio social de la entidad ejecutada, sin perjuicio de que no era el que constaba en el Registro Mercantil ni en el título ejecutivo, el órgano judicial pasa a ignorar ese domicilio que, obviamente, constaba en autos pues había sido facilitado por la entidad actora y ejecutante, el Banco Pastor, S.A., y había resultado efectivo. En esa actitud, es reprochable al órgano judicial que ordene las siguientes notificaciones del procedimiento en el domicilio habitual de la recurrente, donde en ocasiones tuvo éxito y en otras no, c/ Guardia Civil 22, domicilio habitual coincidente con el de la plaza de garaje subastada en este proceso. También resulta censurable que el Juez, no obstante estos resultados, cuando llega el momento de notificar la fecha de la subasta, ordena que se realice en el domicilio que constaba en el título ejecutivo —que era el antiguo domicilio de la entidad ejecutada— sin asegurarse si ese título correspondía o no, a un domicilio útil. Sorprende que, en esa misma resolución judicial prevea que, en defecto de un resultado positivo en el domicilio que constaba en el título ejecutado, se proceda a la utilización de la vía edictal sin más comprobaciones. Respecto de tal actuación, es sencillo constatar su contradicción con la doctrina constitucional en materia de emplazamientos arriba enunciada. En definitiva, podemos concluir en que el órgano judicial no agotó los medios que tenía a su alcance para llevar a cabo una notificación personal, incumpliendo de este modo la diligencia que era debida y exigible desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva para asegurar debidamente el emplazamiento del demandante de amparo en el acto de la subasta de este procedimiento.

5. A la conclusión alcanzada no cabe oponer que la Ley de enjuiciamiento civil no exige realizar mayores averiguaciones tras las reformas llevadas a cabo mediante la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de una nueva oficina judicial y la Ley 19/2009, de 23 noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. Como ya advertimos, en la STC 122/2013, de 20 mayo, en relación con los juicios hipotecarios y la reforma llevada a cabo por la Ley 13/2009, de 3 noviembre, la doctrina constitucional en materia de emplazamientos es una doctrina muy consolidada que no puede verse interferida por las reformas procesales recién mencionadas. Cierto es, que ambas leyes modifican la redacción de los arts. 155 y 156 LEC, relativos a los actos de comunicación con las partes no personadas y las averiguaciones del tribunal sobre el domicilio. Por lo que se refiere a la nueva redacción dada al art. 156 LEC con la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, respecto de las averiguaciones del Tribunal sobre el domicilio, mantiene el mandato de que “se utilizarán los medios oportunos para averiguar el domicilio o residencia del demandado”, si bien concreta en la figura del Secretario Judicial la obligación de hacer. Igualmente, mantiene el reenvío al apartado 3 del art. 155 respecto de las opciones posibles para designar domicilio. Por su parte, el art. 155.3 LEC también ha sido reformado —por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre—, añadiéndose un párrafo relativo a los actos de comunicación con las personas jurídicas, disponiendo que “podrá señalarse como domicilio cualquiera que aparezca como administrador, gerente o apoderado de la empresa mercantil, o Presidente, miembro o gestor de la Junta de cualquier asociación que apareciese en un registro oficial”. Expuesto esto, hay que afirmar que el mantenimiento de la mención a registros oficiales o colegios profesionales no restringe las posibilidades ni cambia la situación respecto de la existencia en un procedimiento de otros domicilios, no formalmente trasladados a organismos públicos, pero de los que hay constancia en autos. Como pusimos de manifiesto en la STC 122/2013, desde una estricta perspectiva constitucional, procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* integrando el contenido de la reforma con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en todo procedimiento sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado y cuando el órgano judicial tenga la profunda convicción de que resultan inviables e inútiles otros medios de comunicación procesal. Por lo demás, se trata en todo caso de una operación sencilla que no requiere mayor esfuerzo intelectual, en la medida en que el art. 155.3 no da un mandato a los órganos judiciales de realizar la notificación sólo en el domicilio del título ejecutivo y una sola vez y del espíritu de este precepto se deriva, claramente, su intención de apertura a todas las opciones que puedan permitir el acceso a la notificación personal, por lo que nada impide a los órganos judiciales realizar varios intentos de notificación en un domicilio o en varios.

En consecuencia, cabe concluir que en el presente caso se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante, por la falta de diligencia del órgano judicial en su obligación de agotar los medios de averiguación del domicilio real para obtener una notificación personal y efectiva, cuando además constaba identificado otro domicilio del recurrente a los efectos de notificaciones en los documentos aportados con la demanda.

6. Los razonamientos expuestos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conducen a otorgar el amparo, declarando la nulidad del Auto impugnado y retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la diligencia de ordenación de 4 de octubre 2011, al objeto de que se le comunique al recurrente la celebración de la subasta de forma legal.

FALLO

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

Ha decidido

1º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad del Auto de 30 de abril de 2012, dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mislata (Valencia), que desestimó la solicitud de nulidad de actuaciones promovida en el procedimiento de ejecución de títulos no judiciales núm. 829-2007.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la diligencia de ordenación de 4 de octubre de 2011, que acordó la fecha de la subasta.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 127/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:127

Cuestión de inconstitucionalidad 3809-2012. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio.

Competencias sobre legislación civil: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por inadecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia.

1. El órgano judicial deja en suspenso la decisión sobre la aplicación temporal de la norma cuestionada, por lo que, en consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la existencia o inexistencia de fundamento competencial para la regulación de las parejas de hecho en el Derecho civil de Galicia sería innecesario o indiferente para la decisión del proceso, en el que lo que se debate es la existencia misma de una situación de convivencia de hecho (SSTC 18/2014, 75/2014) [FJ 2].

2. Doctrina sobre el juicio de aplicabilidad y el juicio de relevancia en las cuestiones de inconstitucionalidad (STC 42/2013) [FJ 2].

3. No existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 42/2013) [FJ 2].

4. Procede la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, ya que no se han satisfecho suficientemente los juicios de aplicabilidad y relevancia exigidos por el art. 35 LOTC [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3809-2012, planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, modificada por la Ley 10/2007, de 28 de julio, por posible infracción del art. 149.1.8 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia, en la representación que legalmente ostentan. Ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 19 de junio de 2012 se registró en este Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, fechado el 18 de junio de 2012, al que se acompañaba testimonio del Auto de 12 de junio de 2012, junto con las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 49-2011 del mismo órgano jurisdiccional, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, tanto en su redacción originaria como en la redacción actual tras la modificación introducida por la Ley 10/2007, de 28 de junio, ambas por posible infracción del art. 149.1.8 CE, siendo registrada esta cuestión con el núm. 3809-2012.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cambados, don Manuel Bautista Martínez, interpuso demanda para que se declarara que había sido preterido en la herencia de doña Concepción Camiña Fariña, cuando le correspondía el usufructo de la mitad del capital de la herencia de doña Concepción, en calidad de asimilado al cónyuge heredero. El demandante había convivido con la causante desde 1972 hasta el 25 de mayo de 2007, fecha del fallecimiento de doña Concepción. La causante había testado el 19 de enero de 2007, instituyendo heredero universal de sus bienes a su hijo, don Antonio Pérez Camiña e ignorando totalmente al recurrente. Tras el fallecimiento de la causante, el heredero entabló frente al ahora demandante un proceso de desahucio del inmueble que habitaba, donde había convivido con la causante todo el periodo antedicho, pero que era propiedad de la causante y parte del caudal hereditario.

b) El actor fundamentaba jurídicamente su pretensión en la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, que establecía en su primer párrafo: “A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges.” Y en el segundo: “Tendrán la consideración de relación marital análoga al matrimonio la formada por dos personas que lleven conviviendo al menos un año, pudiéndose acreditar tal circunstancia por medio de la inscripción en el registro, manifestación expresa mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio admisible en derecho. En caso de tener hijos en común será suficiente con acreditar la convivencia.” La disposición adicional tercera de la Ley 2/2006 fue modificada por la Ley 10/2007, de 28 de junio, y tras la reforma dispone: “2. Tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio.” El actor aducía en la demanda que en el procedimiento de desahucio quedó acreditado que el hijo de doña Concepción había sido nombrado heredero universal de los bienes de su madre, pero que igualmente quedó probado que entre él y la causante existió una larga relación de convivencia análoga al matrimonio que tenía vocación de permanencia y, en consecuencia, le correspondía el usufructo sobre la mitad del capital que componía la herencia, en concepto de asimilado al cónyuge.

c) Por Sentencia de 27 abril 2011, el órgano de instancia desestimó la demanda interpuesta con los argumentos siguientes: 1) la pareja de hecho no estaba inscrita en el registro de parejas establecido a tal efecto por la legislación autonómica, cuya eficacia es constitutiva de la existencia de la pareja de hecho; 2) la atribución de derechos a la pareja de hecho es genérica por parte de la legislación autonómica, no existiendo en nuestra jurisprudencia una atribución de derechos hereditarios a la pareja no casada supérstite y siendo, además, la pretensión del caso el reconocimiento de derechos sobre una finca respecto de la que no se había acreditado un derecho exclusivo de la causante; 3) de interpretar la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, en los términos pretendidos por el actor, se produciría una equiparación jurídica absoluta entre matrimonio y parejas de hecho, algo que a todas luces no es admisible en derecho, en tanto no se pueden tratar igualmente dos situaciones que son distintas; y 4) negar los derechos hereditarios del demandante no es incompatible con que reclame las compensaciones económicas procedentes de desembolsos que se hubieran efectuado en el marco de la relación sentimental. Por todos estos motivos, el órgano judicial declara que no puede accederse a la pretensión formulada.

d) El demandante interpone recurso de apelación. Aduce error del Juzgado en cuanto a la normativa que estaba vigente en el momento de producirse el fallecimiento y debía ser de aplicación al caso, que concreta en la Ley 2/2006, en su redacción originaria. Para el recurrente, la Ley 10/2007, de 28 junio, da una nueva redacción a la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 junio, de Derecho civil de Galicia, que no había entrado en vigor a la fecha del fallecimiento de la causante —25 de mayo de 2007—, por lo que la exigencia de la inscripción en el registro de parejas de hecho con valor constitutivo no resultaba aplicable a su caso, en la medida en que ni siquiera había sido creado el registro. A su juicio, la aplicación de la disposición adicional tercera en su redacción otorgada por la Ley 2/2006, de 14 junio, le otorgaba los derechos hereditarios que el Derecho civil de Galicia reconoce al cónyuge vivo y esa era la norma vigente en el momento de los hechos y la que le resultaba de aplicación. Por Sentencia de 30 de septiembre de 2011, el órgano judicial desestimó el recurso de apelación con los siguientes argumentos: 1) la cuestión litigiosa se centra en determinar si los requisitos exigidos en la Ley 2/2006, de 14 junio, es decir, convivencia al menos de un año o hijos en común, han de concurrir con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, o si su cumplimiento previo, antes de la entrada en vigor, desencadenaría el mismo efecto de aplicación del régimen previsto en la Ley; 2) para el órgano judicial, no era aceptable acceder a una retroactividad de grado mínimo de la susodicha norma, que implicase para las parejas con descendencia común, o con un tiempo de convivencia a la manera marital de más de un año en el momento de su entrada en vigor, la extensión de manera automática de los derechos y obligaciones reconocidos a los cónyuges, pues es imprescindible la voluntad de los convivientes en ese sentido; 3) en coherencia con su argumentación, el órgano judicial concluye que, en el caso enjuiciado, aunque la relación de pareja de hecho comenzó en 1972, ello no se computa a los fines pretendidos, sino que el cómputo se inicia en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/2006, es decir, 20 julio 2006, no habiendo transcurrido en el momento del fallecimiento —25 de mayo de 2007— el periodo de un año requerido por la propia disposición adicional para la aplicación del nuevo régimen legal.

e) El 14 de noviembre de 2011, el actor interpuso recurso de casación ante la Sala de 1o Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Adujo, como único motivo casacional, la inaplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia que resultaba de aplicación en su contenido normativo original, en cuanto el fallecimiento de la causante se produjo bajo su vigencia. Para el actor, la norma establecía que la equiparación del matrimonio y las relaciones maritales mantenidas con vocación de permanencia, por lo que a una pareja de hecho que llevara conviviendo más de un año a la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 de junio, le era aplicable el régimen de una sociedad de gananciales y así se desprendía de su tenor literal: “tendrá la consideración de relación marital análoga al matrimonio la formada por dos personas que lleven conviviendo al menos un año”. Para el recurrente, la exigencia de la inscripción en el registro entró en vigor después del fallecimiento de su pareja, por lo que no resultaba exigible en su caso. Por lo demás, añade, que si el legislador hubiera querido evitar la aplicación de la Ley 2/2006, de 14 de junio, en su literalidad, así lo habría expresado y, posteriormente, hubiera otorgado el correspondiente efecto retroactivo a la disposición adicional tercera redactada según la Ley 10/2007, de 28 de junio. Finalmente, declara que no puede tacharse de absurdo que las parejas de hecho queden vinculadas con la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 de junio, cuando lo que se está protegiendo con la norma es la situación de convivencia y la igualdad de derechos.

f) Mediante providencia de 24 de abril de 2012, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, para que pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia o sobre el fondo de que la Sala planteara cuestión de inconstitucionalidad, en relación a la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia y la Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de junio, de reforma de la disposición adicional tercera, al considerar la Sala que podían ser contrarias a la Constitución y, en particular, a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil prevista en el art. 149.1.8 CE y, en todo caso, sobre relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio y a la ordenación de los registros públicos.

g) En su contestación, el Fiscal concluye que no procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Sostiene que las uniones de hecho son una modalidad de familia, no equivalente al matrimonio y añade que el respeto a la diferencia no obsta la regulación de los efectos jurídicos de la convivencia, al objeto de evitar que se generen situaciones de desigualdad. A su parecer, esas razones han llevado al legislador —especialmente el estatal— a reconocer a las parejas de hecho una situación equiparable al matrimonio en algunos aspectos particulares, como la adopción, los arrendamientos urbanos, etc. Por su parte, las Comunidades Autónomas, ante la ausencia de una ley civil estatal que regulara las parejas de hecho, al objeto de evitar situaciones de desigualdad e inseguridad jurídica, han prolongado los derechos y obligaciones que las leyes autonómicas reconocen a los cónyuges a situaciones de hecho análogas a las matrimoniales, pero sin que concurra ese vínculo jurídico y sin rebasar los límites de lo que es la regulación propia del derecho privado autonómico.

h) Por su parte, la representación procesal del actor en instancia comparece y participa de la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Por Auto de 30 de junio de 2010, el órgano judicial acuerda interponer cuestión de inconstitucionalidad, que fundamenta de la forma que sigue:

a) En el fundamento de derecho segundo la Sala formula el pertinente juicio de aplicabilidad y relevancia. El órgano judicial repasa los argumentos del actor ante las diferentes instancias jurisdiccionales y señala que, para el demandante, está acreditada la convivencia por tiempo superior a un año e inmediatamente antes del fallecimiento y es un error del Juez de instancia establecer la necesidad de que el año de convivencia debe producirse con posterioridad a la vigencia de la Ley 2/2006, de 14 junio, así como someterlo a la condición de inscripción registral, pues la creación del registro se llevó a cabo el 28 de enero de 2008, tras la reforma producida con la Ley 10/2007, de 28 de junio y tal interpretación supone ignorar que la norma entró en vigor con posterioridad al fallecimiento de la causante. A partir de aquí, el órgano judicial, se remite a su propio Auto 25/2010, de 30 junio, que representa un precedente respecto del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que está formulando y dio lugar a la cuestión de inconstitucionalidad número 5657-2010 —resuelta por el STC 75/2014 de 8 de mayo—, y afirma que, a la vista de las alegaciones del recurrente, “resulta indudable que la decisión del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del actor en instancia depende de la validez de la Disposición adicional tercera, tanto en su redacción originaria como en la reformada, toda vez que el juicio sobre su adecuación a la Constitución representa un *prius* respecto de la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido a los efectos de poder considerar relación marital análoga al matrimonio y, también, en relación con su eficacia sobre las relaciones de pareja generadas con anterioridad a la Ley, subsistentes con posterioridad a su entrada en vigor y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el registro constitutivo de parejas de hecho en Galicia”.

b) Expresado así el juicio de aplicabilidad y relevancia, a continuación expone que la primera y principal duda de constitucionalidad estriba en si el legislador gallego tiene competencia *ex Constitutione* para legislar sobre la materia y argumenta que la norma cuestionada puede ser contraria al art. 149.1.8 CE que concede al Estado “competencia exclusiva sobre la legislación civil, aparte de la conservación, modificación y desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de los Derechos Civiles, forales o especiales allí donde existan”. Al parecer del órgano judicial, la equiparación con el matrimonio de las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia que lleva a cabo por la disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia resulta, por completo, ajena a la foralidad civil gallega y no entraña un supuesto de desarrollo ni se ampara en el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en virtud del artículo 27.4 del Estatuto, que tenía como único propósito eliminar la discriminación existente entre los matrimonios y las uniones análogas a la conyugal.

c) El órgano judicial añade que, aun siendo lo anteriormente expuesto la razón fundamental de la cuestión de inconstitucionalidad, la norma tiene otros aspectos problemáticos que no quiere soslayar. En esa línea afirma: i) la equiparación de las parejas de hecho al matrimonio excede de lo meramente formal y se adentra en el núcleo de las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, pues se crea una nueva forma de matrimonio en Galicia y tales relaciones son competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.8 CE; y ii) la creación del registro de parejas de hecho de Galicia y la regulación, con carácter constitutivo, de la inscripción de parejas de hecho penetra en la competencia estatal tocante a la ordenación de los registros públicos.

4. Mediante providencia de 30 de octubre de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le correspondía, el conocimiento de la presente cuestión. Asimismo, dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento de Galicia y a la Xunta de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma resolución se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, publicación que tuvo lugar el 9 de noviembre de 2012.

5. El 13 noviembre 2012 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En la misma fecha, idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 26 de noviembre de 2012, en el que formuló las siguientes alegaciones: a) no comparte la tesis de la prioridad lógica del juicio de constitucionalidad sobre el juicio de vigencia de la norma cuestionada, porque tal tesis no cuadra con el tenor literal de los arts. 163 CE y 35.1 LOTC. Para el Abogado del Estado, el juicio de aplicabilidad es previo al de constitucionalidad y no cabe proceder a formular ninguna duda de constitucionalidad de normas legales cuya aplicabilidad al caso no esté convincentemente razonada en el Auto de planteamiento. La inversión de la prioridad lógica entre los juicios de aplicabilidad y de constitucionalidad que propugna el fundamento jurídico dos del Auto de planteamiento de la cuestión, supone que el órgano judicial proponente no ha razonado debidamente el juicio de aplicabilidad y, por lo tanto, la cuestión no satisface las condiciones procesales constitucionales y debe ser inadmitida; b) subsidiariamente, propone la declaración de inconstitucionalidad de la equiparación al matrimonio de las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, en la medida en que el matrimonio y la convivencia no son instituciones equivalentes y la decisión de hasta qué punto y en qué campos deben equipararse implica delicados problemas de ponderación constitucional que necesariamente deben recibir tratamiento uniforme en todo el territorio español, por lo que es un ámbito material incluido en la reserva absoluta de competencia legislativa civil que concede al Estado el art. 149.1.8 CE. Finalmente, el Abogado del Estado señala que la regulación de una institución convivencial cae dentro del ámbito propio de la competencia estatal en materia de ordenación de los registros, si se pretende asignar a dicha institución eficacia constitutiva respecto a la creación o modificación o extinción de la unión de hecho.

7. Con fecha 4 de diciembre de 2012, el Letrado del Parlamento de Galicia presentó sus alegaciones interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El representante del Parlamento gallego advierte del defecto de concreción del que adolece la formulación de la cuestión, como exige el art. 35 LOTC pues, a su parecer, la Sala no resuelve las dudas que se le plantean en relación con la aplicación temporal de la norma y, en el momento procesal en que se eleva la cuestión al Tribunal Constitucional, todavía no es posible saber qué norma se cuestiona y cuál es aquélla de la que va a depender el fallo. Para el Parlamento de Galicia, la cuestión no puede concebirse como un mecanismo de consulta para aclarar las dudas interpretativas del juzgador, por lo que reprocha la falta de precisión exigida en orden a la determinación del precepto cuya constitucionalidad la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia eleva a este Tribunal. En este contexto, el Letrado del Parlamento recuerda que la cuestión de inconstitucionalidad no se concibe como una mera posibilidad lejana de que la norma cuestionada puede ser contraria a la Norma Suprema, sino que el órgano judicial ha de tener dudas positivas que deben ser exteriorizadas, requisitos que entiende que la cuestión presentada no cumple. Por lo que al fondo se refiere, niega la vulneración del art. 149.1.8 CE pues, a su parecer, la norma cuestionada es claramente desarrollo del Derecho civil gallego, ya que se limita a hacer extensivas a las parejas de hecho ciertos derechos y obligaciones que se contienen en la Ley de Derecho civil de Galicia respecto del matrimonio —es decir, es una extensión subjetiva de las disposiciones de la Ley—, y no es una norma genérica reguladora de las uniones de hecho. Por lo demás, el Parlamento recuerda que la equiparación de las uniones de hecho al matrimonio a efectos del derecho sucesorio propio de una Comunidad Autónoma no constituye novedad alguna en el Derecho civil territorial comparado, como ponen de manifiesto el art. 9 de la Ley del Parlamento Vasco y otros supuestos que cita. Por otra parte, el Letrado del Parlamento rechaza la tacha de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal para la ordenación de los registros públicos, alegando que se trata de un registro de índole administrativa solo destinado a constatar la existencia de relaciones de pareja estables, pero con valor declarativo, no constitutivo.

8. El 10 de diciembre de 2012 presentó sus alegaciones el Letrado de la Xunta de Galicia, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta. En primer lugar, niega que la cuestión interpuesta supere el juicio de aplicabilidad y el juicio de relevancia (art. 35.1 y 2 LOTC). Para la representación de la Xunta, la disposición adicional tercera, en su redacción originaria, no puede ser aplicable al caso, en la medida en que no cabe su aplicación a las parejas estables existentes antes de la adopción de la norma, sino sólo a aquéllas que perduraron un año desde la entrada en vigor de la misma pues, en caso contrario, se le estaría otorgando a la norma un efecto retroactivo no previsto en la misma. Por lo que se refiere a la disposición adicional tercera reformada por la Ley 10/2007, de 28 de junio, defiende el Letrado autonómico que tampoco resulta aplicable, si bien en este caso porque la causante falleció antes de que se creara el registro que la norma prevé para que fuera efectiva su aplicación. En relación con el juicio de relevancia, niega que el órgano judicial demuestre en el Auto de planteamiento que la decisión sobre la constitucionalidad de la norma sea necesaria para el fallo del recurso de casación e, igualmente, que el debate sobre la constitucionalidad de la norma sea el primer debate a resolver, pues entiende que éste sería innecesario si la norma, finalmente, no resultara de aplicación. Por lo que se refiere al fondo, el Letrado de la Xunta de Galicia argumenta en dos direcciones. Por un lado, alega la existencia de competencia autonómica para adoptar la norma cuestionada, pues encaja perfectamente en la noción constitucional de desarrollo del derecho foral, ya que extender los derechos y obligaciones de los cónyuges a otras uniones de hecho entra dentro de la posibilidad de desarrollo y adaptación del Derecho gallego a las realidades sociales vigentes, sin que afecte a materias que debe regir el derecho común y a otras realidades ajenas a la competencia gallega. Añade que, si se quiere enfocar la cuestión desde la perspectiva de otras referencias a instituciones familiares en el derecho foral, también por ese camino encontraremos sustento competencial suficiente, pues son múltiples las referencias a la configuración jurídica de la familia, donde tiene perfecto encaje una unión de hecho. Por otro lado, aduce que la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006 no crea una nueva forma de matrimonio y que la competencia estatal en relación con el matrimonio se encuentra limitada a la regulación de las formalidades para la celebración matrimonial, sin que pueda darse una interpretación expansiva de qué debe entenderse por formas de matrimonio, de manera que el Estado se atribuya la competencia para regular otras formas de convivencias estable.

9. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 10 de diciembre de 2012, interesando la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Previamente a exponer los argumentos que apoyen la desestimación de la cuestión, el Fiscal General de Estado expresa sus dudas acerca de si la cuestión planteada supera el juicio de aplicabilidad y de relevancia. En relación con el juicio de aplicabilidad, aduce que le suscita inquietud el razonamiento del órgano judicial en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues, a su parecer, el órgano judicial debería decidir primero sobre la aplicación retroactiva o no de la norma cuestionada, sobre la fecha crítica para el cómputo del año de convivencia que exige la norma en su redacción originaria y, en definitiva, sobre la efectividad de la norma sobre las parejas de hecho que ya existían en el momento de su entrada en vigor. En relación con el fondo, el Fiscal defiende la constitucionalidad de la norma e interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, pues descarta la invasión de la exclusiva competencia estatal para regular las relaciones jurídico-privadas relativas a las formas de matrimonio (art. 149.1.8 CE), argumentado que: i) las parejas de hecho no son una forma de matrimonio —precisamente se caracterizan por la ausencia de vínculo matrimonial (STC 148/1990 FJ 3)—, por lo que cuando se regula una pareja de hecho no se están regulando las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio; ii) la equiparación de derechos derivados de diferentes situaciones jurídicas no puede ni debe identificarse con equiparar tales situaciones jurídicas, pues la extensión de derechos no trasmuta la naturaleza de dichas situaciones jurídicas, en este caso, no trasmuta la naturaleza de una unión de hecho.

En segundo lugar, señala el Fiscal General del Estado que la materia regulada por la disposición adicional tercera sí ha de calificarse como desarrollo del Derecho civil foral gallego, apoyándose en los siguientes argumentos: a) existen otras normas sobre las parejas de hecho en el Derecho gallego, si bien no en el Derecho civil gallego sino en ejercicio de sus competencias autonómicas, que proceden a una extensión de los derechos reconocidos en el matrimonio; b) el Tribunal Constitucional ya declaró que el concepto de desarrollo no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la compilación, sino que debe estar dotado de la necesaria flexibilidad en clave de foralidad civil (STC 31/2010, FJ 76), pues lo contrario comportaría una identificación con el más restringido concepto de modificación (STC 88/1983, FJ 3), por lo que debe entenderse que toda labor de complementación, actualización, innovación, ampliación, expansión y/o mejora técnica del Derecho civil gallego formaría parte del concepto constitucional de desarrollo y la competencia autonómica para el desarrollo ampararía toda regulación conectada con instituciones históricas; c) en el presente caso, el elemento de conexidad institucional se encuentra en la protección del patrimonio y de la unidad familiar, tanto en vida como en la sucesión mortis causa, que quedaría realmente limitada cuando no cercenada, si no se reconocieran los mismos derechos a quienes optaron por constituir una familia en el sentido constitucional del término (art. 32.2 CE), al margen de la formalización de un vínculo matrimonial. El Fiscal asegura que, desde este plano, la disposición adicional tercera complementa la normativa anterior y ninguna censura constitucional se puede hacer al precepto cuestionado.

10. Por providencia de 17 de julio de 2014, se acordó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 junio, del Parlamento gallego, de Derecho civil de Galicia, modificada su redacción por la Ley 10/2007, de 28 de junio, por considerar que puede ser contraria al art. 149.1.8 CE, que reserva competencia exclusiva al Estado en materia de legislación civil.

El precepto cuestionado, que regula la situación de las parejas de hecho en el territorio foral, establece lo siguiente: “1. A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la presente ley reconoce a los cónyuges. 2. Tendrán la consideración de relación marital análoga al matrimonio la formada por dos personas que lleven conviviendo al menos un año, pudiéndose acreditar tal circunstancia por medio de la inscripción en el registro, manifestación expresa mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio admisible en derecho. En caso de tener hijos en común será suficiente con acreditar la convivencia”.

Esta redacción originaria de la Ley 2/2006 fue modificada por el artículo único de la Ley 10/2007, de 28 de junio, en los siguientes términos: “2. Tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio.” Norma esta última que, según su exposición de motivos, persigue aclarar la voluntad del legislador respecto a la redacción de la citada disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, en el sentido de precisar la aplicación de la norma a aquellas uniones de hecho que expresasen su voluntad de equiparación al matrimonio.

De la lectura del Auto de planteamiento de la cuestión se infiere que, para el órgano remitente, las dudas de constitucionalidad formuladas se concretan en que la disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia, tanto en la redacción dada por la Ley 2/2006, de 14 de junio, como en su redacción actual, resultante de la reforma operada por la Ley 10/2007, de 28 de junio, no es un supuesto de conservación ni de modificación del derecho foral de Galicia, resultando más que dudoso que se pueda entender como desarrollo, pues no es fácil la conexión con ninguna institución ya regulada por el Derecho foral gallego a la que se esté actualizando o innovando, por lo que no cabe descartar la invasión de la competencia del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE, inciso primero). Por otra parte, considera que crea una nueva forma de matrimonio en Galicia, con invasión de la competencia exclusiva del Estado en relación con la regulación de las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio (art. 149.1.8 CE, inciso segundo). Finalmente, que se introduce en la competencia del Estado relativa a la ordenación de los registros públicos.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el Parlamento de Galicia interesa la desestimación de la cuestión, si bien reprocha, en primer lugar, al Auto de planteamiento que no haya resuelto la duda sobre la aplicación temporal de la norma al caso pues, en el momento procesal en que se eleva la cuestión al Tribunal Constitucional, todavía no es posible saber qué norma se cuestiona y cuál es aquélla de la que va a depender el fallo, indeterminación que impide concretar qué norma suscita a la Sala dudas sobre su adecuación a la Constitución, como exige el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Respecto al fondo, entiende que la norma es claramente desarrollo del derecho civil gallego, razones por las cuales interesa la inadmisión de la cuestión o, en su caso, su desestimación. En un sentido similar el Letrado de la Xunta alega, en primer término, que la cuestión no supera el juicio de aplicabilidad ni el juicio de relevancia (art. 35.2 LOTC), y, en relación con el fondo, defiende la existencia de competencia para adopción de la norma cuestionada, por lo que interesa su desestimación. El Fiscal General del Estado rechaza que sea adecuada la formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia, dudas que, de ser apreciadas, llevarían a la inadmisión de la cuestión. Pero para el caso de que este Tribunal no aceptara la objeción señalada, considera que la cuestión debe ser desestimada en cuanto que no aprecia vulneración competencial alguna, en la medida en que se da el elemento de conexidad institucional en la protección del patrimonio y la unidad familiar. Por su parte, el Abogado del Estado solicita que se inadmita la cuestión por quebrar el juicio de aplicabilidad, y, subsidiariamente, que se declare la inconstitucionalidad de la norma por vulnerar la competencia estatal *ex* art. 149.1.8 CE.

2. En lo que a esto último respecta, tanto los Letrados de la Xunta y del Parlamento de Galicia como el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado han planteado óbices procesales determinantes, caso de ser apreciados, de la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento de las condiciones procesales. Todos ellos han alegado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne, en lo que concierne a los juicios de aplicabilidad y relevancia, los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC. Por ello, y previo a cualquier enjuiciamiento de fondo, lo procedente es examinar tales objeciones, pues “no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad” (por todas, STC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

El art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un Juez o Tribunal debe ser “aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo”, y el art. 35.2 LOTC añade que el órgano judicial deberá especificar o justificar, en el Auto de planteamiento de la cuestión, en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado “juicio de relevancia”, por ser la norma de cuya validez dependa la decisión del proceso. La cuestión de inconstitucionalidad no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita (STC 42/2013, FJ 2, con cita de otras).

En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (fundamento jurídico segundo) el órgano judicial considera que la decisión del recurso de casación interpuesto depende de la validez de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 junio, del Parlamento gallego, de Derecho civil de Galicia, modificada su redacción por la Ley 10/2007, de 28 de junio, tanto en su redacción originaria como en la reformada “toda vez que el juicio sobre su adecuación a la Constitución representa un *prius* respecto de la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido a los efectos de poder considerar la pareja de hecho relación marital análoga al matrimonio y, también, en relación con su eficacia sobre las relaciones de pareja generadas con anterioridad a la Ley, subsistentes con posterioridad a su entrada en vigor y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el Registro constitutivo de parejas de hecho en Galicia”. Este Tribunal entiende que el órgano requirente —coincidiendo con la parte actora— argumenta: 1) que la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, equipara las parejas de hecho al matrimonio a los efectos de la aplicación de la Ley de Derecho civil de Galicia siempre que pueda acreditarse la voluntad de los miembros de la pareja de hecho de ser equiparados; 2) que la nueva redacción de la disposición adicional tercera como consecuencia de la ley de reforma 10/2007, de 28 de junio, no altera la afirmación anterior, salvo en la medida en que establece una vía de acreditación de la voluntad de equiparación más certera y obvia, como es un registro de parejas de hecho que la propia ley ordena crear; 3) que la forma de acreditar la voluntad de equiparación —para todos los supuestos anteriores a la creación de dicho registro— como es el caso examinado, podrá ser diversa, en función del resultado que se alcance en aplicación de las normas de derecho intertemporal. En relación con esta última cuestión, según se desprende del Auto de planteamiento, el órgano judicial deja en suspenso tanto la decisión sobre la aplicación retroactiva o no del cómputo del año de convivencia inicialmente exigido como la relativa a la eficacia de la disposición adicional tercera respecto las relaciones de las pareja preexistentes y extinguidas por fallecimiento de uno de sus miembros antes de que se hubiera creado el registro de parejas de hecho. Pues bien, en la hipótesis de que el órgano judicial decidiese descartar la aplicación de la norma a situaciones de hecho preexistentes, o bien computar el año de convivencia exigido solo a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 14 junio, resultaría que la disposición cuestionada no es aplicable al litigio y en consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la existencia o inexistencia de fundamento competencial para la regulación de las parejas de hecho en el Derecho civil de Galicia, sería innecesario o indiferente para la decisión del proceso en el que, realmente, lo que se debate es la existencia misma de una situación de convivencia de hecho sometida a las previsiones de la norma. En dos casos que tienen gran similitud con el aquí enjuiciado, este Tribunal declaró en las SSTC 18/2014, de 30 enero, y 75/2014, de 8 de mayo, en relación con esta misma disposición adicional tercera de la Ley de Derecho civil de Galicia, que del razonamiento del órgano judicial no se desprendía que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional fuera necesario para resolver el caso sometido a su consideración, dado que no definía la aplicabilidad de la norma al caso por razones temporales.

En suma, hay que concluir que, en este caso, no se han satisfecho suficientemente los juicios de aplicabilidad y relevancia exigidos por el art. 35 LOTC y esta circunstancia determina la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 128/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:128

Recurso de amparo 4716-2012. Promovido por don Gancho Atanasov Zhelyazkov respecto del Auto dictado por un Juzgado de Primera Instancia de Valladolid en pieza de impugnación de justicia gratuita.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación, a la intimidad personal y familiar y a la tutela judicial efectiva: denegación de asistencia gratuita fundada en la falta de acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar (STC 118/2014).

1. Asunto sustancialmente idéntico al decidido por este Tribunal en la STC 118/2014 [FJ 2].

2. No se ha vulnerado el derecho de la actora a defenderse y a obtener la tutela judicial efectiva en el procedimiento de ejecución de títulos para el que ha solicitado la asistencia jurídica gratuita a consecuencia de la denegación de ésta, puesto que, en atención a los criterios objetivos, razonables y proporcionados que ha establecido el legislador, no ha quedado acreditada la insuficiencia de recursos para litigar, por lo cual no cabe entender que se le haya impedido u obstaculizado el acceso a la justicia y a las garantías propias del proceso justo (STC 118/2014) [FJ 4].

3. En la medida en que la denegación de la asistencia jurídica gratuita se ha fundado estrictamente en el criterio legal general, proporcionado y razonable que establece el art. 3 LAJG, no cabe apreciar ninguna desigualdad contraria al art. 14 CE ni la subsiguiente aplicación errónea del precepto que denuncia la actora por el hecho de no haber tomado en consideración aisladamente sus ingresos personales a la hora de aplicar el parámetro objetivo legal (STC 118/2014) [FJ 3].

4. El criterio objetivo y general de fijar el límite de la gratuidad plena de la asistencia jurídica en el doble del salario mínimo interprofesional resulta plenamente razonable y proporcional al fin perseguido, pues no es irrazonable la utilización de los ingresos o recursos como criterio de diferenciación, ni es desproporcionado el límite del doble del salario mínimo, ya que permite atribuir la gratuidad de la justicia a la práctica totalidad de personas que se verían imposibilitadas de litigar por falta de recursos, en tanto que las excluidas también cabe suponer que en su práctica totalidad podrán hacer frente a los gastos procesales (SSTC 16/1994, 118/2014) [FJ 3].

5. Doctrina sobre la relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar, art. 119 CE, y el derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 138/1988, 118/2014) [FFJJ 3, 4].

6. Resulta ajena al núcleo de protección del art. 14 CE la denominada ‘discriminación por indiferenciación’, pues el principio de igualdad no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no puede derivarse del citado precepto constitucional ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (SSTC 16/1994, 118/2014) [FJ 3].

7. En el presente caso ha de tenerse especialmente presente el criterio flexibilizador de la exigencia formal del requisito de la invocación previa de los derechos denunciados en amparo, *ex* art. 44.1 c) LOTC, habida cuenta de que la demandante no contaba con asistencia letrada en el momento de la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita (STC 118/2014) [FJ 2 a)].

8. La presente demanda de amparo debe ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC, de suerte que la vía previa quedó agotada con la impugnación de la resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita ante el Juzgado de Primera Instancia, sin que fuera preciso a tal efecto promover incidente de nulidad de actuaciones ante dicho órgano judicial (STC 118/2014) [FJ 2 b)].

9. Doctrina sobre la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo (SSTC 17/2011, 118/2014; AATC 188/2008, 187/2010) [FJ 2 c)].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4716-2012, promovido por don Gancho Atanasov Zhelyazkov, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Begoña López Cerezo y asistido por el Letrado don Reinhard Francisco José König, contra el Auto núm. 264/2012, de 25 de junio, dictado por del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, dentro de los autos de pieza de impugnación de justicia gratuita núm. 109-2/2012-B, por el que se resolvió negativamente la solicitud de justicia gratuita. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de julio de 2012, doña Begoña López Cerezo, Procuradora de los Tribunales y de don Gancho Atanasov Zhelyazkov, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid dictó Auto de 9 de marzo de 2012, ordenando el despacho de la ejecución (autos de ejecución de títulos judiciales núm. 109-2012) contra el demandante de amparo y su esposa, en el seno de un proceso monitorio seguido contra ellos (autos núm. 1061-2011-S).

b) El 18 de abril de 2012 el Colegio de Abogados de Valladolid informó que el demandante no reunía las condiciones y requisitos exigidos por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita —en adelante, LAJG— para la concesión de los derechos de asistencia jurídica gratuita a fin de personarse en la ejecución de títulos judiciales 109-2012 ante el Juzgado de Primera Instancia núm.2 porque “los ingresos en cómputo global de la unidad familiar superan el doble del IPREM [indicador público de renta de efectos múltiples]”.

El demandante de amparo solicitó, con fecha 27 de abril de 2012, el reconocimiento del derecho a la justicia gratuita ante la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid, al amparo de lo establecido por la Ley de asistencia jurídica gratuita. Su solicitud fue denegada por acuerdo de dicha comisión, de 15 de mayo de 2012, “por haber quedado acreditado que los recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, superan los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley 1/1996”.

c) El 31 de mayo de 2012 don Gancho Atanasov Zhelyazkov registró su escrito de impugnación ante la jurisdicción ordinaria de la resolución de 15 de mayo de 2012, en expediente núm. 2273-2012, en el que constaba como único motivo de impugnación estrictamente lo siguiente: “Que no considero ajustada a derecho dicha resolución”.

d) El 8 de junio de 2012 la Secretaria Judicial del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid dictó diligencia de ordenación, citando a las partes para la celebración de comparecencia al objeto de ser oídos sobre la impugnación de la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita. Consta en el acta de vista, de 25 de junio de 2012, que la parte demandante manifestó: “Que se afirma y ratifica en su impugnación” y “que percibe una prestación por importe de 426 € mensuales que se le agota en agosto, y que su mujer trabaja por cuenta ajena y sus rendimientos son los que consta en el expediente de su esposa por un importe mensual medio de 850 euros al mes, sin que tengan otros ingresos complementarios; que el compareciente es demandante de empleo”.

e) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, en pieza de impugnación de justicia gratuita núm. 109-2/2012-B, dictó Auto de 25 de junio de 2012, en cuya parte dispositiva desestimó la impugnación formulada frente al acuerdo denegatorio del derecho a la asistencia jurídica gratuita. La denegación se basó en el hecho de haber quedado acreditado que los recursos económicos superan los límites establecidos en el artículo 3 de la Ley 1/1996, precepto que, en la versión vigente al tiempo de la solicitud, establecía lo siguiente: “Se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud”. El Auto toma en consideración el Indicador Múltiple de Renta de Efectos Múltiples, creado por el artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2004, de 25 junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, y al que, como preceptúa, han de entenderse referidas las menciones al salario mínimo interprofesional contenidas en las normas vigentes del Estado. Para el año 2012, el IPREM se fijó en la cuantía de 7.455,14 € en cómputo anual. Dado que el entonces recurrente fue beneficiario en el año 2011 de subsidio por desempleo de 426 € mensuales a extinguirse el 17 agosto 2012, lo que suponía hasta ese momento la prestación en conjunto para el año 2012 de 3.200 €, a los que se debió sumar los ingresos de su cónyuge como trabajadora por cuenta ajena (960 € mensuales, que ascienden con la prorrata de las pagas extraordinarias a 13.200 € anuales), considera el Juzgado que ambas cantidades exceden el doble del IPREM (14.910,28 €).

3. La demanda de amparo se queja de que el Auto de 25 de junio de 2012 ha lesionado sus derechos a la igualdad (art. 14 CE), a la intimidad familiar (art. 18 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En primer lugar, entiende el demandante de amparo que el Auto impugnado lleva a cabo una interpretación errónea del art. 3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, “al considerar que el peticionario cuando los miembros de su familia, en su conjunto suman con sus ingresos el doble del salario mínimo interprofesional, carecen del derecho a justicia gratuita”, pues considera que “la interpretación correcta debería ser que la suma de los ingresos deberían ser el doble del salario mínimo interprofesional por cada uno de los miembros en su conjunto”.

En segundo lugar afirma que por esta interpretación se siente discriminado frente aquellas personas que solicitan justicia gratuita y carecen de cargas familiares, pues “[n]o supone el mismo esfuerzo financiero defenderse en los tribunales para una persona que está viviendo sola, y que gana al año 14.000 € y, por lo tanto, tendría derecho a la justicia gratuita, que el de una persona, en la que todos los miembros de su familia ganan 15.000, y que por lo tanto, no tendrían derecho a la justicia gratuita y más como es en [su] caso, en que también [su] cónyuge está demandado por los mismos hechos y por lo tanto también [tienen] que hacer frente a los gastos procesales de ambos pleitos”. Dicha interpretación habría vulnerado su derecho de igualdad. Asimismo, entiende que si la interpretación dada al precepto fuera la correcta, dicha norma estaría violando directamente la Constitución.

Por todo ello considera vulnerado el art. 14 CE, y también el derecho a la intimidad familiar, en relación con los arts. 31 y 39 de la Constitución, “al obligarme literalmente a divorciarme para poder defenderme en juicio por no poder atender los gastos del pleito”. Asimismo aduce la vulneración del art. 24 de la Constitución, al no poder proponer los medios de defensa que considere necesarios, ya que para ello necesita un Abogado y un Procurador, al no permitírsele poder defenderse por su cuenta y carecer de medios para costear su defensa.

4. Mediante providencia de 20 de mayo de 2013 la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a la pieza de impugnación de justicia gratuita abierta en Autos de procedimiento ordinario núm. 109-2/2012-B, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo. Se acordó en la misma providencia emplazar al Abogado del Estado, en representación de la Administración, parte interesada, para que en idéntico plazo pudiera comparecer en este proceso constitucional si lo estimase pertinente, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Una vez recibidos los testimonios de las actuaciones y personado en el recurso el Abogado del Estado (por escrito del 24 de mayo de 2013), la Sala Primera de este Tribunal, mediante diligencia de ordenación de 7 de junio de 2013, acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, conforme al art. 52 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniese.

6. Evacuando el referido trámite, el 10 de julio de 2013 el demandante de amparo presentó escrito en el que se ratificó íntegramente en la demanda.

7. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 9 de julio de 2013, interesó la denegación del amparo solicitado.

Sus alegaciones parten de la consideración de la justicia gratuita como un derecho de configuración legal e instrumental del derecho de acceso a la jurisdicción, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (con cita de la STC 95/2003, de 22 de mayo), respecto del cual goza el legislador de amplio margen en cuanto a la configuración de su contenido. Por ello la legislación vigente parte del concepto de “unidad familiar”, ampliamente usado y reconocido en nuestra legislación, en éste y otros ámbitos como el tributario. Asimismo recuerda que la Ley 1/1996 regula las excepciones a la regla general en su art. 5, permitiendo las comisiones de asistencia jurídica gratuita, si es solicitado por las partes, el reconocimiento del derecho cuando se rebase el límite objetivo de ingresos. También se pone de relieve que el demandante no discute que se le excluya por no tener medios económicos suficientes, sino que no es igualitario el trato que se le da como parte de la unidad familiar integrada por varias personas, con respecto a quien pertenezca a una unidad familiar de un solo miembro.

A continuación razona el Abogado del Estado sobre la inexistencia de vulneración del derecho de igualdad en la interpretación de la ley y en la ley. Con respecto a lo primero, se aduce que la demanda no aporta un término válido de comparación, sino que se limita a señalar que la situación es discriminatoria de forma genérica respecto del individuo integrado en una unidad familiar de un solo miembro, razón por la cual no puede prosperar esta alegación. En cuanto a la supuesta desigualdad en la ley, tras recordar la doctrina de este Tribunal Constitucional (STC 216/2006, FJ 2), concluye que la diferencia de trato no es arbitraria o irracional, como ya ha tenido ocasión de remarcar el Tribunal Constitucional en la STC 215/2001, FJ 5, con cita de la propia Ley 1/1996, sino que el diverso trato responde a situaciones jurídicas que son consideradas diferentes. Termina recordando que la propia Ley permite, previa petición, extender el reconocimiento del derecho a aquellos supuestos excepcionales en los que haya circunstancias familiares o cargas que lo justifiquen.

8. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 16 de julio de 2013, interesó asimismo la desestimación del recurso de amparo, si bien comienza planteando, como cuestión previa, la existencia de posibles causas de inadmisión a trámite del recurso de amparo, concretamente por no concurrir los requisitos de agotamiento de la vía judicial e invocación previa, y tampoco concurrir el requisito de justificación de la trascendencia constitucional del recurso.

En primer lugar señala un defecto de invocación de la lesión en el proceso, pues el análisis de las actuaciones acredita que los derechos fundamentales que se hacen valer en la demanda de amparo no fueron invocados ante el Juzgado de Primera Instancia incumpliendo el requisito del art. 44.1 c) LOTC, debido a que en el acta de la comparecencia en el seno del incidente sólo consta la alegación del metálico que recibe mensualmente la unidad familiar. También sugiere una posible falta de agotamiento de la vía judicial previa a través del incidente excepcional de nulidad de actuaciones, dado que el demandante entendía que fue el Auto del Juzgado impugnado en amparo el que vulneraba los derechos fundamentales que se afirman lesionados.

En segundo lugar sostiene que no se ha justificado la especial trascendencia constitucional del recurso, siendo un requisito que ha dado lugar a innumerables archivos de recursos de amparo, que viene avalado por numerosa jurisprudencia, citando entre las resoluciones más recientes las SSTC 155/2009 y 69/2011, y los AATC 252/2009, 262/2009 y 173/2010. Señala el Fiscal que el examen de la demanda de amparo revela que en ninguno de sus apartados se analiza su especial trascendencia, y tal ausencia debiera abocar a su inadmisión.

En cuanto al fondo de la pretensión, tras criticar que la parca argumentación de la demanda se basa en criterios no jurídicos, se aduce que el legislador ha querido compensar la realidad fáctica de la pluralidad de ingresos de la unidad familiar con un tope de concesión del beneficio, lo que indudablemente produce y producirá disfunciones en la concesión del derecho en función de la peculiaridad de cada caso, pero no atentatorias del principio de igualdad, por estar las limitaciones objetivamente justificadas en función de una mayor disponibilidad económica por la existencia de diversas fuentes de ingresos que se compensan con el referido tope. En este sentido, el término de comparación que sugiere el demandante, constituido por las personas no casadas o no integrantes de una unidad familiar de varios miembros “es lo suficientemente genérico como para llegar a una solución de discriminación, atendidas las numerosas variables que afectan al término comparado y que hacen inidóneo el juicio de igualdad”. Por último, se afirma que el Auto que resuelve la contienda confirmando la legalidad de la denegación del beneficio no hace sino seguir los dictados de la Ley en relación con la prueba practicada, que acredita la suficiencia de medios para litigar del demandante de amparo.

9. Por providencia de diecisiete de julio de dos mil catorce se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día veintiuno del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra el Auto del Juzgado de Primera instancia núm. 2 de Valladolid, de fecha 25 de junio de 2012, que desestimó la impugnación formulada por la demandante de amparo contra la denegación de la solicitud de justicia gratuita acordada por resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid de 15 de mayo de 2012. Dicha denegación se produjo por superar los recursos de la unidad familiar los límites establecidos en el art. 3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG).

En la demanda de amparo se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del actor (art. 24.1 CE), por haberse efectuado una errónea interpretación del citado art. 3 LAJG, ya que, a juicio del recurrente, el límite cuantitativo exigido del doble del salario mínimo interprofesional tendría que referirse a cada uno de los miembros de la familia, no así al conjunto de la unidad familiar. Esta interpretación resultaría también discriminatoria para el actor en relación con personas que solicitan justicia gratuita y carecen de cargas familiares (art. 14 CE), que tendrían más fácil acceso a la asistencia jurídica gratuita, añadiendo que, en el caso de que fuera la interpretación correcta del art. 3 LAJG, habría que entender que la norma legal contraviene la Constitución. Por otra parte, aduce la lesión de su derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE), en relación con los arts. 31 y 39 CE, por obligarle a divorciarse para poder defenderse en juicio, al no poder atender los gastos del pleito. Finalmente, alega la vulneración del art. 24 CE por no poder proponer los medios de defensa necesarios, al no permitírsele defenderse por su cuenta y carecer de medios con los que costearse abogado y procurador, que son los únicos habilitados para comparecer en un procedimiento.

Esta opinión no es compartida ni por el Abogado del Estado ni por el Ministerio Fiscal, que proponen ambos la desestimación del recurso por inexistencia de las vulneraciones denunciadas. Pero con carácter previo el Ministerio Fiscal interesa su inadmisión por concurrir como óbices procesales, en primer lugar, la ausencia de invocación previa de la lesión de los derechos fundamentales en el proceso *a quo*, y, ligada a esta carencia, la falta de agotamiento de la vía judicial previa, porque no se interpuso el preceptivo incidente de nulidad de actuaciones frente al Auto impugnado, con lo que se incumplen los requisitos del art. 44.1 a) y c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). En segundo lugar, opone que la demanda de amparo haya omitido justificar la especial trascendencia constitucional del recurso.

2. Antes de realizar el análisis de las quejas articuladas en este proceso constitucional es preciso advertir que la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/2014, de 8 de julio, se ha pronunciado en relación con el recurso de amparo núm. 4715-2012 interpuesto por la esposa del recurrente, asistida por el mismo Letrado, en el cual existe una casi total identidad tanto en las actuaciones relativas a la pieza separada de justicia gratuita de los mismos autos de ejecución de títulos judiciales como en la propia demanda de amparo. El paralelismo de estos dos procesos de amparo nos obliga a remitirnos a lo resuelto en el mencionado pronunciamiento.

Dicho lo anterior procede examinar los óbices procesales opuestos por el Ministerio Fiscal, al igual que se hizo en la citada STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2.

a) Comenzamos por la primera carencia que se denuncia, el requisito de la invocación previa de los derechos denunciados en amparo [art. 44.1 c) LOTC]. Pues bien, “al respecto ha de recordarse que, conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 90/1999, de 26 de mayo, FJ 2; 310/2000, de 18 de diciembre, FJ 2; 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 4; y 268/2005, de 24 de octubre, FJ 6), el requisito exigido por dicho precepto no resulta un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua, pues tiene por finalidad, por una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y el restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, por otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción correspondiente. No obstante, hemos señalado también que tal requisito ha de ser interpretado de manera flexible y con un criterio finalista, atendiendo, más que al puro formalismo de la expresada invocación del precepto constitucional que se estime infringido, a la exposición de un marco de alegaciones que permita al Tribunal ordinario cumplir con su función de tutelar los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional y, en su caso, remediar la vulneración causada por él mismo o por el órgano inferior, al objeto de preservar el carácter subsidiario que ostenta el recurso de amparo constitucional, bastando para considerar cumplido el requisito con que de las alegaciones del recurrente pueda inferirse la lesión del derecho fundamental en juego que luego se intente invocar en el recurso de amparo, siempre que la queja haya quedado acotada en términos que permitan a los órganos judiciales pronunciarse sobre la misma (por todas, SSTC 195/1995, de 19 de diciembre, FJ 2; 62/1999, de 26 de abril, FJ 3; 88/2005, de 18 de abril, FJ 3; y 161/2005, de 20 de junio, FJ 2).” (STC 118/2014 de 8 de julio, FJ 2).

Pues bien, en el presente caso, al igual que sucedió en la STC 118/2014, FJ 2, ha de tenerse especialmente presente ese criterio flexibilizador de la exigencia formal cuya satisfacción se discute, habida cuenta que el demandante de amparo no contaba con asistencia letrada en el momento de la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita, trámite para el que no resultaba preceptiva la intervención de Letrado (art. 20 LAJG) y, a través del cual, precisamente, trataba de obtener asistencia jurídica para defenderse en un procedimiento de ejecución de títulos seguido contra él y su esposa. Y este dato de la ausencia de asistencia letrada debe ser tenido en cuenta para justificar una atenuación del rigor formal en la exigencia del requisito del art. 44.1 c) LOTC, al igual que ha sido tomado en consideración por este Tribunal para relajar la exigencia del cumplimiento de otros requisitos, como ha ocurrido con el lugar de presentación de los recursos de amparo, antes de la reforma introducida en el art. 85.2 LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (STC 287/1994, de 27 de octubre, FJ 2).

Atendiendo a dicho criterio, y en aplicación de la doctrina expuesta, ha de entenderse satisfecha la finalidad a la que obedece el mencionado requisito procesal, al menos en lo que se refiere a una parte de las quejas articuladas en la demanda de amparo. En efecto, en la propia impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita se encuentra ínsita la pretensión del actor de poder contar con los medios de defensa necesarios para el procedimiento de ejecución de títulos promovido contra él, a cuyo efecto solicitó la asistencia jurídica gratuita, por lo que en esa actuación impugnatoria ha de encontrarse plasmada la invocación de la última de las quejas deducidas en la demanda. De la misma manera, en sus planteamientos al solicitar la asistencia jurídica gratuita y al impugnar su denegación, aunque escuetos, puede apreciarse la queja referida a la irrazonable aplicación del art. 3 LAJG, que debe ser objeto de consideración conjunta con la que aduce que dicha interpretación resulta discriminatoria, puesto que el fundamento que sustenta ambas quejas es el mismo: la consideración de que se le debía tratar individualmente, igual que aquellas personas que carecen de cargas familiares. Así, el actor solicitó la asistencia jurídica gratuita sólo para él, de manera separada de su esposa (a pesar de encontrarse ambos demandados en el mismo procedimiento), aportando sus datos económicos individuales y sin incluir los de aquélla. Por otro lado, la única respuesta que recibió a su solicitud el actor fue una escueta comunicación en la que, por toda motivación, se le decía que los recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, superaban los límites establecidos en el art. 3 LAJG. Y el demandante impugnó dicha resolución manifestando no considerarla ajustada a derecho, por lo que solicitaba que fuera declarada nula a fin de acceder a los derechos de la justicia gratuita, impugnación en la que se ratificó en el acto de la vista, al que no compareció ningún representante de la Administración que pudiera ilustrar al actor acerca del fundamento de la denegación de su solicitud. En dicho acto el demandante manifestó también que percibía una ayuda familiar por importe de 426 € mensuales, que se le agotaba en agosto de 2012, siendo demandante de empleo y que sus rendimientos eran los que constaban en el expediente de su esposa por un importe mensual medio de 850 € sin otros ingresos complementarios. En suma, de ese planteamiento del recurrente puede deducirse que no estaba de acuerdo con la aplicación del art. 3 LAJG que había realizado la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid y que consideraba que, a los efectos de ese precepto, él debía ser objeto de consideración independiente respecto a su esposa en cuanto al cómputo de rentas, que es esencialmente lo que subyace en las quejas antes reseñadas (art. 24.1 en relación con el art. 14 CE), a través de las cuales el actor reclama ser tratado aisladamente y no como integrante de una unidad familiar, igual que las personas que no tienen cargas familiares. Por tanto, y en atención a la debida atenuación del rigor en la exigencia del requisito de cuyo cumplimiento se trata, por la reconocida circunstancia de actuar el actor sin asistencia letrada —lo que no equivale a relevar al demandante de su cumplimiento, posibilidad excluida por nuestra jurisprudencia (entre otras, SSTC 77/1989, de 27 de abril, FJ 1; 168/1995, de 20 de noviembre, FJ único; y 29/1996, de 26 de febrero, FJ 2)—, podemos concluir que su planteamiento en la impugnación del acuerdo de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid permitió al órgano judicial conocer la queja del ahora recurrente en amparo y pronunciarse sobre ella.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con la queja que denuncia la vulneración del derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), porque no es posible deducir en modo alguno la previa alegación en la vía judicial de ese derecho fundamental en los términos en que ha sido planteado en el presente recurso de amparo, de modo que, en cuanto a esta queja, sí debe considerarse inexistente la invocación en la vía judicial previa, con el consiguiente incumplimiento del requisito del art. 44.1 c) LOTC con respecto a la misma, lo que conlleva su inadmisión.

b) El segundo óbice que ha planteado el Ministerio Fiscal se refiere a la falta de agotamiento de la vía judicial previa, pues el letrado que asistió al demandante decidió interponer recurso de amparo, por la vía del art. 44.1 LOTC, únicamente contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 Valladolid, al que achaca *ex novo* una lesión de sus derechos fundamentales, porque realiza una interpretación, en su opinión errónea, del art. 3 LAJG. Siendo ello así, a juicio del Fiscal debió promover previamente incidente de nulidad de actuaciones contra dicha resolución judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

Para dar respuesta a esta objeción debemos partir, igual que hicimos en la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2, de la configuración que el legislador ha atribuido a este especial procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y remitirnos de nuevo a la STC 97/2001, de 5 de abril, FJ 5, en la cual señalamos que “la LAGJ (1996) en su propósito de ‘desjudicialización’ del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha atribuido esta función a un órgano administrativo, dependiente de la Administración del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas y regido en su funcionamiento por las normas que regulan el procedimiento administrativo. Se trata, según esa ‘exposición de motivos’, de un servicio público, dispensado fundamentalmente por los Colegios de Abogados y de Procuradores, en el que los jueces tan solo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia gratuita. Esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho … no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada. Se trata de una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional. … [L]os Jueces y Tribunales no son los que llevan directamente a cabo la actividad -—l reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita—, sino que conocen sólo en vía de recurso las impugnaciones de la actuación llevada a cabo por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y en ningún caso puede afirmarse que reconocer o no ese derecho constituye un acto de colaboración para que los órganos judiciales puedan llevar a cabo esa función jurisdiccional, ya que se trata de una actividad que tiene autonomía, entidad y finalidad propias.”

Atendiendo a la descrita naturaleza administrativa del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, fue la comisión de asistencia jurídica gratuita la que, en el curso de este procedimiento, examinó si el solicitante de asistencia jurídica gratuita cumplía los requisitos establecidos por el art. 3 LAJG, y en su resolución de 15 de mayo de 2012 denegó su petición por entender que no los satisfacía. Por su parte, el Auto de 25 de junio de 2012 desestimó la impugnación formulada contra la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita, al entender que la denegación era conforme con el contenido del citado precepto de la Ley, tomando en consideración los datos económicos obrantes en el expediente. Por tanto, visto el contenido de la resolución administrativa y del Auto judicial, la lesión que en la demanda de amparo se imputa al Auto recurrido se habría causado realmente por la resolución administrativa, que se había pronunciado por las mismas razones en idéntico sentido, de manera que lo único que se podría imputar a la resolución judicial sería el no haber reparado la lesión ocasionada por el acuerdo administrativo. Y, aunque, de manera impropia, la demanda se dirija nominalmente contra el Auto judicial, lo cierto es que en el *petitum* de la misma se solicita el reconocimiento del derecho a acceder a la asistencia jurídica gratuita, pronunciamiento que pasa inexcusablemente no sólo por la anulación de la resolución judicial, sino también por la administrativa que puso fin al procedimiento incoado en virtud de la solicitud del recurrente. En consecuencia, hay que entender que la lesión aducida se habría producido, en su caso, en los términos expuestos, de modo que la demanda de amparo debe ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC, de suerte que la vía previa quedó agotada con la impugnación de la resolución de la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Valladolid, sin que fuera preciso a tal efecto promover incidente de nulidad de actuaciones ante dicho órgano judicial. Por lo demás, no afecta a esta conclusión la diferencia de plazo impugnatorio establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en cuanto a los recursos de los arts. 43 y 44, porque en el presente caso el recurso de amparo se interpuso dentro del plazo de veinte días establecido en el art. 43.2.

c) Como último óbice plantea el Ministerio Fiscal la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, motivo por el cual hemos de determinar si, conforme a lo establecido en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 49.1, *in fine*, de la misma Ley, procede o no la inadmisión del recurso de amparo por no haber cumplido el demandante con la carga insubsanable que le correspondía de justificar tal especial trascendencia constitucional.

El art. 50.1 a) LOTC señala que la admisión del recurso de amparo exige el cumplimiento de los requisitos fijados en los arts. 41 a 46 y 49 LOTC, estableciendo este último precepto en su apartado primero *in fine*, de forma inequívoca —“[e]n todo caso”—, que la demanda ha de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, lo que también se ha venido poniendo de relieve por este Tribunal (AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 1; 289/2008 y 290/2008, de 22 de septiembre, FFJJ 2). El carácter abierto tanto del concepto de “especial trascendencia constitucional” como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización (“su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”) ha llevado a este Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción en la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos, como propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional, “en el bien entendido de que esa enumeración no ha de ser considerada como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues a ello se opone el carácter dinámico del ejercicio de la jurisdicción constitucional, en cuyo desempeño no puede descartarse, a partir de la casuística que se presente, la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido” (STC 2/2013, de 14 de enero, FJ 3).

En cuanto al modo en el que se debe dar cumplimiento a la justificación de la especial transcendencia constitucional del recurso hemos recordado en la STC 178/2012, de 15 de octubre, FJ 3, que “aunque la indicada previsión del art. 49.1 *in fine* LOTC se configura como una carga procesal de la parte, es también un instrumento de colaboración con la Justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración del Tribunal acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte, recogidas en su escrito de demanda”. A la parte recurrente, pues, le es exigible un “esfuerzo argumental” (ATC 154/2010, de 15 de noviembre, FJ 4) que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales que alega con los criterios establecidos en el art. 50.1 b) LOTC.

Para satisfacer esta exigencia, como ha recordado la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2, la demanda de amparo no tiene que ajustarse a un modelo rígido, pero sí responder a los “cánones propios de este tipo de escritos procesales” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2) y “tener en cuenta las precisiones que, con relación a esa específica carga, ha ido efectuando este Tribunal a través de diversas resoluciones que despejan las posibles dudas sobre el modo en el que se tiene que hacer efectiva” (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3). Por esta razón, no basta argumentar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental (SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2; 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3; 143/2011, de 26 de septiembre, FJ 2; y 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; también AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 2; 289/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 290/2008, de 22 de septiembre, FJ 2; 80/2009, de 9 de marzo, FJ 2; y 186/2010, de 29 de noviembre, FJ único); es preciso que “en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental —que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo— y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional” (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2). Consecuentemente, “la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo” (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1). Por lo mismo, tampoco satisface este requisito la demanda que pretende cumplimentar la carga justificativa con una “simple o abstracta mención” de la especial trascendencia constitucional, “huérfana de la más mínima argumentación”, que no permita advertir “por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, FJ 3, citando el ATC 187/2010, de 29 de noviembre, FJ único). En otras palabras, “por situarse en planos diferentes el razonamiento sobre la existencia de la lesión del derecho fundamental y la argumentación relativa a la trascendencia constitucional del recurso de amparo tendente a su restablecimiento y preservación, uno y otra son necesarios, de modo que la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo” (ATC 252/2009, de 19 de octubre, FJ 1).

Pues bien, ciertamente la demanda de amparo no incluye un apartado dedicado a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, pero como ya apreció la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2, al examinar la demanda de amparo idéntica a esta de la esposa del recurrente, sí se encuentra en su argumentación un razonamiento suficiente en relación con uno de los motivos de especial trascendencia constitucional conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, a saber, que “la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general” [FJ 2, apartado c)]. Por lo que hemos de entender satisfecha en el presente caso la carga de justificar la especial trascendencia constitucional a la que se refiere el art. 49.1 *in fine* LOTC.

3. Una vez desestimados los óbices opuestos frente al recurso, analizamos la cuestión de fondo comenzando por las dos primeras quejas que deben ser examinadas conjuntamente, en la medida en que se apoyan en el mismo fundamento. En esencia, el actor discrepa de la interpretación del art. 3 LAJG porque entiende que sus rentas deberían ser computadas individualmente, al igual que sucede con las personas que no tienen cargas familiares, respecto de las cuales se considera discriminado. Por tanto, la cuestión se centra en determinar si la denegación de la asistencia gratuita solicitada ha vulnerado o no su derecho a la tutela judicial efectiva y su derecho a la igualdad.

Esta queja hemos de resolverla del mismo modo que en la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 3, en la cual dijimos que: “[c]omo recordamos en la STC 9/2008, de 21 de enero, FJ 2, este Tribunal tiene declarado que la gratuidad de la asistencia jurídica consagrada en el art. 119 CE es instrumento y concreción de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada (art. 24.2 CE), y que no sólo consagra una garantía de los intereses de los justiciables, sino también de los intereses generales de la justicia, ya que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una Sentencia ajustada a Derecho y, por ello, indirectamente, coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3; 97/2001, de 5 de abril, FJ 5; 182/2002, de 14 de octubre, FJ 3;187/2004, de 2 de noviembre, FJ 3; 217/2007, de 8 de octubre, FJ 5)”.

Existe una evidente relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por este Tribunal. Así, en la STC 117/1998, de 2 de junio, FJ 3, con cita de la STC 16/1994, de 20 de enero, señalamos que “[e]l art. 119 C.E., al establecer que ‘la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar’, consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 C.E., pues ‘su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar (STC 138/1988)’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). Ahora bien, del propio tenor del inciso primero del art. 119 C.E., según el cual la justicia será gratuita ‘cuando así lo disponga la ley’, se desprende que no nos hallamos ante un derecho absoluto e ilimitado. Por el contrario, se trata de ‘un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esa naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). En consecuencia, ‘el legislador podrá atribuir el beneficio de justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes, podrá modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado —penal, laboral, civil, etc.— o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento’ (STC 16/1994, fundamento jurídico 3). La amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 C.E. no es, sin embargo, absoluta, pues el inciso segundo de dicho precepto explícitamente declara que la gratuidad de la justicia se reconocerá ‘en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar’. Existe, por consiguiente (como también señalamos en la STC 16/1994, fundamento jurídico 3), un ‘contenido constitucional indisponible’ para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar”.

Esta previsión constitucional incluye un concepto relativamente abierto o indeterminado (“insuficiencia de recursos para litigar”), cuya concreción, según dijimos en la STC 16/1994, FJ 3, corresponde al legislador dentro del amplio margen de libertad de configuración que es propio de su potestad legislativa, pero que, en todo caso, supone que la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos, pues la privación del derecho a la gratuidad de la justicia “implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva al que, de forma instrumental, ha de servir el desarrollo legislativo del art. 119 CE, pues si no se les reconociese el derecho a la gratuidad de la justicia su derecho a la tutela judicial efectiva resultaría meramente teórico y carecería de efectividad” (STC 95/2003, de 22 de mayo, FJ 4).

En nuestro caso, esa plasmación legal se encuentra en el art. 3 LAJG, en la versión vigente al tiempo de la solicitud de[l] demandante (anterior a la reforma operada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero), en virtud del cual se produjo la denegación de la asistencia jurídica gratuita a[l] actor … Según dicho precepto, “[s]e reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud”. La regla establecida es coincidente con la establecida en el antiguo art. 14 de la Ley de enjuiciamiento civil, que este Tribunal declaró constitucional en la ya mencionada STC 16/1994, en la que afirmamos que la utilización del doble del salario mínimo interprofesional como criterio objetivo para determinar el límite económico por debajo del cual se tiene derecho a la justicia gratuita es un criterio respetuoso con el contenido indisponible del art. 119 CE, al que el legislador español recurre con frecuencia para fijar el nivel mínimo de subsistencia, y que este Tribunal no ha considerado arbitrario o irrazonable. “Por ello —dijimos—, si el salario mínimo interprofesional puede utilizarse como criterio objetivo para determinar el nivel mínimo vital de subsistencia, es decir, si puede considerarse razonable y proporcionada la presunción del legislador de que con el salario mínimo se pueden cubrir las necesidades vitales, igualmente razonable y proporcionada debe considerarse la presunción de que el doble del salario mínimo permite hacer frente a esas necesidades y a los gastos procesales o, si se prefiere, permite hacer frente a estos gastos sin poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia” (FJ 4; en el mismo sentido, STC 118/2014 de 8 de julio, FJ 3).

El demandante de amparo discrepa del sistema establecido por el legislador para determinar la insuficiencia de recursos para litigar y reclama que se tenga en cuenta el doble del salario mínimo interprofesional por cada uno de los miembros de la unidad familiar, para quedar en igual situación que aquéllos que no tienen cargas familiares, respecto de los cuales se considera discriminado. Esto es, el recurrente defiende una interpretación del art. 3 LAJG en cuya virtud se le aplique el precepto de manera distinta con respecto a los que se encuentran en situaciones diferentes. La cuestión se concreta, por consiguiente, no tanto en una consideración aislada del art. 24.1 CE, sino en relación con el art. 14 CE, de forma que aquél resultaría lesionado porque no podrá tener acceso a la asistencia jurídica gratuita, ya que el precepto que se le ha aplicado o la interpretación que se ha hecho del mismo resultan contrarias, por la desigualdad de la regulación, al art. 14 CE.

En relación con esta queja ha resuelto la STC 118/2014, de 8 de julio, que “el hecho de no atribuir la justicia gratuita plena a quienes posean ingresos o recursos que superen el doble del salario mínimo, sin tener en cuenta todas las circunstancias personales de los litigantes y, más concretamente, sin tener en cuenta su capacidad económica real, supone efectivamente dar igual trato legislativo a personas que pueden hallarse en situaciones económicas muy dispares, negando incluso la justicia gratuita plena a personas que en la práctica pueden tener una capacidad económica inferior a la de otras a quienes se reconoce este derecho. Mas de este hecho no cabe deducir de forma automática la vulneración del referido precepto constitucional, pues es preciso recordar que, como señalamos en la STC 117/2006, de 24 de abril, FJ 2, la igualdad constitucionalizada en el art. 14 CE es la que impone que ante situaciones no disímiles la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, por lo que, realmente, lo que este precepto constitucional impide es la distinción infundada. Sin embargo, como este Tribunal ha afirmado de manera reiterada, resulta ajena al núcleo de protección del art. 14 CE la denominada “discriminación por indiferenciación”. Hemos señalado, en efecto, que el principio de igualdad no consagra un derecho a la desigualdad de trato (STC 114/1995, de 6 de julio, FJ 4), ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no puede derivarse del citado precepto constitucional ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11; 88/2001, de 2 de abril, FJ 2; y 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4).

Lo que ha de enjuiciarse, según dijimos en la STC 16/1994, FJ 5, es la objetividad y razonabilidad del criterio de diferenciación empleado, atendiendo a los casos ordinarios y más frecuentes y no a los casos particulares, pues la generalidad de la norma puede ser una garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad, por lo que el juicio de igualdad debe realizarse teniendo en cuenta los criterios legales establecidos para la distinción y no los supuestos particulares individualizados. Y, en función de dichas pautas, ya concluimos en la mencionada Sentencia que el criterio objetivo y general de fijar el límite de la gratuidad plena en el doble del salario mínimo interprofesional resultaba plenamente razonable y proporcional al fin perseguido, pues ‘no es irrazonable la utilización de los ingresos o recursos como criterio de diferenciación, ni es desproporcionado el límite del doble del salario mínimo, ya que permite atribuir la gratuidad de la justicia a la práctica totalidad de personas que se verían imposibilitadas de litigar por falta de recursos, en tanto que las excluidas también cabe suponer que en su práctica totalidad podrán hacer frente a los gastos procesales’.” (STC 118/2014 de 8 de julio, FJ 3).

Por consiguiente, la conclusión a la que hemos de llegar también ahora es que en la medida en que la denegación de la asistencia jurídica gratuita se ha fundado estrictamente en el criterio legal general, proporcionado y razonable que establece el art. 3 LAJG, no cabe apreciar ninguna desigualdad contraria al art. 14 CE ni la subsiguiente aplicación errónea del precepto que denuncia la actora por el hecho de no haber tomado en consideración aisladamente sus ingresos personales a la hora de aplicar el parámetro objetivo legal. Máxime si se tiene en cuenta que la propia Ley de asistencia jurídica gratuita a la sazón vigente contenía previsiones que permitían atemperar esa regla general bien cuando existieran intereses familiares contrapuestos en el litigio (art. 3.3), bien permitiendo el reconocimiento excepcional del derecho en atención, entre otras, a las circunstancias familiares del solicitante, estado de salud, obligaciones económicas que sobre él pesaran, costes derivados de la iniciación del proceso u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas, cuando aun superando los límites previstos en el art. 3, no excedieran del cuádruplo del salario mínimo interprofesional (art. 5). Y en este caso el actor, al igual que su esposa, no sólo no ha acreditado encontrarse en alguna de las situaciones que permitirían atemperar la rígida cuantía del art. 3, sino que ni siquiera ha solicitado acogerse a esas reglas de excepción.

4. La última queja cuyo examen debemos acometer se refiere a la posible vulneración del art. 24 CE por no poder proponer el demandante de amparo los medios de defensa que considere convenientes, al no estar en condiciones de costearse Abogado y Procurador y no poder defenderse por sí mismo en el procedimiento para el que solicitó la asistencia jurídica gratuita.

“Es jurisprudencia de este Tribunal, recogida entre otras muchas en la STC 187/2004, de 2 de noviembre, FJ 3, que ‘entre las garantías que integran el derecho a un proceso justo se incluye el derecho a la defensa y a la asistencia letrada, que el art. 24.2 CE consagra de manera singularizada (SSTC 47/1987, de 22 de abril, FJ 2; 245/1988, de 19 de diciembre, FJ 3; 105/1996, de 11 de junio, FJ 2; 92/1996, de 27 de mayo, FJ 3). Este derecho tiene por finalidad, al igual que todas las demás garantías que conforman el derecho en el que se integran, la de asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes o limitaciones en la defensa que puedan generar a alguna de ellas la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE (SSTC 71/1999, de 26 de abril, FJ 3; y 217/2000, de 18 de septiembre, FJ 2)’. Y esta garantía ínsita en el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra en estrecha relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar (art. 119 CE), pues, como ya hemos indicado anteriormente, nuestra jurisprudencia ha puesto de relieve que el art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, tratando de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar (entre otras, SSTC 183/2001, de 17 de septiembre, FJ 2; 95/2003, de 22 de mayo, FJ 3; 127/2005, de 23 de mayo, FJ 3; y 217/2007, de 8 de octubre, FJ 2). En consecuencia, la garantía que consagra el art. 24 CE podría quedar vacía de contenido si no se reconoce el derecho a la justicia gratuita a quienes carecen de recursos económicos suficientes para litigar.” (STC 118/2014 de 8 de julio, FJ 4).

Dicho esto, advertía la STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 4, que no se podía concluir entonces y lo mismo hemos de reiterar ahora, que se hubiera vulnerado el derecho de la parte actora a defenderse y a obtener la tutela judicial efectiva en el procedimiento de ejecución de títulos judiciales para el que ha solicitado la asistencia jurídica gratuita a consecuencia de la denegación de ésta, puesto que, en atención a los criterios objetivos, razonables y proporcionados que ha establecido el legislador, y que le han sido aplicados por la comisión provincial de asistencia jurídica gratuita de Valladolid en función de las circunstancias del caso, no ha quedado acreditada la insuficiencia de recursos para litigar de la unidad familiar, por lo cual no cabe entender que se le haya impedido u obstaculizado el acceso a la justicia y a las garantías propias del proceso justo. Por todo ello esta queja debe ser también rechazada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por Gancho Atanasov Zhelyazkov.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 129/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:129

Recurso de amparo 5033-2012. Promovido por don Luis Francisco Díaz Fuentes respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial y un Juzgado de Primera Instancia de Lugo en procedimiento concursal.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión a trámite del incidente concursal fundada en una normativa que no se hallaba ya vigente al momento de adoptarse la decisión.

1. Las resoluciones impugnadas no son conformes con el derecho a la tutela judicial en la vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, pues la decisión de no admitir a trámite el incidente concursal por extemporaneidad de la demanda incidental se basó en la interpretación de los preceptos concernidos –arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal– conforme a su versión anterior, discordante con su tenor vigente en el momento en que fue adoptada [FJ 3].

2. El control constitucional de las decisiones de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (STC 327/2006) [FJ 2].

3. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (SSTC 321/1993, 111/2009) [FJ 4].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5033-2012, promovido por don Luis Francisco Díaz Fuentes, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por la Letrada doña María Irene Bonet González, contra el Auto de la Audiencia Provincial de Lugo de 21 de junio de 2012, dictado en rollo de apelación núm. 391-2012, por el que se confirma el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo de 29 de marzo de 2012, dictado en procedimiento concursal núm. 1081-2011. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de septiembre de 2012, don Luis Fernando Granados Bravo, Procurador de los Tribunales y de don Luis Francisco Díaz Fuentes, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la resolución del caso, son, en síntesis, los siguientes:

a) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo declaró el concurso voluntario de la sociedad mercantil Agalia, S.L. (Autos de 3 y 9 de noviembre de 2011), lo que dio lugar al procedimiento concursal núm. 1081-2011 seguido ante ese órgano judicial.

b) El demandante de amparo, que es trabajador y acreedor de la sociedad concursada, presentó un escrito el 23 de diciembre de 2011 en el que solicitaba que se le tuviera por personado en la causa y en el que, además, comunicaba los créditos que se le adeudaban. Por diligencia de ordenación de esa misma fecha el Juzgado declaró tenerlo por personado y parte en el procedimiento.

c) Una vez presentado el informe de la administración concursal (con el inventario de bienes y derechos), el Juzgado acordó, por providencia de 3 de febrero de 2012, que se uniera al procedimiento y se comunicara a las partes personadas. Asimismo se ordenó la publicación del informe en el tablón de anuncios de la oficina judicial y en el “Boletín Oficial del Estado” (“BOE”), debiendo hacerse saber en el edicto de publicación a los interesados que podrían impugnar el inventario de bienes y derechos y la lista de acreedores en aquello que les fuera perjudicial, en plazo de diez días desde la última publicación. En cumplimiento de su parte dispositiva, la Providencia fue publicada en el “BOE” de 21 de febrero de 2012, y notificada personalmente al Sr. Díaz Fuentes el 12 de marzo del mismo año.

d) El ahora demandante de amparo promovió un incidente para impugnar la cuantía de los créditos que se le habían reconocido, al amparo de lo establecido en el art. 96.1 y 2 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal (en adelante, Ley concursal). El párrafo 1 del precepto dice así:

“Las partes personadas podrán impugnar el inventario y la lista de acreedores, dentro del plazo de diez días a contar desde la notificación a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior, a cuyo fin podrá (sic) obtener copia a su costa. Para los demás interesados el plazo de diez días se computará desde la última publicación de las previstas en el artículo anterior.”

La demanda incidental fue presentada el día 27 de marzo de 2012 antes de las 15:00 horas, esto es, dentro del plazo de diez días, contado desde el día siguiente a la notificación personal de la providencia de 3 de febrero de 2012; conforme con lo previsto por el art. 95.2 de la Ley concursal en relación con el art. 135.1 de la Ley de enjuiciamiento civil (en adelante, LEC), que amplía el *dies ad quem* de la presentación de escritos de parte y recursos a las 15:00 horas del día siguiente al vencimiento del plazo.

e) El Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo, por Auto de 29 de marzo de 2012, acordó no admitir a trámite la demanda incidental al entender que se presentó extemporáneamente: la decisión fue consecuencia de tomar como *dies a quo* para el cómputo del plazo de diez días la fecha de publicación en el “BOE” de la providencia impugnada.

f) Interpuesto recurso de apelación contra este último Auto, la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo, por Auto de 21 de junio de 2012, confirmó la resolución apelada.

3. La demanda de amparo se queja de que el Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo de 21 junio de 2012, en la medida en que confirma el dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo, ha lesionado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE).

En primer lugar, la decisión de inadmitir la demanda de incidente concursal se basaría en una interpretación rigorista y ajena al contenido de los arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal; se ha exigido el cumplimiento de un requisito no establecido en ella: que el plazo de diez días para interponer la demanda se cuente desde la fecha de la publicación en el “BOE” del informe de la administración concursal. El art. 96.1 de la Ley concursal establece este criterio de cómputo en su inciso final para otros casos (“Para los demás interesados el plazo de diez días se computará desde la última publicación de las previstas en el artículo anterior.”); su inciso primero obligaba, en el presente, a tomar como *dies a quo* la fecha de la notificación personal a las partes personadas de la providencia comunicando el informe.

Considera la demanda que dicha interpretación está afectada por un error patente y manifiesto por lo que contradice el texto legal, vulnerando el principio *pro actione* y la efectividad del derecho a la tutela judicial en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Los órganos judiciales habrían incurrido en una fundamentación arbitraria, pues, a pesar de su apariencia formal, la inadmisión carece de motivación y razonamiento legal alguno. Lo manifestado está referido a casos encuadrados en la versión de los preceptos aplicados inmediatamente anterior a la vigente en el procedimiento concursal; los arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal fueron reformados por el Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica, publicado en el “BOE” de 31 de marzo de 2009 y vigente desde el 1 de abril. Lo mismo cabría afirmar respecto de los Autos citados por el fundamento jurídico 2 del Auto de la Audiencia Provincial en apoyo de la tesis sostenida. Para la demanda de amparo, el sistema de notificación vigente distingue entre la notificación a las partes personadas —situación jurídica en la que se encuentra el recurrente— y el resto de los interesados no personados, con incidencia en la determinación del *dies a quo* del plazo de interposición de la demanda de impugnación del informe de la administración concursal. Ni el Juzgado ni la Audiencia Provincial habrían tenido en cuenta la reforma legal. La inadmisión a trámite ha impedido al recurrente acceder a un proceso legalmente establecido, generándole indefensión.

En segundo lugar, se afirma como vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues el Auto de la Audiencia de Lugo discrepa de resoluciones judiciales dictadas por otras Audiencias Provinciales (que se citan en el escrito inicial), y que siguen el criterio de interpretación de los arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal defendido por el demandante de amparo.

4. Por providencia de 23 de septiembre de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo y al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de dicha ciudad a fin de que remitieran en plazo no superior a diez días certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 391-2012 y a los autos núm. 1081-2011, respectivamente. Esta misma providencia acordó emplazar en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan.

5. La Sala Primera de este Tribunal Constitucional, mediante diligencia de ordenación de 11 de diciembre de 2013, acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal y al Procurador del demandante de amparo, por plazo común de veinte días, conforme establece el art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

6. Evacuando el referido trámite, el 10 de julio de 2013 el demandante de amparo presentó escrito ratificándose íntegramente en la demanda.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 4 de febrero de 2014, interesó la estimación del recurso de amparo. Analiza en primer término la denuncia de vulneración del art. 24.1 CE por entender que, de estimarse, quedaría indirectamente tutelado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley; este Tribunal sólo debería valorar la posible infracción del art. 14 CE si entendiera incólume y no lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva.

Tras recordar el contenido del derecho de acceso al proceso, considera el Fiscal que el Juzgado inadmitió incomprensiblemente el incidente por extemporaneidad al contar los diez días para la impugnación del informe de la administración concursal desde el día siguiente de la publicación del informe en el “BOE” y no desde la notificación personal, como establecía claramente la regulación aplicable. A su juicio ha habido una clara vulneración del art. 24.1 CE, por la vía tanto de la interpretación arbitraria de la norma como por la del error patente en la aplicación del derecho, sobre la base de unos hechos erróneos, confirmada por la Audiencia Provincial de Lugo en el Auto de 21 de junio de 2012.

Con la regulación del art. 95.2 de la Ley concursal vigente en el momento del procedimiento resulta imposible entender que la notificación a los personados se cumpla con la publicación en un registro público o en el tablón de anuncios del Juzgado. Si así se entendiera, no tendría sentido la alusión a la notificación en el domicilio señalado. Menos sentido tiene si se atiende a lo previsto en el art. 96 de la Ley concursal. La interpretación sistemática y racional de ambos preceptos nos lleva a la conclusión que sostiene la demanda de amparo, esto es, a la existencia de dos tipos de notificación, la personal y la pública; la primera para los personados y la segunda para los simples interesados no personados. Consecuentemente, existen dos cómputos diferentes del plazo de diez días para reclamar, y eso conduce a la conclusión de que la demanda incidental fue formulada dentro del plazo.

Entiende asimismo el Fiscal que la respuesta dada por los órganos judiciales no es razonada ni razonable. Cuando se contesta que la demanda ha sido presentada fuera de plazo de diez días, contados desde la publicación del informe en el “BOE”, no se explica por qué se parte para el cómputo del día siguiente de la publicación y no de la fecha de la notificación personal, lo que se considera la clave para explicar las razones del Auto del Juzgado; lo mismo ocurre con el Auto de la Audiencia Provincial de Lugo. La cita que se hace del art. 95.1 de la Ley concursal no se compadece con la vigencia del precepto, ni con el sentido de las Sentencias citadas, que resuelven casos anteriores a la reforma de los preceptos cuestionados. En apoyo de esta tesis, el Fiscal recuerda que la demanda de amparo ha aportado copia de un Auto posterior de la propia Audiencia Provincial de Lugo, dictado en el mismo procedimiento, y en el que se hacen interpretación correcta de los arts. 95 y 96 de la Ley concursal, de acuerdo con su tenor legal vigente.

En cuanto a la igualdad en la aplicación de la ley, afirma el Ministerio Fiscal que este derecho no se ha vulnerado, toda vez que, según la jurisprudencia constante de este Tribunal, faltaría el requisito relativo al elemento subjetivo del término de comparación, cuál es el órgano judicial del que provienen las resoluciones, que debe ser el mismo. Eso no ocurre en el presente caso, en el que la comparación se traba respecto de diferentes Audiencias Provinciales, de suerte tal que exigir consecuencias unificadoras entre unas y otras rompería la necesaria independencia judicial en la interpretación de la norma. Se cita en apoyo de esta tesis las SSTC 34/1991, 183/1991, 266/1994 y 34/1995.

8. Por providencia de 17 de julio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si han vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo de 29 de marzo de 2012, al inadmitir la demanda de incidente concursal presentada por el actual recurrente en amparo impugnando la cuantía de los créditos contra la sociedad concursada reconocidos a su favor por el informe de la administración concursal. Igualmente, el Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo de 21 de junio de 2012 confirmatorio del anterior, que además habría vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley que asiste al recurrente en amparo (art. 14 CE).

El recurso sostiene que la inadmisión a trámite del incidente concursal incurre en error patente, contradice el texto legal y vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial en la vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Tal decisión incurriría en una fundamentación contraria al principio *pro actione* y afectada de arbitrariedad. A pesar de su apariencia formal, carecería de motivación y razonamiento legal; el Juzgado habría aplicado la versión de los preceptos inmediatamente anterior a la vigente al tiempo de inicio del concurso, con la consecuencia de impedir al recurrente el acceso al procedimiento incidental. Habría vulnerado igualmente el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) que asiste al demandante, pues el Auto de la Audiencia de Lugo discrepa de resoluciones judiciales dictadas por otras Audiencias Provinciales (que se citan en el escrito inicial) que siguen el criterio de interpretación que imponen los arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal.

El Ministerio Fiscal también interesa la estimación del recurso, por entender que ha habido una clara vulneración del art. 24.1 CE, por la vía tanto de la interpretación arbitraria de la norma como del error patente en la aplicación del Derecho, sobre la base de unos hechos erróneos; la decisión impugnada carecería de una motivación razonable. En cambio, considera el Fiscal que la Audiencia no ha vulnerado el art. 14 CE.

2. En referencia a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el demandante de amparo —trabajador y acreedor de la sociedad mercantil declarada en concurso voluntario— habiéndose personado en el concurso, promovió un incidente contra la providencia por la que se comunicaba a las partes el informe de la administración concursal. Su demanda incidental, cuyo objeto era la impugnación de la cuantía de los créditos que se le reconocían en el informe de la administración, fue inadmitida a trámite por el Auto del Juzgado de 29 de marzo de 2012, por considerarse interpuesta fuera del plazo legal; decisión que fue ulteriormente confirmada por la Audiencia Provincial de Lugo en su Auto de 21 de junio del mismo año. El núcleo del motivo se sitúa en determinar si acertaron o no los órganos judiciales a la hora de extraer de la legislación procesal vigente —que se contiene en el art. 95.2 en relación con el art. 96.1 de la Ley concursal— la conclusión de no admisión de la demanda de impugnación.

Nos encontraríamos ante un mero problema de legalidad ordinaria, de no ser por el hecho de que la decisión jurisdiccional ha impedido al demandante de amparo acceder al cauce procedimental establecido en la ley para impugnar el informe de la administración concursal, lo que nos sitúa en el terreno del derecho de acceso a la jurisdicción, que constituye el primero de los contenidos del art. 24.1 CE, según doctrina consolidada de este Tribunal (por todas, entre las más recientes, las SSTC 111/2009, de 11 de mayo de 2009, FJ 2; 188/2012, de 29 de octubre, FJ 2). Una decisión judicial de inadmisión no vulnera este derecho, aunque impida entrar en el fondo de la cuestión planteada, si encuentra fundamento en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente (SSTC 183/2008, de 22 de diciembre, FJ 3; 184/2008, de 22 de diciembre, FJ 3; o 48/2009, de 23 de febrero). Sin embargo, conculcan este derecho aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican (por todas, STC 135/2008, de 27 de octubre, FJ 2). En este sentido, el control constitucional de las decisiones de inadmisión “ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida” (STC 327/2006, de 20 de noviembre, FJ 3).

3. En esos términos se plantea el debate procesal en relación con el primer motivo de amparo, toda vez que la demanda sostiene que la decisión de inadmisión se ha fundado en una interpretación manifiestamente irrazonable de la legislación concursal aplicable, con la consecuencia de impedir el acceso a la jurisdicción de su promotor. Hay que dar la razón al demandante, atendiendo a los hechos en que se basa la petición de amparo, pues efectivamente las resoluciones impugnadas en amparo no son conformes con el derecho fundamental invocado.

La decisión de no admitir a trámite el incidente concursal por extemporaneidad de la demanda incidental se basó en la interpretación de los preceptos concernidos (arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal) conforme a su versión anterior, discordante con su tenor vigente en el momento en que fue adoptada. El Auto de 29 de marzo de 2012 justificó la no admisión a trámite en el hecho de tomar como *dies a quo* para el cómputo del plazo para su interposición la fecha de publicación en el “BOE” (21 de febrero de 2012), decisión ratificada en el Auto de 29 de junio de ese mismo año por la Audiencia Provincial. Esta segunda resolución judicial, más explícita en su fundamentación (razonamiento jurídico primero), confirmó el criterio sostenido por la resolución apelada en que lo decidido derivaba del tenor del art. 96.1 de la Ley concursal, pero sin extraer las consecuencias que, con toda claridad, impone la regulación vigente de ese precepto.

Como se ha expuesto en los antecedentes, los arts. 95.2 y 96.1 de la Ley concursal fueron reformados por el art. 12 del Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica, publicado en el “BOE” de 31 de marzo, y vigente desde el 1 de abril. Esta reforma estuvo motivada precisamente por los equívocos interpretativos a que conducía la aplicación de esos preceptos a la hora de determinar la fecha inicial para el cómputo del plazo de interposición de la demanda de impugnación del informe de la administración concursal. La versión del art. 96.1 de la Ley concursal vigente desde el 1 de abril de 2009 distingue, a diferencia de la derogada, entre dos tipos de cómputo del plazo de diez días, según se trate de partes personadas en el concurso o de interesados no personados. Para los primeros, el plazo se computa desde la notificación personal del informe y, para los segundos, desde la publicación del informe en el “BOE”. Por consiguiente, al ser el demandante de amparo parte personada en el concurso, se le debió computar el plazo de impugnación desde la notificación personal del informe (art. 96.1 de la Ley concursal, inciso primero), lo que hubiera determinado la interposición de la demanda en el último día hábil. Se le aplicó, sin embargo, sin justificación alguna, el inciso legal referido a los interesados no personados como parte, lo cual, dado que la publicación en el “BOE” del informe fue anterior a la notificación personal, tuvo como consecuencia la extemporaneidad de la demanda de impugnación.

4. La conclusión que se alcanza en las dos resoluciones judiciales recurridas en amparo no es conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. En ese sentido, desde la STC 158/2000, de 12 de junio, FJ 5, hemos venido repitiendo que “la decisión sobre la admisión o no de una demanda, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de estricta legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde exclusivamente a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE … Ahora bien, se exceptúan de tal regla aquellos supuestos en los que la interpretación efectuada por el órgano judicial de esta normativa sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente y, cuando del acceso a la jurisdicción se trata, en los casos en los que dicha normativa se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican” (doctrina literalmente reiterada en SSTC 71/2001, de 26 de marzo, FJ 3, 220/2001, de 31 de octubre, FJ 3, 231/2001, de 26 de noviembre, FJ 2, 33/2002, de 11 de febrero, FJ 5, 59/2003, de 24 de marzo, FJ 2, 154/2004, de 20 de septiembre, FJ 2, 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 5, 236/2006, de 17 de julio, FJ 2, y 111/2009, de 11 de mayo, FJ 2).

En relación con el proceso civil, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, al regirse la interpretación y aplicación al caso concreto del derecho de acceso a la jurisdicción por el principio *pro actione*, “nuestro canon de control no se limita a la verificación de si la resolución de inadmisión incurre en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino que también comprende el análisis de si resulta o no desproporcionada por su rigorismo o formalismo excesivos, juicio de proporcionalidad que ha de ponderar, de una parte, los fines que intenta preservar la resolución cuestionada y, de otra, los intereses que con ella se sacrifican (últimamente, para el proceso civil, SSTC 6/2008, de 21 de enero, FJ 2; 110/2008, de 22 de septiembre, FJ 2)” (STC 155/2001, de 17 de octubre, FJ 3). Más en concreto, por lo que atañe a la decisión de inadmitir una demanda civil por adolecer ésta de algún requisito legal, tenemos sentado que corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar los motivos y argumentos en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda. “Dicho examen permite, en su caso, reparar en esta vía de amparo, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal, sino también, aun existiendo ésta, la aplicación o interpretación que sea arbitraria, infundada o resulte de un error patente que tenga relevancia constitucional o no satisfaga las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3; 48/1998, de 2 de marzo, FJ 3; 35/1999, de 22 de marzo, FJ 4, entre otras muchas) [STC 144/2004, de 13 de septiembre, FJ 2 b). En el mismo sentido, STC 127/2008, de 27 de octubre, FJ 3 a)]” (STC 8/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

Por las razones expuestas, ha de estimarse la demanda de amparo por vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. Ello ha de traer como consecuencia la nulidad de los dos Autos recurridos y la retroacción de las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al trámite de proveerse por el Juzgado de Primera Instancia la admisión de la demanda de impugnación presentada por el recurrente al amparo del art. 96.1 de la Ley concursal, debiendo dictarse una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental declarado.

5. La estimación del primero de los motivos de amparo hace innecesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la denunciada vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) por el Auto de 21 de junio de 2012 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo interpuesto por don Luis Francisco Díaz Fuentes y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerlo en la integridad de su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lugo de 21 de junio de 2012, dictado en rollo de apelación núm. 391-2012, y del Auto de 29 de marzo de 2012 del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Lugo, dictado en procedimiento concursal núm. 1081-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediato anterior a proveerse por el Juzgado sobre la admisión a trámite de la demanda incidental de impugnación de la Providencia comunicando el informe de la administración concursal, para que en su lugar se dicte por el Juzgado nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 130/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:130

Recurso de amparo 6051-2012. Promovido por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón, desestimatorias de su demanda de protección de derechos fundamentales frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Vila-Real.

Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa (STC 104/2014).

1. Aplica la doctrina sobre la vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la libertad de información por la exclusión absoluta de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable, de la STC 104/2014 [FJ 3].

2. Debe acordarse que el Ayuntamiento, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado el derecho a la igualdad de la entidad demandante de amparo, art. 14 CE, en relación con el derecho a la libertad de información, art. 20.1 d) CE [FJ 5].

3. Se ha producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE por la exclusión de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente (STC 104/2014) [FJ 3].

4. La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social, y adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa (STC 104/2014) [FJ 3].

5. Los derechos fundamentales de los medios de comunicación imponen un reparto equitativo de la publicidad institucional conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios (STC 104/2014) [FJ 3].

6. La eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión en casos de asignación de publicidad institucional exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial y la circunstancia del diferente trato, sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno con lo otro, por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (STC 104/2014) [FJ 3].

7. La Administración sólo ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar el precio de la tarifa de la cadena recurrente como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio, dado que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes (STC 104/2014) [FJ 5].

8. La Administración pública ha de actuar con objetividad y plena sumisión a la legalidad, arts. 103.1 y 106.1 CE, y sin arbitrariedad, art. 9.3 CE, ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales (SSTC 92/2009, 104/2014) [FJ 3].

9. La eventual vulneración del principio general de igualdad exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados y exige, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida (SSTC 9/2010, 104/2014) [FJ 3].

10. Procede la estimación del recurso de amparo y la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de la recurrente de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron (STC 104/2014) [FJ 6].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6051-2012, promovido por Radio Castellón, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, bajo la dirección del Letrado don Eduardo Aznar Giner, contra la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de septiembre de 2012, por la que se inadmite a trámite el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 22 de mayo de 2012 —aclarada por Auto de 2 de julio de 2012—, por la que se estima parcialmente el recurso de apelación núm. 738-2011 interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón de 20 de junio de 2011 en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1146-2009, que inadmite el recurso formulado frente a la vía de hecho del Ayuntamiento de Vila-real. Ha comparecido el Ayuntamiento de Vila-real, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Covadonga Julia Corujo, bajo la dirección del Letrado don Ricardo de Vicente. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, en nombre y representación de Radio Castellón, S.A., y bajo la dirección del Letrado don Eduardo Aznar Giner, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales y la vía de hecho administrativa que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de octubre de 2012.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La demandante de amparo remitió al Ayuntamiento de Vila-real, mediante escrito de 10 de noviembre de 2009, un requerimiento en el que hacía constar que no había sido receptora de ninguna campaña publicitaria institucional en cinco años por parte de ese Ayuntamiento a pesar de mantenerse como líderes de audiencia en el ámbito territorial de Castellón, solicitando el cese inmediato de esta exclusión discriminatoria así como el reconocimiento de los daños patrimoniales que esta circunstancia estaba ocasionando. Este requerimiento no fue objeto de respuesta por parte del Ayuntamiento de Vila-real.

b) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales denunciando esta vía de hecho del Ayuntamiento de Vila-real, dando lugar al procedimiento núm. 1146-2009 que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón.

En el escrito de formalización de la demanda la recurrente en amparo alegaba (i) que era titular de diversas emisoras de radio con difusión en el ámbito de la provincia de Castellón y asociadas a la cadena SER y su correlativas radiofórmulas que se difunden en régimen de cadena con las pertinentes desconexiones locales para la emisión de programación y la correspondiente publicidad local; (ii) que la cadena SER y sus radiofórmulas ostentan, según se acredita —mediante certificado del Estudio General de Medios— la condición de líderes de audiencia a nivel nacional y en la provincia de Castellón; (iii) que la demandante ofrece espacios para la publicidad a las tarifas de mercado acordes a su posición de liderazgo y repercusión mediática y análogas a los de la competencia directa, cadena COPE y Onda Cero; (iv) que la Administración demandada no le ha asignado ninguna campaña de publicidad institucional; (v) que las adjudicaciones de publicidad institucional al no superar individualmente la cifra mínima necesaria para someterse a los procedimientos ordinarios de contratación quedan en un amplio margen de discrecionalidad; (vi) que la Administración demandada le ha apartado sistemáticamente de su contratación, lo que evidencia una arbitrariedad discriminatoria; una directriz sistemática y sostenida en el tiempo a través de una vía de hecho, en tanto que repetida en cada una de las campañas institucionales sucesivas; (vii) que la línea editorial no puede ser nunca razón legítima para que el Ayuntamiento demandado prescinda de quien es líder de audiencia en su territorio, no atisbándose, sin embargo, otra razón que explicase la actuación administrativa; (viii) que el Ayuntamiento no ha manifestado ningún criterio objetivo justificativo de esos hechos con ocasión del requerimiento fehaciente efectuado en noviembre de 2009; y (ix) que dicho comportamiento infringe la regulación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) así como a la libertad de expresión y de opinión (art. 20 CE), y expresa una vulneración de principios jurídicos básicos en las actuación de las Administraciones públicas, como los de imparcialidad, arbitrariedad y legalidad.

En atención a ello suplicaba (i) que se declare la vulneración del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) y el derecho a la libertad de opinión y expresión (art. 20 CE); (ii) se declare la nulidad de la vía de hecho en la asignación discriminatoria de la publicidad institucional; (iii) el cese de la misma y (iv) una reparación económica, equivalente al 80 por 100 de las contrataciones de publicidad institucional en medio radiofónico que la demandada hubiera asignado al medio radiofónico que obtuvo la mayor distribución desde el año 2004.

Por su parte, la Administración demandada justificó su actuación en que la praxis seguida resultaba equitativa en el ámbito de su competencia territorial municipal, donde están implantadas tres emisoras de radio (Radio Vila-real, Onda cero Vila-real y cadena Cope Vila-real) no derivándose del art. 7 de la Ley 7/2003 ninguna obligación directa de recurrir a medios de difusión que tengan sede en otros lugares distintos al del municipio.

El recurso fue inadmitido por Sentencia de 22 de junio de 2011, al considerar que la acción había caducado por transcurso del plazo máximo previsto en el art. 46.3 *in fine* de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), desde que se inició la vía de hecho o se tuvo conocimiento de su inicio.

c) La entidad demandante de amparo interpuso recurso de apelación, tramitado con el núm. 738-2011 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que fue parcialmente estimado por Sentencia de 12 de junio de 2012, aclarada por Auto de 2 de julio de 2012.

La Sentencia argumenta que la vía de hecho impugnada era de carácter continuado por lo que debe ser rechazada la causa de inadmisión apreciada en la instancia y es procedente analizar la cuestión de fondo suscitada. En relación con ello, aborda la invocación del art. 14 CE desde el prisma del principio general de igualdad, argumentando (i) que el Tribunal Supremo afirma que el concepto “publicidad institucional” es lo suficientemente amplio como para comprender todo acto de contratación publicitaria que sea satisfecho por un ente o institución pública, cuyo objeto sea dar conocimiento de sus actividades con una vocación de difusión general, manifestada generalmente en su inclusión en más de un medio de comunicación; y (ii) que el volumen de audiencia en la radiodifusión no es un dato caprichoso, arbitrario o irrelevante para dirimir la asignación de contratos de publicidad institucional, sino que, al contrario, responde a criterios y juicios de valor generalmente aceptados y consagrados constitucionalmente. Sin embargo, concluye que la vulneración constitucional no se ha producido, “en la medida que la recurrente no aporta un término de comparación válido, indicativo de que haya una diferencia de trato por parte de la Administración contraria al art. 14 CE. Así es porque, si bien en los años 2004 a 2009 no se ha producido la contratación de publicidad en favor de la mercantil recurrente, sin embargo, aun cuando se ha ofrecido a este Tribunal datos sobre la existencia de una mayor audiencia de las emisoras de la actora en relación con otras emisoras en la Provincia de Castellón, no obstante, ha quedado acreditado en el presente proceso que sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado, de tal manera que no concurren los presupuestos que la doctrina jurisprudencial más arriba expuesta exige para apreciar la existencia de discriminación” (fundamento de Derecho quinto).

d) La entidad demandante de amparo formuló incidente de nulidad de actuaciones por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE). Fundamenta la lesión del art. 24.1 CE, de una parte, en no aplicar la doctrina constitucional en materia de distribución de la carga de la prueba cuando concurren indicios de discriminación; y de otra, en la arbitrariedad que supone no haber expuesto las razones del cambio de criterio con la Sentencia de 12 de marzo de 2012 en que habiendo establecido la misma Sección que el mero liderazgo de audiencia era razón suficiente para entender vulnerado el art. 14 CE, ahora justifica que no concurre dicha vulneración por el diferente precio de las tarifas. La lesión del art. 14 CE la fundamenta en que el mero razonamiento vinculado a las tarifas resulta contrario al principio de igualdad al no ponderar otros factores relevantes como son la repercusión social de los medios, que son criterios establecidos en el art. 7 de la Ley valenciana 7/2003.

El incidente fue inadmitido por providencia de 21 de septiembre de 2012 argumentando que las alegaciones no se corresponden “con el contenido de la sentencia de instancia y los términos del debate procesal”.

3. La entidad demandante alega, en primer lugar, que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haber incurrido el órgano judicial de apelación en incongruencia *extra petita*, ya que en ningún caso fue objeto de debate la cuestión referida a la eventual relevancia de la diferente tarifación publicitaria, lo que le ha impedido establecer un debate contradictorio sobre el particular.

En la demanda también se invoca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con fundamento en que la resolución judicial impugnada no ha respetado las reglas sobre carga probatoria en los casos en que se alega trato discriminatorio, que deberían haber determinado que fuera la Administración demandada, ante el panorama discriminatorio descrito, la que asumiera la carga de justificar la regularidad de sus actos.

Una tercera invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se fundamenta en que el órgano judicial de apelación se ha apartado de manera inmotivada del criterio sustentando en su previa sentencia de 12 de marzo de 2012 en un caso sustancialmente idéntico en que sí se estimó el recurso y se anuló la vía de hecho de la administración que en aquel caso fue demandada.

La entidad demandante aduce, como último motivo de amparo, la vulneración del derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación (art. 14 CE) y del derecho a la libertad de información (art. 20 CE). Afirma que el único argumento para desestimar su recurso es la existencia del término de comparación relativo a si concurren tarifas superiores al mercado y que este razonamiento no es compatible con la Constitución porque supone que debería asignarse la publicidad institucional a las emisoras más baratas, con independencia de su repercusión social en función de audiencia y prestigio; porque las “tarifas de mercado” no pueden excluir a quien en el “mercado” es el líder de audiencias y prestigio informativo, situando fuera de mercado a quien más audiencia tiene, más cuñas comerciales emite y más factura; y porque, finalmente, la conformación jurídica del término válido de comparación a efectos de enjuiciar una discriminación constitucional en el ámbito de los medios de comunicación debe ponderarse con todos los factores relevantes, examinando a partir de ellos su proporcionalidad y razonabilidad, sin que pueda resultar preponderante y excluyente, en el ámbito de la publicidad institucional, el criterio del precio de contratación.

En relación con ello, en la demanda se expone que el criterio de ponderación y proporcionalidad aplicable al caso es el establecido en el art. 7 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, que establece una valoración conjunta de todos los elementos relevantes en la asignación publicitaria, como son: las características de los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios y, no solo, por tanto, el coste de las inserciones publicitarias. El único límite en relación con el precio, según esa normativa, es que este sea abusivo, esto es, que no guarde proporción con la regulación normal del mercado y esa ponderación no ha sido efectuada, como demuestra que no exista prueba alguna de precio abusivo ni de que los precios de Radio Castellón, S.A., sean desproporcionados al mercado. De todo ello concluye que, a los efectos del derecho a la igualdad, “la proporcionalidad y adecuación de la medida enjuiciada (eliminar, hasta cero, la asignación publicitaria), quiebran racionalmente cuando su única ‘justificación’ es el ‘precio’ sin haberse calificado —ni por la demandada ni por la Sentencia— como abusivas tales tarifas”.

La entidad demandante justifica que el recurso tiene especial transcendencia constitucional destacando, entre otros aspectos, que la cuestión planteada, referida a la asignación de fondos públicos de publicidad institucional a medios de comunicación, no ha sido objeto de ningún pronunciamiento constitucional y es susceptible de repercusión para toda la sociedad habida cuenta de que afecta a la adecuada utilización del erario público, la independencia de los medios de comunicación y al derecho de los ciudadanos a recibir información institucional sin discriminación ideológica.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 7 de octubre de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir a los órganos judiciales la remisión del testimonio de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de diciembre de 2013, acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones, por personada y parte a la Procuradora doña Isabel Covadonga Julia Corujo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Vila-real; y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. La parte comparecida, mediante escrito registrado el 13 de enero de 2014, formuló sus alegaciones, solicitando la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su denegación.

El Ayuntamiento de Vila-real considera que concurren las causas de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC], por no haberse interpuesto el recurso de casación para la unificación de doctrina del art. 99 LJCA, que considera procedente al haberse alegado la aplicación de un distinto criterio jurisprudencial en situaciones idénticas por parte de la misma Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Igualmente, se alega que no concurre la necesaria especial transcendencia constitucional del recurso, ya que existe una extensa doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y dicha vulneración no plantea una cuestión jurídica de relevancia que transcienda al caso concreto; y tampoco reviste ningún otro motivo de trascendencia las alegaciones referidas a la inversión de la carga de la prueba y la incongruencia omisiva.

Subsidiariamente, el Ayuntamiento de Vila-real considera que no hay incongruencia *extra petita* ya que la apreciación de que no hay vulneración del principio de igualdad por ser las tarifas de la sociedad demandante notablemente superiores a las del mercado es una cuestión que estuvo presente en el debate procesal al haber sido planteado en la contestación a la demanda. Del mismo modo, también descarta que se hayan vulnerado el art. 24.1 CE por alterarse las reglas sobre la carga de la prueba, pues ha sido la propia demandante la que ha aportado la prueba documental sobre las tarifas de publicidad. Igualmente, pone de manifiesto que tampoco cabe apreciar la alegada arbitrariedad por apartamiento inmotivado de la jurisprudencia de la Sentencia de 12 de marzo de 2012 acordada por el mismo órgano judicial, ya que aquella se refería a un procedimiento en que el organismo demandado era la Diputación Provincial de Castellón en relación con la publicidad institucional de ámbito provincial y no municipal como es el caso. Por último, se afirma que no se ha vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad de expresión e información (art. 20 CE), pues la posición de liderazgo en la audiencia no es un criterio absoluto y el art. 7 de la Ley valenciana 7/2003 establece unos criterios amplios de asignación publicitaria que no están solo vinculados a dicha posición de liderazgo.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 6 de febrero de 2014, interesa que se otorgue el amparo por la vulneración del derecho a la no discriminación (art. 14) por parte del Ayuntamiento de Vila-real y que se anulen las resoluciones impugnadas. Subsidiariamente, interesa que lo que se declare vulnerado sea el derecho a la igualdad de trato (art. 14) con los mismos efectos anulatorios. Subsidiariamente, interesa que se declare vulnerado el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación (art. 14 CE) por las resoluciones judiciales, con los mismos efectos anulatorios. Y, subsidiariamente, interesa se declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en derecho con proscripción de la arbitrariedad, con los mismos efectos anulatorios y retroacción de anulaciones al momento anterior a que se acordara la Sentencia de apelación para que se produzca un nuevo pronunciamiento respetuoso con el derecho fundamental reconocido.

El Ministerio Fiscal expone que el recurso de amparo es de los denominados “mixtos”, pues se dirige (i) contra actuaciones de la Administración pública supuestamente vulneradoras de los arts. 14 y 20 CE, no reparadas en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.1 LOTC), y (ii) contra las resoluciones judiciales alegando lesiones autónomas del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) cometidas en el proceso contencioso-administrativo (art. 44 LOTC). En atención a ello, afirma que el análisis de estas invocaciones debe comenzar por las referidas a la actuación de la Administración, que tienen un carácter autónomo y preferente a las lesiones imputadas a la actuación de los órganos judiciales.

El Ministerio Fiscal pone de manifiesto, respecto de la invocación del art. 14 CE, que la entidad recurrente ha puesto más énfasis en la vulneración del principio general de igualdad que en la lesión del principio de no discriminación, aunque haya expresado también elementos relevantes de un trato discriminatorio, sosteniendo que la falta de contratación de publicidad institucional es debida a la línea editorial de la cadena SER. El Ministerio Fiscal sostiene que esta invocación de la prohibición de un trato discriminatorio determina que la carga de demostrar que esta diferencia de trato está justificada corresponde al Ayuntamiento de Vila-real, quien, sin embargo, tras ser requerido en vía administrativa por no haber contratado ninguna campaña institucional en los últimos cinco años con la sociedad demandante, ninguna respuesta aportó al respecto, “lo cual debería ser suficiente para apreciar la discriminación denunciada por la demandante de amparo”.

El Ministerio Fiscal argumenta que un análisis del art. 14 CE desde la perspectiva del principio general de igualdad también permite afirmar la lesión de este derecho fundamental. Afirma que ha quedado acreditado que el Ayuntamiento de Vila-real no ha contratado publicidad institucional con la empresa demandante desde el año 2004 hasta el año 2010 y que otras tres emisoras —Radio Vila-real, la cadena COPE y Onda Cero— sí han sido beneficiadas con tal tipo de publicidad en dicho periodo y que la empresa demandante aunque reconoce que sus tarifas pueden ser más elevadas justifica tal diferencia por tener unos niveles de audiencia también muy diferentes. El Ministerio Fiscal concluye que la diferencia de trato resulta evidente y que la justificación municipal de que solo se ha contratado con emisoras con sede en Vila-real es insuficiente por dos razones (i) porque captándose en Vila-real las emisiones de la sociedad demandante está compitiendo en el mismo mercado publicitario que el resto de competidoras teniendo incluso mejores niveles de audiencia y (ii) porque hay un incumplimiento de las directrices marcadas por la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, especialmente los arts. 4 (“[l]a publicidad institucional de las instituciones y administraciones públicas debe servir con objetividad los intereses generales y se somete a los principios de eficacia, eficiencia y veracidad”); 7.1 (“[l]a distribución de la publicidad institucional respetará los principios de eficacia, eficiencia y objetividad”); 7.2 (“[e]n orden a la realización de los principios señalados en el apartado anterior, para la determinación de los medios de difusión se tendrán en cuenta, en particular, las características de los destinatarios de la publicidad; el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios, el coste de las inserciones publicitarias, y otros criterios análogos que contribuyan a la óptima consecución de los fines contemplados en el artículo 2, apartado 1, de esta Ley”), y art. 10 (“[l]a contratación de la publicidad institucional se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, de acuerdo con las normas del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”).

El Ministerio Fiscal sostiene que la invocación del art. 24.1 CE, con fundamento en que se han lesionado las reglas que rigen la carga de la prueba, debe ser reconducida a una eventual infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE), en que también habría incurrido la Sentencia de apelación, ya que (i) no consideró que la cuestión planteada estaba mejor residenciada en la prohibición de discriminación con las consecuencias sobre carga probatoria ya señaladas, y (ii) no ponderó circunstancias relevantes como eran que no se había dado contestación al requerimiento efectuado o que solo se justificara su conducta en que la contratación se efectuaba con emisoras radicadas en el término municipal, a pesar de que tuviera más audiencia, centrándose únicamente en la variable de la cuantía de las tasas publicitaras con infracción del art. 7.2 de la Ley 7/2003.

El Ministerio Fiscal también considera que la resolución judicial impugnada ha vulnerado el 24.1 CE, ya que, a pesar de que se trataba de supuestos en que se planteaban cuestiones sustancialmente idénticas, el mismo órgano judicial se ha apartado de una manera inmotivada del criterio anteriormente sostenido en su Sentencia de 12 de marzo de 2012 en que se sí acordó declarar nula la vía de hecho.

Por último, el Ministerio Fiscal descarta que concurra la vulneración aducida del art. 24.1 CE por incongruencia *extra petita*, ya que fue la propia entidad demandante la que introdujo en el debate procesal la cuestión relativa a la comparación de las tarifas publicitarias con emisoras de la competencia.

8. La entidad recurrente, en escrito registrado el 22 de enero de 2014, presentó sus alegaciones, ratificándose en su escrito de demanda.

9. Por providencia de 17 de julio de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la vía de hecho del Ayuntamiento de Vila-real, consistente en excluir a la entidad demandante de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional, ha vulnerado su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información (art. 20 CE). Subsidiariamente, deberá analizarse si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la demandante, por incongruencia *extra petita*; por no haberse respetado las reglas de distribución de la carga probatoria en caso de invocación de trato discriminatorio; o por arbitrariedad al haberse apartado inmotivadamente de un criterio jurisprudencial previo.

El carácter mixto que, como señala el Ministerio Fiscal, adquiere este recurso por haberse imputado vulneraciones autónomas de derechos fundamentales tanto a la actuación de la Administración [art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] como a la actuación de los órganos judiciales (art. 44 LOTC) determina que, de conformidad con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (así, STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2) el objeto principal de pronunciamiento sean las invocaciones referidas a la actuación administrativa y solo subsidiariamente las referidas a los órganos judiciales.

2. Las causas de inadmisión alegadas por el Ayuntamiento de Vila-real deben ser rechazadas.

No cabe apreciar que concurra una falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC]. El recurso de casación para la unificación de doctrina del art. 99 al que se refiere el Ayuntamiento de Vila-real solo resulta procedente cuando los distintos pronunciamientos controvertidos hayan sido pronunciados por diferentes Salas o Secciones de las Salas, lo que no se ha producido en este caso en que lo alegado es que ha sido la misma Sección la que se ha apartado de su propio criterio jurisprudencial.

La alegación de la carencia de especial transcendencia constitucional tampoco puede ser aceptada. Al ser un requisito material de admisibilidad, el momento procesal idóneo para el análisis de su cumplimiento es el trámite de admisión de la demanda de amparo (STC 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2). En cualquier caso, este Tribunal afirmó en la STC 155/2009, de 25 de junio, que entre el elenco de supuestos en que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional están aquellos en que se “plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional” (FJ 2). Esta es la circunstancia que concurría en este caso cuando se admitió a trámite el presente recurso de amparo en relación con la eventual incidencia que sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE) pudiera tener la selección de medios de comunicación en la contratación de publicidad institucional por parte de las Administraciones públicas.

3. El análisis de la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE], ha sido objeto de reciente pronunciamiento en la STC 104/2014, de 23 de junio, con motivo del recurso de amparo también interpuesto por Radio Castellón, S.A., en aquel caso en relación con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

En esta Sentencia se ha establecido una doctrina constitucional que puede resumirse en las siguientes ideas:

(i) La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.

(ii) La Administración Pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3 (FJ 5).

(iii) Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7).

(iv) La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3 (FJ 8).

En atención a estos criterios jurisprudenciales, la citada STC 104/2014 concluye que si bien no cabe apreciar un trato discriminatorio por razones ideológicas, de tendencia u opinión (FJ 7); sin embargo, sí se había producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE, al verificarse que se había excluido de la inserción de publicidad institucional a un medio de comunicación particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente; destacando que no resulta razonable “calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes” (FJ 8).

4. Los hechos relevantes que han dado lugar al presente procedimiento de amparo, como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, son (i) que la entidad demandante requirió al Ayuntamiento de Vila-real para que cesara en el hecho de no haber suscrito con ella ningún tipo de contratación de publicidad institucional a pesar de mantener el liderazgo de audiencia en el ámbito territorial de Castellón; (ii) que el Ayuntamiento no contestó a dicho requerimiento; (iii) que una vez demandada, esta Administración justificó su actuación en que la praxis seguida resultaba equitativa en el ámbito de su competencia territorial municipal, donde están implantadas tres emisoras de radio (Radio Vila-real, Onda cero Vila-real y cadena Cope Vila-real) no derivándose del art. 7 de la Ley 7/2003 ninguna obligación directa de recurrir a medios de difusión que tengan sede en otros lugares distintos al del municipio; y (iv) que la Sentencia de apelación consideró que no había una vulneración del derecho a la igualdad toda vez que no aportó un término de comparación válido pues si bien no se ha producido la contratación de publicidad, a pesar de que quedó acreditada la existencia de una mayor audiencia en relación con otras emisoras en la provincia de Castellón, sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado.

5. En atención a lo expuesto, y tal como también interesa el Ministerio Fiscal, debe acordarse que el Ayuntamiento de Vila-real, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

Tal como ya fue razonado en la citada STC 104/2014, FJ 8, una vez constatado que la entidad demandante de amparo contaba con la máxima audiencia radiofónica en el territorio de referencia y que no se aportó inicialmente ninguna explicación que justificara su total exclusión de cualquier contrato de publicidad institucional, no cabe considerar como un argumento razonable y justificativo de esa diferencia de trato el sustentado en la resolución judicial impugnada referido a las más altas tarifas de la recurrente. A ese respecto, la STC 104/2014 afirma que “ni hay consideración sobre el hecho de que las más altas tarifas pudieran eventualmente estar motivadas por la mayor difusión del medio líder en audiencia. Ni se aporta tampoco objeción fundada en la incompatibilidad de Radio Castellón, S.A., con la dignidad de la corporación local; menos aún de que por su titularidad, ideario o contenido pudiera quedar vinculado con posiciones o actividades que lesionen o apoyen la violación de los valores constitucionales o los derechos humanos o promuevan o induzcan a la violencia, el racismo u otros comportamientos contrarios a la dignidad humana, como apunta el art. 6 de la Ley autonómica 7/2003 antes citada; ni argumentos fundados en las características de las campañas publicitarias, en los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social del medio, la lengua empleada por éste o la rentabilidad económica de la inversión en función del impacto. Tampoco ha sido razonado por qué el precio superior excluye por completo la inserción de publicidad, en lugar de simplemente limitar o reducir la contratación con esa cadena. Y, por lo demás, la Administración ni siquiera intenta justificar el carácter abusivo de los precios de Radio Castellón S.A.; concepto aquél, por indeterminado que sea, al que se refiere la normativa autonómica citada, y que sin duda, tras la debida especificación por la Corporación local, podría condicionar su actuación y decisiones de gasto” (FJ 8).

Así, concluye, por un lado, que “sólo se ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes” (FJ 8) y, por otro que “no está justificada la eliminación de Radio Castellón S.A. del reparto equitativo de la publicidad institucional. Con ese trato desigual, el Ayuntamiento … sin razones aptas conocidas, limita a una parte muy representativa de ciudadanos la información que aquel ente público considera necesario transmitir, y a la recurrente sus fuentes previsibles de financiación, con los efectos aparejados ya descritos ex *a*rt. 20 CE” (FJ 8).

El Ministerio Fiscal también ha descartado en su escrito de alegaciones la razonabilidad del criterio justificativo utilizado por el Ayuntamiento de Vila-real en su escrito de contestación a la demanda en la vía judicial de que solo se contrataba con los medios de difusión que tuvieran sede en el municipio, afirmando que en Vila-real se captaban las emisiones de la sociedad demandante, por lo que competían en el mismo mercado publicitario que el resto de emisoras, teniendo incluso mejores niveles de audiencia, lo que implicaba un incumplimiento de las directrices marcadas por la Ley 7/2003. Pues bien, al margen de que pueda compartirse con el Ministerio Fiscal la conclusión sobre la inaptitud de este criterio para justificar una diferencia de trato, este Tribunal no puede entrar a analizar su carácter justificativo, ya que ni fue utilizado por la Administración local ante el requerimiento de la demandante, pues guardó completo silencio, ni tampoco fue utilizado en la resolución judicial impugnada ni, por último, tampoco se ha hecho ahora valer por el Ayuntamiento de Vila-real en este procedimiento de amparo en su escrito de alegaciones.

6. La estimación del recurso de amparo por la lesión del derecho a la igualdad que supuso la vía de hecho del Ayuntamiento de Vila-real debe provocar, sin necesidad de entrar a conocer sobre el resto de los derechos invocados, la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de Radio Castellón, S.A., de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron. Igualmente, y en los términos también expuestos en la STC 104/2014, FJ 9, hay que acordar la retroacción de las actuaciones a la vía judicial para que se disponga la reparación pertinente en congruencia con las peticiones del recurso contencioso-administrativo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por Radio Castellón, S.A., y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), en relación con la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

2º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar nula la exclusión de la recurrente de las campañas de publicidad institucional del Ayuntamiento de Vila-real en el período temporal precisado en el proceso contencioso-administrativo, así como, la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de septiembre de 2012 y la Sentencia de 22 de mayo de 2012 —aclarada por Auto de 2 de julio de 2012— en el rollo de apelación núm. 738-2011; y Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón de 20 de junio de 2011 en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1146-2009.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las citadas resoluciones judiciales para que el órgano judicial dicte una resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 131/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:131

Recurso de amparo 1196-2013. Promovido por don Miguel Ángel Gómez Saenz de Ormijana respecto del Auto dictado por un Juzgado de Primera Instancia de Mahón desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones instado en procedimiento de ejecución de títulos no judiciales.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013).

1. Se ha producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, que se denuncia en la demanda de amparo, al no haber agotado el órgano judicial que conocía del proceso de ejecución hipotecaria los medios de averiguación del domicilio real del deudor demandado antes de proceder a la comunicación por edictos [FFJJ 3, 4].

2. En el procedimiento de ejecución hipotecaria es exigible al órgano jurisdiccional, una vez que surjan dudas razonables sobre el domicilio real del ejecutado, que intente, en cumplimiento del deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación procesal que impone el art. 24.1 CE, el emplazamiento personal en el domicilio que figure en las actuaciones, distinto del que consta en la escritura de préstamo hipotecario y en el Registro de la Propiedad (SSTC 245/2006, 122/2013) [FJ 2].

3. El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, siendo un instrumento capital de esa correcta constitución de la relación jurídico-procesal el régimen de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes (SSTC 219/1999, 128/2000) [FJ 2].

4. Desde una estricta perspectiva constitucional procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado (STC 122/2013) [FJ 4].

5. Doctrina sobre la necesidad de que el órgano judicial agote los medios que razonablemente tenga a su alcance para averiguar el domicilio real del demandado para llevar a cabo su emplazamiento personal antes de acudir a la comunicación por edictos (SSTC 126/1999, 245/2006) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1196-2013, promovido por don Miguel Ángel Gómez Saenz de Ormijana, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Sonsoles Díaz-Varela Arrese y asistido por la Abogada doña Blanca Tornos Arroyo, contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón de 15 de enero de 2013, dictado en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 359-2011. Ha comparecido y formulado alegaciones la entidad Banco Popular Español, S.A., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Afonso Rodríguez y asistida por la Abogada doña María Isabel Vázquez Tavares. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 1 de marzo de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Sonsoles Díaz-Varela Arrese, en nombre y representación de don Miguel Ángel Gómez Sáenz de Ormijana, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial citada en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del asunto, son los siguientes:

a) A instancias de la entidad crediticia Banco Pastor, S.A. (actualmente absorbida por la entidad Banco Popular Español, S.A.), el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón inició procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 359-2011, contra don Miguel Ángel Gómez Sáenz de Ormijana, en relación con la finca registral hipotecada núm. 4442, inscrita en el Registro de la Propiedad de Mahón. En su demanda, la entidad bancaria había facilitado como domicilio del demandando, a efectos de emplazamiento, la calle Nogal núm. 26, de Majadahonda (Madrid), que era el que figuraba en la escritura de compraventa con préstamo hipotecario.

b) Por Auto de 7 de julio de 2011 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón despachó ejecución a favor de la entidad bancaria y ordenó su notificación al demandado, para lo que libró exhorto al Juzgado Decano de Majadahonda. Intentada la notificación al demandado en el indicado domicilio de la calle Nogal núm. 26, de Majadahonda, sin que fuera hallado, se intentó la notificación en un segundo domicilio, facilitado por el Juzgado Decano de Majadahonda, sito en travesía de Navaluenga núm. 31, Las Rozas (Madrid), con resultado igualmente infructuoso. El servicio común de actos de comunicación de los Juzgados de Majadahonda extendió diligencia negativa de emplazamiento en ambos domicilios, en los que fueron halladas personas que no pudieron aportar las señas del demandado. Recibida esta comunicación en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, por diligencia de ordenación de 17 de noviembre de 2011 de la Secretaria judicial, se acuerda requerir de pago al demandado por medio de edictos fijados en el tablón de anuncios de este órgano judicial.

c) El 9 de enero de 2012 la entidad bancaria demandante solicita el señalamiento para la subasta del inmueble. Por diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2012 se tiene al demandado por requerido de pago y se fija la subasta para el 12 de abril de 2012, citándose al demandado por edictos en el tablón de anuncios del Juzgado. La subasta se celebró en la fecha fijada y quedó desierta, adjudicándose posteriormente el inmueble al banco actor.

d) El 26 de octubre de 2012 el recurrente en amparo interpuso incidente de nulidad de actuaciones, manifestando no haber tenido conocimiento del proceso sino cuando el inmueble ya había sido subastado y adjudicado, y ello de forma casual, en el marco de otras relaciones comerciales con la entidad bancaria demandante: a ella había comunicado mediante burofax el 9 de diciembre de 2008 su nuevo domicilio, en travesía del Monzón núm. 1, de Majadahonda, domicilio que el banco habría utilizado en esos otros asuntos no referidos al inmueble objeto de ejecución y ocultado en el proceso de ejecución hipotecaria. Alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), por falta de notificación del procedimiento ejecutivo en su domicilio real.

e) Por Auto de 15 de enero de 2013 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón desestimó el incidente de nulidad, afirmando que se han cumplido de forma rigurosa los requisitos procesales establecidos en la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) para la tramitación de la ejecución hipotecaria. La notificación del Auto despachando ejecución y el requerimiento de pago se efectuó en el domicilio vigente en el Registro de la Propiedad. El deudor no ha ejercido la facultad del art. 683 LEC para modificar el domicilio a efectos de notificaciones; a estos efectos no puede otorgarse validez al burofax remitido el 9 de diciembre de 2008, pues un cambio de esa naturaleza debe hacerse constar en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad para que surta efectos frente a terceros. Ante el resultado negativo de la diligencia de notificación al ejecutado en dos domicilios diferentes de Majadahonda, se acordó publicar los correspondientes edictos en el tablón de anuncios, de conformidad con lo previsto en los arts. 164 y 686.3 LEC.

3. El recurrente en amparo alega la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), dado que el procedimiento de ejecución hipotecaria se ha tramitado sin su conocimiento. Se habría debido, por un lado, a la ocultación por parte de la entidad bancaria de la dirección correcta —que el propio recurrente en amparo le había comunicado mediante burofax— en su demanda ejecutiva; por otro, a la deficiente actuación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, que no agotó las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la comunicación edictal, como exige la doctrina constitucional (SSTC 78/2008, 28/2010 y 61/2010); tras conocer la diligencia negativa de emplazamiento en los dos domicilios en que fue intentada la notificación —el indicado por la entidad bancaria en su demanda y el facilitado por el Juzgado Decano de Majadahonda— no requirió a aquélla para que facilitase otro domicilio, ni solicitó a ninguna institución pública (oficina de averiguación patrimonial, Dirección General de la Policía) que informase sobre el domicilio real del recurrente en amparo.

Por todo ello interesa que se le otorgue amparo, declarando la nulidad del Auto de 15 de enero de 2013 que desestima el incidente de nulidad y de todas las actuaciones precedentes del proceso de ejecución hipotecaria desde la diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2012, por la que se tiene al recurrente en amparo por requerido de pago y se fija fecha para la subasta. Mediante otrosí se solicita la suspensión de la ejecución y la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, para evitar que una posible transmisión del inmueble subastado por parte de la entidad Banco Pastor, S.A., pudiera quedar amparada por el art. 34 de la Ley hipotecaria.

4. Por providencia de 4 noviembre 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 359-2011. Se interesa al tiempo que se emplace a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer si lo desearan en el presente proceso constitucional.

5. Asimismo acordó la Sala Primera, mediante providencia de la misma fecha, la formación de la correspondiente pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión y anotación preventiva solicitada; se concedió un plazo común de tres días a los recurrentes y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre el particular, conforme a lo previsto en el art. 56 LOTC. Evacuado dicho trámite, mediante ATC 276/2013, de 2 de diciembre, se ordena la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad.

6. Por diligencia de ordenación de 12 de diciembre de 2013, el Secretario de Justicia de la Sala Primera tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones remitido por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, y por personada y parte a la Procuradora doña Isabel Afonso Rodríguez, en nombre y representación de la entidad Banco Popular Español, S.A., que ha absorbido a la entidad Banco Pastor, S.A. Asimismo acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes de conformidad con el art. 52 LOTC.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de enero de 2014, la representación procesal de la entidad Banco Popular Español, S.A., formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso de amparo, por entender que no se ha producido la alegada indefensión y que, en todo caso, si ésta se produjo fue a resultas de la pasividad y falta de diligencia del propio recurrente en amparo. Sostiene así, en primer lugar, que el Juzgado, siguiendo lo establecido en el art. 686 LEC, intentó la notificación del demandado en el domicilio que figuraba en el Registro de la Propiedad e incluso a continuación en otro domicilio diferente; no podría afirmarse, en consecuencia, que el recurrente en amparo no fuera notificado en forma legal. En segundo lugar, señala que el ahora recurrente no notificó a la entidad bancaria el cambio de su domicilio en la debida forma; se limitó a enviar un burofax a la oficina comercial, sin cumplir con las exigencias establecidas al respecto por el art. 683 LEC: mediante acta notarial e inscripción en el Registro de la Propiedad, con nota al margen de la hipoteca.

8. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de enero de 2014, interesando el otorgamiento del amparo. Tras referirse a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la citación edictal, con especial mención de la STC 122/2013, de 20 de mayo, el Fiscal considera que en el presente caso el órgano judicial no apuró las posibilidades de averiguación del domicilio real del deudor antes de acudir a la comunicación edictal, lo que provocó una situación de indefensión material para el recurrente en amparo, lesiva del derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 CE.

9. El recurrente, mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de febrero de 2014, formuló alegaciones ratificándose en lo expuesto en su demanda de amparo.

10. Por providencia de 17 de julio de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra el Auto de 15 de enero de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido por el recurrente en amparo en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 359-2011; igualmente contra todas las resoluciones precedentes recaídas en dicho procedimiento desde la diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2012, por la que se le tiene por requerido de pago y se fija fecha para la subasta del inmueble hipotecado.

El recurrente alega la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), dado que el procedimiento de ejecución hipotecaria se ha tramitado sin su conocimiento. Ello se habría debido, por un lado, a la ocultación por parte de la entidad bancaria de la dirección correcta, que el propio recurrente le había comunicado mediante burofax; por otro, a la improcedente actuación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, que no apuró las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la comunicación edictal.

El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo al recurrente, por entender que concurre la vulneración denunciada, mientras que la representación de la entidad Banco Popular Español, S.A., solicita la desestimación del recurso de amparo, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes.

2. Este Tribunal ha declarado reiteradamente que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Un instrumento capital de esa correcta constitución de la relación jurídico-procesal, cuya quiebra puede constituir una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es, indudablemente, el régimen de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno de un procedimiento judicial; sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes del litigio. La falta o deficiente realización del emplazamiento a quien ha de ser, o puede ser, parte en el proceso coloca al interesado en una situación de indefensión; lo que vulnera el referido derecho fundamental (SSTC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; y 128/2000, de 16 de mayo, FJ 5, entre otras muchas).

El órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En este sentido hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, el órgano judicial debe intentarlo antes de acudir a la notificación por edictos (por todas, SSTC 40/2005, de 28 de febrero, FJ 2; 293/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; y 245/2006, de 24 de julio, FJ 2). Incluso, cuando no conste ese domicilio en las actuaciones, habría de realizar otras gestiones en orden a la averiguación del domicilio real (por todas, STC 19/2004, de 23 de febrero, FJ 4; y 126/2006, de 24 de abril, FJ 4), siempre que ello no suponga exigir al órgano judicial una desmedida labor investigadora sobre la efectividad del acto de comunicación (SSTC 126/1999, de 28 de junio, FJ 4; 82/2000, de 27 de marzo, FJ 6; y 113/2001, de 7 de mayo, FJ 5, entre otras).

Esta misma doctrina la ha aplicado este Tribunal en el procedimiento de ejecución hipotecaria. Es necesario que el órgano judicial, en cumplimiento del deber de diligencia que en orden a la realización de los actos de comunicación procesal le impone el art. 24.1 CE, agote los medios que tenga a su alcance para notificar al ejecutado la existencia del proceso en su domicilio real antes de acudir a la comunicación edictal. Por ello, si surgen dudas razonables de que el domicilio señalado en la escritura del préstamo hipotecario y que figura en el Registro de la Propiedad sea el domicilio real del ejecutado, le es exigible al órgano judicial que intente el emplazamiento personal del ejecutado en el domicilio que figure en las actuaciones, distinto del que consta en la escritura de préstamo hipotecario y en el Registro de la Propiedad (SSTC 245/2006, de 24 de julio, FJ 4; 104/2008, de 15 de septiembre, FJ 3; y 28/2010, de 27 de abril, FJ 4). Doctrina que se reitera en la STC 122/2013, de 20 de mayo, FFJJ 2 y 3, a la vista de la nueva regulación del procedimiento de ejecución hipotecaria resultante de la reforma de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre. Esta añade un apartado 3 al art. 686 LEC, con el siguiente tenor: “Intentado sin efecto el requerimiento en el domicilio que resulte del Registro, no pudiendo ser realizado el mismo con las personas a las que se refiere el apartado anterior, se procederá a ordenar la publicación de edictos en la forma prevista en el art. 164 de esta Ley.”

3. El presente recurso de amparo plantea, en el mismo marco normativo, la cuestión relativa a la comunicación del procedimiento de ejecución hipotecaria en el caso de que sea negativa la notificación y el requerimiento de pago en el domicilio del deudor que consta en el Registro de la Propiedad; también, más concretamente, la necesidad de que el órgano judicial que conoce del asunto apure las posibilidades de averiguación del domicilio real del demandado para llevar a cabo el emplazamiento personal de este antes de acudir a la comunicación por edictos, si surgen dudas razonables de que el domicilio señalado en la escritura del préstamo hipotecario y que figura en el Registro de la Propiedad sea el domicilio real del ejecutado.

En el presente caso se desprende de las actuaciones que la citación edictal al deudor en el procedimiento de ejecución hipotecaria fue llevada a cabo sin que el órgano judicial hubiese agotado los medios que razonablemente tenía a su alcance para averiguar el domicilio real del deudor y notificarle en el mismo la existencia del proceso; una vez surgidas dudas razonables de que el domicilio señalado en la escritura del préstamo hipotecario y que figura en el Registro de la Propiedad (indicado en su demanda ejecutiva por la entidad bancaria) fuera el domicilio real. Todo ello conduce a la conclusión, en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, de que el recurrente en amparo ha sufrido la indefensión que denuncia, lesiva del derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 CE.

Resulta de las actuaciones que se practicó el requerimiento de pago al deudor el 19 de septiembre de 2011 en la dirección facilitada por el Juzgado Decano de Majadahonda (travesía de Navaluenga núm. 31, Las Rozas); asimismo en el domicilio indicado por el banco actor en su demanda ejecutiva, que se corresponde con el señalado en la escritura del préstamo hipotecario y que figura en el Registro de la Propiedad (calle Nogal núm. 26, de Majadahonda), sin que el deudor fuera hallado en ninguno de los dos. En la diligencia negativa extendida por el servicio común de actos de comunicación de los Juzgados de Majadahonda se hace constar respecto del primer domicilio que “la persona que está en la casa manifiesta que él vive en esta dirección hace dos años desconociendo a esta persona”; y respecto del segundo que “personándose la persona que tiene alquilada la casa … desde abril de 2009 [manifiesta que] tampoco conoce a esta persona”.

Recibida la comunicación en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, se procede sin más trámites por la Secretaria Judicial a dictar la diligencia de ordenación de 17 de noviembre de 2011; de acuerdo con ella, “habiendo resultado negativas las gestiones realizadas para conocer el domicilio de la parte demandada”, se acuerda “requerir de pago a la parte demandada por medio de edicto que se fijará en el tablón de anuncios de este órgano judicial”. Posteriormente, por diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2012, a instancias de la entidad bancaria actora, se acuerda fijar la subasta del inmueble hipotecado para el día 12 de abril de 2012, citándose de nuevo al demandado a los efectos correspondientes en el tablón de anuncios del Juzgado. La subasta se celebró el día fijado y quedó desierta, adjudicándose finalmente el inmueble a la entidad bancaria.

Resulta pues indudable que el órgano judicial no agotó los medios de que razonablemente disponía para averiguar el domicilio real del deudor, que no suponía en este caso la exigencia de una desmedida labor investigadora. El cumplimiento del deber de diligencia que en orden a la realización de los actos de comunicación procesal impone el art. 24.1 CE, exigía que el órgano judicial hubiese requerido a la entidad bancaria demandante para que informase si conocía otro domicilio del deudor; una vez surgidas dudas razonables de que el domicilio señalado en la escritura del préstamo hipotecario y que figura en el Registro de la Propiedad fuese su domicilio real. Esta indagación hubiera permitido que el deudor fuese citado personalmente en su domicilio verdadero; como se desprende de la documentación que el recurrente en amparo presentó con su escrito solicitando la nulidad de actuaciones, la entidad bancaria conocía el domicilio real del deudor (travesía del Monzón núm. 1, de Majadahonda); ya que éste se lo había comunicado a la entidad bancaria mediante burofax el 9 de diciembre de 2008, y el banco lo había venido utilizando en sus comunicaciones con el recurrente en el marco de otras relaciones comerciales ajenas al préstamo hipotecario. Tampoco realizó el Juzgado ninguna actuación en orden a averiguar el domicilio real del demandado a través de registros públicos (oficina municipal del padrón de habitantes, Dirección General de la Policía, Tesorería General de la Seguridad Social, o los propios archivos judiciales), como señala el Ministerio Fiscal.

Al tramitarse el incidente de nulidad de actuaciones el Juzgado supo que el deudor demandado no había sido emplazado en su domicilio real; pese a tener la oportunidad de remediar la indefensión creada por haberse efectuado su llamamiento al proceso por medio de edictos, no lo hizo; razón que viene a reforzar la falta de diligencia del Juzgado para emplazar al entonces demandado y ahora demandante de amparo (STC 126/2006, FJ 4).

4. Como se afirma en la ya citada STC 122/2013, FJ 5, “desde una estricta perspectiva constitucional procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado”.

Aplicando esta doctrina al presente caso, debe concluirse que se ha producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que se denuncia en la demanda de amparo, al no haber agotado el órgano judicial que conocía del proceso de ejecución hipotecaria los medios de averiguación del domicilio real del deudor demandado antes de proceder a la comunicación por edictos.

5. Los razonamientos expresados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC, conducen a otorgar el amparo que se solicita, declarando la nulidad del Auto impugnado y retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al requerimiento de pago al recurrente, para que se le comunique en legal forma el despacho de ejecución.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Miguel Ángel Gómez Sáenz de Ormijana, y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad del Auto de 15 de enero de 2013 dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mahón, que desestimó la solicitud de nulidad de actuaciones promovida en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 359-2011.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al requerimiento de pago al demandado para que se le comunique el despacho de ejecución en legal forma.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 132/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:132

Conflicto en defensa de la autonomía local 5738-2010. Planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Autonomía local: constitucionalidad de la ley autonómica que modifica la extensión de los términos municipales.

1. No podemos considerar que sea canon de validez de la ley objeto del presente conflicto en defensa de la autonomía local la Ley de Administración local de La Rioja que regula la alteración de los términos municipales en dicha Comunidad Autónoma, pues en ningún caso una ley autonómica puede considerarse como parámetro de constitucionalidad, ya que esta función sólo corresponde, en su caso, a las leyes estatales [FJ 6].

2. Con relación al conflicto en defensa de la autonomía local, de la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 240/2006, 95/2014) [FJ 6].

3. El canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales, arts. 137, 140 y 141 CE, que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales (STC 95/2014) [FJ 5].

4. Doctrina sobre la autonomía local configurada como garantía institucional (SSTC 32/1981, 95/2014) [FFJJ 5, 6].

5. El conflicto en defensa de la autonomía local sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’, por lo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales (SSTC 240/2006, 95/2014) [FFJJ 5, 6].

6. La vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva es una cuestión ajena por completo a la autonomía local constitucionalmente garantizada, que es objeto exclusivo de protección en el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 37/2014) [FJ 6].

7. Con el fin de garantizar la eficacia del principio *pro actione* debemos realizar una interpretación flexible del apartado a) del art. 75.ter.1 LOTC y considerar que estamos ante un supuesto de destinatario único, concluyendo que el Ayuntamiento de Torremontalbo posee legitimación para suscitar el presente conflicto en defensa de la autonomía local [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738-2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo, representado por el Procurador de los Tribunales doña Marta Franch Martínez y asistido por la Abogada doña Armantina Santiago Aizpuru, en relación con la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja, así como el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 15 de julio de 2010 doña Marta Franch Martínez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Torremontalbo, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. La Ley fue publicada en el “Boletín Oficial de La Rioja” de 15 de marzo de 2010 y entró en vigor ese mismo día.

2. Como antecedentes a la aprobación de la citada Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, debemos señalar que el procedimiento se inició con acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Uruñuela, de 16 de marzo de 2007, relativo a la iniciación por mutuo acuerdo de la segregación del lugar conocido como “Somalo”, con 3.416.456 metros cuadrados de extensión, perteneciente al término municipal de Torremontalbo. El acuerdo fue comunicado a la asamblea vecinal de Torremontalbo, que lo rechazó por acuerdo de 2 de agosto de 2007. Con base en dicho acuerdo el Alcalde de Uruñuela solicitó el 20 de noviembre de 2007 al Consejero competente en materia de Administración local el inicio del procedimiento de segregación de Somalo de Torremontalbo para su agregación a Uruñuela. El expediente de segregación se inició por resolución de 26 de junio de 2008 y fue publicado en el “Boletín Oficial de La Rioja” con el fin de cumplir el preceptivo trámite de información pública. Ambos Ayuntamientos presentaron alegaciones al proyecto de segregación, oponiéndose Torremontalbo y, mostrándose a favor del mismo, Uruñuela. Por resolución de 5 de octubre de 2009 del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local se inicia el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de ambos municipios solicitando, entre otros, el dictamen sobre el anteproyecto de ley al Consejo Consultivo de La Rioja. El dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja, concluye señalando que no concurren los requisitos de legitimación ni sustantivos exigidos por los arts. 13 a 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, para que se apruebe la segregación parcial del término municipal de Torremontalbo y se agregue al de Uruñuela. Además, el citado dictamen señaló que la Administración no había motivado suficientemente las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejaban la segregación pretendida. No obstante, el anteproyecto se convirtió en la Ley 3/ 2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, cuyo artículo único aprueba las alteraciones de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela mediante la segregación del primero de los 3.416.456 metros cuadrados que corresponden al paraje conocido como “Somalo”, que a partir de ese momento se agregan al término municipal de Uruñuela. El segundo párrafo del artículo único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, dispone: “Como consecuencia de la citada alteración de términos municipales, desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera.” A continuación el pleno del Ayuntamiento de Torremontalbo, por acuerdo de 24 de marzo de 2010, decidió iniciar los trámites para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante este Tribunal. A tal efecto solicitó, a través de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, la emisión del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. El dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja es favorable a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo y concluye que la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, es en realidad un acuerdo adoptado con forma, rango y valor de ley, que pone fin a un procedimiento administrativo contrario a Derecho y que, por ello, resulta lesiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3. De acuerdo con lo alegado por la representación procesal del promotor del conflicto el mismo se formaliza por entender que la segregación del lugar conocido como Somalo impuesta a Torremontalbo por la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, es contraria al principio constitucional de autonomía local. La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, dedica su título II a “El municipio”, incluyendo la regulación de la segregación de parte del término municipal para su agregación a otro limítrofe. Esta Ley establece unos requisitos procesales y sustantivos para la válida segregación municipal que la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo considera infringidos por la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, impugnada en este conflicto constitucional.

El régimen de creación o supresión de municipios, así como la alteración de sus términos municipales, que contempla el art. 13 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) se remite a la regulación que establezca cada Comunidad Autónoma. No obstante, el art. 13.1 LBRL establece un límite negativo a la alteración de los términos municipales, que no supongan modificación de los límites provinciales, y unos requisitos mínimos como la audiencia a los municipios interesados, el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y, simultáneamente a la petición del dictamen, la comunicación a la Administración del Estado.

La Comunidad Autónoma de La Rioja asumió en su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva de alteración de los términos municipales (art. 8.1, 3 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero). En desarrollo de la Ley reguladora de las bases de régimen local y de la competencia asumida en su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. El art. 8.2 dispone que cualquier alteración de los términos municipales deba tener como fundamento las siguientes finalidades:

“a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.

b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio.

c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales.”

De acuerdo con lo alegado por el representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo la segregación acordada por la Ley impugnada no cumple las finalidades descritas en la Ley de Administración local de La Rioja, lo que se aduce como primer motivo que fundamenta el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local. No se cumple la finalidad del apartado a) del art. 8.2 porque, según aduce la recurrente, tanto el municipio de Torremontalbo como el de Uruñuela disponían, antes de acordarse la segregación, de base territorial suficiente para la gestión de los servicios municipales en sus respectivos núcleos de población y, además, en Torremontalbo la segregación no mejora sino que, al contrario, empeora su capacidad económica para la prestación de los servicios públicos. Asimismo, de acuerdo con lo alegado por la recurrente, la segregación no supone un favorecimiento del autogobierno y la participación en relación con la población de Somalo, supuesto previsto en la letra b) del art. 8.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, porque en el lugar de Somalo no existe ningún núcleo de población, ni ningún vecino empadronado, con lo que difícilmente se puede justificar la segregación para mejorar el autogobierno y la participación vecinal. Por el mismo motivo de inexistencia de núcleo de población en Somalo tampoco se cumple, según la recurrente, la finalidad prevista en el apartado c) del art. 8.2 de la citada Ley de Administración local de La Rioja (“adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población …”). En consecuencia, la aprobación de una ley para la segregación de parte del territorio de Torremontalbo sin cumplir las finalidades previstas en una ley general como es la Ley de Administración local de La Rioja vulnera, según lo alegado por la recurrente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos *ex* art. 9.3 CE.

Pero además, como segundo motivo que fundamenta el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo, aduce la recurrente el incumplimiento de los requisitos sustantivos exigidos por el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, para acordar la segregación de parte de su territorio. Bajo la rúbrica “segregación parcial” el citado precepto establece:

“Podrá realizarse la segregación de parte de un término municipal para su agregación a otro limítrofe cuando concurran conjuntamente las siguientes causas:

a) Que, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un núcleo de población integrante de un municipio consolide relaciones de convivencia y de dependencia funcional de otro limítrofe, siempre que la porción a segregar no incluya el núcleo de mayor población y ostente la capitalidad.

b) Que existan circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que así lo aconsejen.”

Según la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo, a pesar de que el art. 13 de la citada Ley de Administración local de La Rioja exige que los requisitos se den conjuntamente, lo que no ocurre en el caso de autos puesto que Somalo no constituye, como vimos, un núcleo de población, la Administración autonómica recurrió a la ficción de la existencia de una laguna legal en la norma autonómica que permitía aplicar, como derecho supletorio, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (arts. 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), preceptos reproducidos en el reglamento de población y demarcación territorial de entidades locales (arts. 5 y 7 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), en los que se exige únicamente una de las dos causas pero no la dos conjuntamente. Una tesis que, aduce la recurrente, fue rechazada explícitamente por el dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja sobre el anteproyecto de la Ley 3/2010, de 10 de marzo.

En conclusión, para la recurrente la infracción de los preceptos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, que fija los requisitos tanto sustantivo como procesales a los que debería haberse sujetado el procedimiento tramitado para la segregación de más del 40 por 100 del término municipal de Torremontalbo por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, es contraria a Derecho. La infracción del régimen legal de las segregaciones de los términos municipales constituye, de acuerdo con lo alegado por la representación legal del Ayuntamiento de Torremontalbo, a su vez, una violación de la autonomía local del citado Ayuntamiento, en cuanto que ha sido privado ilegítimamente de su territorio que es un elemento esencial por ser el ámbito en el que se ejercen las competencias municipales.

Junto con la demanda presentada por la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo se adjuntan, entre otros, la resolución de 14 de junio de 2010 del Defensor del Pueblo producida con motivo de la solicitud por el Ayuntamiento de Torremontalbo de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela. En la citada resolución el Defensor del Pueblo señala no sólo la infracción de la Ley de la Administración local de La Rioja en sus arts. 8 y 13, producida por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada en este conflicto en defensa de la autonomía local, sino además que no se ha respetado un límite negativo que recoge el art. 9.3 de la Ley de Administración local de La Rioja, según el cual “en ningún caso podrá procederse a la alteración de los términos municipales si no se garantiza que, después de la alteración, el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación”. Al respecto señala el dictamen del Defensor del Pueblo que no consta en expediente administrativo de segregación examinado estudio económico alguno que acredite la suficiencia económica del Ayuntamiento de Torremontalbo para seguir prestando los servicios de su competencia, tal como lo venía haciendo hasta la aprobación de la controvertida Ley que segrega el territorio de Somalo, donde las actividades realizadas constituían una de las fuentes principales de su financiación.

La citada resolución del Defensor del Pueblo concluye lo siguiente: “En consecuencia, siendo contrario a la ley el procedimiento seguido para la segregación parcial de Somalo, ese mismo vicio se extendería a la Ley 3/2010 que aprobó la segregación por desconocer la garantía constitucional de la autonomía local al privar ilegítimamente al Ayuntamiento de Torremontalbo de una parte muy sustancial de su término municipal. … En efecto, los vicios cometidos en el expediente de segregación suponen, en primer lugar, que la Ley 3/2010 en la que se plasma dicha segregación infrinja el art. 9.3 de la Constitución Española que establece el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en la medida en que lo dispuesto por dicha ley, al haberlo sido con inobservancia de las finalidades que fundamentan y de los requisitos que condicionan los expedientes de segregación parcial, ha ocasionado un trato discriminatorio en perjuicio de una de las partes intervinientes en el citado expediente, el Ayuntamiento de Torremontalbo, al que por obra y efecto de dicho acuerdo se le ha privado de una parte de su término municipal, parte, además, muy importante, en cuanto representa el 40,79 por 100 de su territorio.”

La recurrente aporta el dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja emitido al amparo del art. 75 *ter*.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. De acuerdo con el citado dictamen resultan contrarias a la autonomía local constitucionalmente garantizada tanto la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja como la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales combatida en el presente proceso constitucional. Esta última resulta contraria a la autonomía local no sólo porque infringe los requisitos sustantivos y procesales exigidos por la citada Ley de Administración local de La Rioja, sino, además, porque de acuerdo con lo que establece el art. 9.4 de la Ley de Administración local de La Rioja, la alteración del término municipal de Torremontalbo fue aprobada por Ley autonómica, lo que privó al municipio de la posibilidad de defender ante la jurisdicción contencioso-administrativa su territorio ante un procedimiento administrativo ilegal y contrario a lo dispuesto en la Ley de Administración local de La Rioja. De acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja la garantía institucional de la autonomía local comprende que las alteraciones de los términos municipales, salvo que sean especiales por poner en juego intereses más amplios, al ser regladas deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que concuerda con los arts. 19.1 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y 13.1 LBRL.

Junto con el escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo aporta en apoyo de su fundamentación dictamen de don Eduardo García de Enterría. En el citado dictamen se dice, en resumen, que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, infringe los requisitos sustantivos y procedimentales establecidos en la Ley de la Administración local de La Rioja para la segregación parcial del territorio municipal, por lo que resulta lesiva para la autonomía local constitucionalmente garantizada de Torremontalbo al afectar al término municipal que constituye “el núcleo primario del autogobierno”.

Por último, además de apoyar la fundamentación del conflicto planteado por los dictámenes que adjunta al escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local, la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo dedica la última parte de su escrito a fundamentar la legitimación de su representada para el planteamiento del conflicto por ser destinataria única aunque dual de la Ley impugnada, es decir, aunque no es formalmente destinataria única sí lo es materialmente, ya que el expediente administrativo de segregación se inició a instancia del Ayuntamiento de Uruñuela, beneficiario de la misma, y terminó acogiendo su pretensión, por lo que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, tiene como destinatario único al Ayuntamiento de Torremontalbo, perjudicado por la segregación de su término municipal, a efectos de la legitimación exigida por el art. 75 *ter*.1 LOTC.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal de 21 de julio de 2010 se acordó requerir a la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo para que en el plazo de diez días acreditase que el acuerdo adoptado el 24 de marzo de 2010 para promover el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, había sido aprobado o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la asamblea vecinal de Torremontalbo, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 75 *quater*.2 LOTC.

5. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 29 de julio de 2010 la representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo adjuntó, de conformidad con el requerimiento previo efectuado por la Secretaría de Justicia del Pleno del Tribunal, certificación acreditativa de que el acuerdo alcanzado el 24 de abril de 2010 lo fue por unanimidad de los miembros presentes en la asamblea vecinal, siete de los doce miembros legales.

6. Por providencia del Pleno del Tribunal de 27 de septiembre de 2010, a propuesta de la Sección Cuarta, se acordó incorporar a los autos el escrito y documento presentados el 29 de julio de 2010 por la representante legal de la demandante y admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo. Además se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Segunda el conocimiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y Senado, así como al Gobierno y Parlamento de La Rioja y al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Por último, se acordó desglosar el poder que se acompaña al escrito de interposición para su devolución a la Procuradora, previo testimonio del mismo para su unión a las actuaciones y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de La Rioja”.

7. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 14 de octubre de 2010 el Presidente del Senado remitió acuerdo de la Mesa de la Cámara para que se la tuviera por personada y ofreció su colaboración en el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

8. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 15 de octubre de 2010 se da por personado al Congreso de los Diputados que ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC en el presente proceso constitucional.

9. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal en esa misma fecha, el Abogado del Estado se personó en el conflicto en nombre del Gobierno y manifestó su intención de no formular alegaciones, si bien ruega que se le notifique en su día la sentencia que ponga fin a este proceso.

10. Por escrito presentado el 4 de noviembre de 2010 se personó en el conflicto en defensa de la autonomía local el Parlamento de La Rioja y formuló una alegación de carácter procesal y tres más por motivos sustantivos. Termina el escrito suplicando la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo por falta de legitimación y, subsidiariamente, que la Sentencia declare que la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, no vulnera la autonomía local de Torremontalbo. En primer lugar, como alegación de carácter procesal se aduce la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, puesto que no se cumplen los requisitos de legitimación que exige el art. 75 *ter*.1 LOTC. Se alega que no estamos en el supuesto previsto en el apartado a) del citado art. 75 *ter*.1 porque Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, sino que también lo es Uruñuela, municipio al que se agregan los 3.146.456 metros cuadrados de Somalo, y además destinatarios son también Hormilleja y Nájera, porque como consecuencia de la citada alteración de términos municipales desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera (*ex* artículo único, segundo párrafo, de la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo).

De acuerdo con lo alegado por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja en la representación que ostenta, destinatarios de la controvertida Ley serían también los municipios de Hormilleja y Nájera porque por imposición de la Ley ven modificada la descripción de sus linderos, pasando de lindar con el término de Torremontalbo a lindar con el término de Uruñuela. En consecuencia, no resulta de aplicación al caso de autos el concepto de “destinatario único, aunque dual”, concepto que no ha sido acogido por la doctrina del Tribunal Constitucional como reconoce la propia representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo, constituyendo únicamente una simple alegación de parte en el conflicto que dio lugar a la STC 240/2006, de 20 de julio. Para el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja estaríamos, en todo caso, ante un destinatario único integrado por cuatro municipios, por lo que no resulta defendible la teoría de la dualidad, pues ello implicaría un vaciamiento de la legitimación prevista en el apartado b) del art. 75 *ter*.1 LOTC, al ser siempre posible, en teoría, reconducir la legitimación de un conflicto a un destinatario único, aunque integrado por una pluralidad de sujetos. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja alega que como Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, se debería inadmitir porque, en aplicación de la doctrina derivada del ATC 360/2005, de 11 de octubre, estamos ante un requisito no subsanable.

Por último, en relación con la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear el conflicto en defensa de su autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, el representante legal del Parlamento de La Rioja alega que Torremontalbo no puede ser identificado como el perjudicado por la alteración de su término municipal y Uruñuela como el beneficiario de la misma, y ello porque este último deberá cargar con las obligaciones que respecto del término de Somalo pueda imponerle la legislación de régimen local. De la misma forma, Hormilleja y Nájera dejan de lindar con Torremontalbo para lindar con Uruñuela, creándose nuevas relaciones de vecindad entre los municipios limítrofes que pueden dar lugar a derechos y deberes recíprocos que antes no existían y de los que no sabemos cuáles serán los beneficiarios o perjudicados en su caso.

Además de este primer motivo de carácter procesal, el representante legal del Parlamento de La Rioja aduce motivos sustantivos para oponerse a la estimación del conflicto en defensa de la autonomía local en caso de que el Tribunal decidiese admitirlo. En primer lugar, la improcedencia de la alegada infracción del art. 9.3 CE por el Ayuntamiento de Torremontalbo, puesto que el conflicto en defensa de la autonomía local sólo puede promoverse como vía específica para la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada por los arts. 137 y 140 CE pero no de cualquier otro precepto constitucional. En segundo lugar, respecto del canon de enjuiciamiento a seguir por el Tribunal en los conflictos en defensa de la autonomía local se aduce que, al igual que se deriva de la doctrina constitucional establecida, entre otras, en las SSTC 240/2006, de 20 de julio, y 159/2001, de 5 de julio, la Ley reguladora de las bases de régimen local no es canon de enjuiciamiento frente a otras leyes estatales o autonómicas, salvo cuando sus preceptos puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Asimismo, se alega que tampoco puede ser canon de enjuiciamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local la supuesta infracción de la Ley de Administración local de La Rioja por el procedimiento seguido para la segregación de Somalo, que culminó con la Ley 3/2010, de 10 de marzo. Esta última constituye, según las alegaciones del Parlamento de La Rioja, una opción del legislador autonómico, el cual constatadas las circunstancias materiales y formales que justificaban y hacían aconsejable la alteración de los términos municipales, oído el Consejo Consultivo, aprobó por unanimidad la alteración de los términos municipales aquí discutida. La Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una norma con el mismo rango que la Ley de Administración local de La Rioja y, además, posterior a la misma. El hipotético incumplimiento de los preceptos de la Ley de Administración local de La Rioja por una ley posterior no puede ser considerado contrario a la autonomía local puesto que si el núcleo efectivo de dicha autonomía comporta la participación efectiva de los entes locales en los asuntos que les atañen (SSTC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4), el Ayuntamiento de Torremontalbo tuvo el derecho y la capacidad de participar en el procedimiento para la alteración de su término municipal tal como dicha participación está configurada legalmente.

Por último, como motivos de carácter sustantivo, se aduce por el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja que estamos ante una ley singular aprobada por unanimidad por el Parlamento de La Rioja para hacer frente a un supuesto de hecho también singular, como ponen de manifiesto las circunstancias de índole geográfica (el lugar de Somalo no linda con Torremontalbo sino con Uruñuela), de índole social y económica (la propiedad de un número importante de fincas de Somalo corresponden a vecinos del municipio de Uruñuela) y de índole administrativo (el servicio de abastecimiento de agua potable es atendido cuando se requiere en Somalo por la red municipal de Uruñuela, el consultorio y centro de salud de Uruñuela son utilizados por los grupos que de forma temporal ocupan el caserío de Somalo, así como la biblioteca de Uruñuela).

11. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 4 de noviembre de 2010 se tuvo por personado al Consejo de Gobierno de La Rioja quien, a través del Letrado de la Comunidad Autónoma designado para su representación y defensa, formuló alegaciones al conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el municipio de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo. Respecto de la demanda del Ayuntamiento de Torremontalbo el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja formula dos alegaciones de índole procesal y otras de carácter sustantivo, con la finalidad de que el Tribunal inadmita el conflicto en defensa de la autonomía local o, subsidiariamente, lo desestime al declarar que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, no ha lesionado la autonomía local de Torremontalbo. En cuanto a las alegaciones de carácter procesal, la primera se refiere a la falta de legitimación de Torremontalbo para plantear el conflicto puesto que no estamos ante un supuesto de destinatario único, como expresamente se deduce del título de la Ley impugnada. En efecto, la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, tiene por destinatarios a ambos municipios pertenecientes a la Comunidad Autónoma de La Rioja. No obsta a esta lectura literal del título de la ley, a efectos de determinar la falta de legitimación de Torremontalbo, que éste considere en sus alegaciones que es destinatario único de la Ley por ser el municipio perjudicado por la misma. El representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja rechaza este argumento aduciendo que la segregación de Somalo conlleva nuevas obligaciones para Uruñuela, más gastos y, en consecuencia, aunque Uruñuela obtenga más ingresos tampoco se puede considerar estrictamente a Torremontalbo como el perjudicado y a Uruñuela como el beneficiario por la alteración de sus términos municipales. Como segundo óbice de procedibilidad alega el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que el conflicto en defensa de la autonomía local fue presentado en el Registro General de este Tribunal fuera del plazo que otorga el art. 75 *quater*, apartado segundo, LOTC. El citado precepto establece el plazo de un mes desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para que los municipios o provincias formulen el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. Plazo excedido en el caso de autos porque, según el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja, el dictamen del Consejo Consultivo núm. 50-2010, de 7 de junio, se registró de entrada en la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local el 14 de junio de 2010 y el escrito de formalización del conflicto se presentó en el Registro General del Tribunal el 15 de julio de 2010, es decir, una vez había transcurrido el plazo de un mes.

En cuanto a las alegaciones de carácter sustantivo formuladas por el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, en primer lugar, se aduce que la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja parece contemplar un solo supuesto de segregación referido a núcleos de población que, a consecuencia del desarrollo urbano, consoliden relaciones de convivencia y dependencia funcional con otros limítrofes, dándose además circunstancias de índole geográfica, económica o administrativa que aconsejen la segregación parcial del término municipal, de ahí que el art. 13 señale que las circunstancias a las que se refieren las letras a) y b) deben darse conjuntamente. Sin embargo, en la normativa estatal no básica (arts. 5 y 7 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local y del Reglamento de población y demarcación territorial) se contemplan dos supuestos de segregación parcial del término municipal, por un lado, se refiere a supuestos como el contemplado en la norma autonómica, aquellos núcleos urbanos que se confunden como consecuencia del desarrollo urbanístico, y, por otro lado, aquellos supuestos no fundados necesariamente en la expansión de poblaciones sino en los que concurran motivos de necesidad o de conveniencia económica o administrativa. De esta diferente regulación estatal y riojana deduce el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja la existencia de una laguna legal en la regulación autonómica de la segregación parcial del término municipal que debe cubrirse acudiendo a la regulación estatal que tiene carácter supletorio *ex* art. 149.3 CE. En segundo lugar, el incumplimiento de las finalidades y requisitos sustantivos previstos en la Ley de Administración local de La Rioja por la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada no puede operar como parámetro de constitucionalidad de la segunda. Como no existe el principio de inderogabilidad singular de la Ley, el legislador autonómico es libre para configurar un nuevo régimen para la segregación de Somalo, máxime si se hace por unanimidad de la Cámara, como fue el caso. Ninguno de los límites a que hace referencia la STC 166/1986, de 20 de julio, pueden considerarse, a juicio del Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, transgredido con el establecimiento de ese régimen. Por último, en tercer lugar, si se niega que la Ley impugnada pueda excepcionar el régimen de segregación regulado por la Ley de Administración local de La Rioja, no se puede negar tajantemente, como hace el recurrente, que el paraje conocido como Somalo no pueda constituir un “núcleo de población” a los efectos de la letra a) del art. 13 de la Ley de Administración local de La Rioja. Y ello es así porque existe en Somalo un caserío utilizado en determinadas épocas del año por la Fundación nuestra señora de Valvanera y hay otras instalaciones que pueden necesitar dotaciones comunes, ya que temporalmente acoge población y está en disposición de hacerlo de forma permanente.

Por último, el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja argumenta en contra de lo manifestado por el Consejo Consultivo de La Rioja en su dictamen núm. 09-2010, de 10 de febrero, sobre el anteproyecto de Ley 3/2010, de 10 de marzo, y por la resolución de 14 de junio de 2010 del Defensor del Pueblo. En este sentido, aduce que en los citados dictamen y resolución se realiza una interpretación aislada del art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja y preconiza una interpretación finalista del precepto unido a la exposición de motivos de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada, para entender que debe realizarse una interpretación amplia del citado art. 13 que lleve a incluir otros supuestos de segregación no incluidos de forma literal pero sí en su espíritu. Además, el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja discrepa de que el art. 14.2 de la Ley de Administración local de La Rioja reserve la iniciativa de la segregación en exclusiva a los vecinos censados con derecho de sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse, ya que ésta es una opción junto a otras respecto de la iniciativa en la segregación. En realidad, es una opción añadida a las dos generales que contempla el art. 14.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, a saber, por acuerdo de todos los ayuntamientos y asambleas vecinales interesados y por resolución del Consejero competente, de oficio o a instancia de un municipio si no hubiera acuerdo entre las corporaciones interesadas, que es el aplicado en el caso de autos.

El Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja aduce, además, en contra de los citados dictamen y resolución, que el procedimiento abreviado previsto en los arts. 9.5 y 19 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, está pensado para rectificaciones puntuales de los límites territoriales y no para supuestos como el presente de mayor entidad, además de que la intervención del Parlamento no supone una minoración de las garantías de los municipios afectados, sino antes al contrario, un reforzamiento de las mismas, ya que la propia garantía institucional de la autonomía local reclama efectivamente la intervención final del Parlamento regional.

Finalmente se hace notar que frente a lo que sostiene el Defensor del Pueblo en su resolución de 14 de junio de 2010 y don Eduardo García de Enterría en su dictamen de 26 de mayo de 2010 las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejaban la segregación de Somalo del término municipal de Torremontalbo estaban justificadas en el informe de 15 de febrero de 2010 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Social. Estas circunstancias que se reproducen en el escrito de alegaciones ante el Tribunal Constitucional demuestran, según aduce el Letrado del Consejo de Gobierno de La Rioja, que la segregación de Somalo se incardina hacia la consecución de las finalidades previstas en el art. 8 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, en especial las de las letras a) y c) y que para su aprobación ha habido una adecuada ponderación de intereses porque, a pesar de que Torremontalbo alegó la pérdida de ingresos procedentes del impuesto de bienes inmuebles de naturaleza rústica de las fincas radicadas en Somalo, no ha quedado demostrado que dicha pérdida le impida prestar los servicios mínimos obligatorios previstos en el art. 9.3 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, lo que significa que queda demostrada su suficiencia financiera y, por tanto, decae uno de los argumentos empleados por Torremontalbo para oponerse a la segregación con base en una pretendida lesión de su autonomía local. En consecuencia, debido a lo expuesto no es posible imputar arbitrariedad al legislador autonómico al dictar la Ley 3/2010, de 10 de marzo.

En principio resulta dudoso que se puedan invocar otros preceptos constitucionales distintos de los arts. 137 y 140 CE, como el art. 9.3 CE, para aducir lesión de la autonomía local. Pero, además, si el legislador autonómico opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar la norma de arbitraria.

En cuanto al canon o parámetro constitucional a aplicar para comprobar la supuesta lesión del principio de autonomía local, el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja recuerda que lo constituyen los propios preceptos constitucionales y no así ninguna ley estatal o autonómica con cita de la STC 240/2006, de 20 de julio. Desde ese canon constitucional la autonomía local no resulta vulnerada porque un municipio tenga más o menos territorio, que es el espacio donde se ejercen las competencias municipales, porque la autonomía no es un concepto ligado al tamaño del término municipal. Con cita de Rodríguez-Arana aduce que los fenómenos de alteración territorial del término municipal no se oponen a la autonomía local aún en contra de la voluntad de las propias corporaciones, puesto que los entes locales son parte integrante del Estado y el criterio del mejor servicio a los vecinos permite procesos de alteración amparados por la legislación del Estado completada con la de las respectivas Comunidades Autónomas.

En conclusión, con esa justificación, la doctrina del Tribunal Constitucional permite la alteración de los términos municipales, de forma voluntaria o forzosa, siempre que se tramite por el procedimiento legalmente establecido y se resuelva por el órgano competente. En consecuencia, haciendo uso de su libertad de configuración, el Parlamento de La Rioja ha dispuesto mediante Ley aprobada por unanimidad de todos sus miembros, la segregación del paraje de Somalo, poniendo fin a una situación anómala y disfuncional, con base en motivos justificados y con el fin de satisfacer el interés general de la Comunidad de La Rioja y no de los municipios aislados y, además, siguiendo el procedimiento establecido con la participación del Ayuntamiento de Torremontalbo, con lo que ninguna lesión se ha producido a su autonomía local.

12. Por diligencia de ordenación de 5 de noviembre de 2010 de la Secretaría de Justicia se hizo constar que, dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso, se han personado en el mismo y formulado escrito de alegaciones las representaciones legales del Consejo de Gobierno de La Rioja y del Parlamento de La Rioja y del Abogado del Estado, a los solos efectos de notificaciones de la resolución definitiva, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación de la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

13. El día 10 de noviembre de 2010 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela en el que solicita, de conformidad con los arts. 80 y 81 LOTC, comparecer en el proceso como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja demandada, formulando a tal efecto las correspondientes alegaciones en las que aprecia que el Ayuntamiento de Torremontalbo no está legitimado para interponer demanda de conflicto en defensa de la autonomía local, a la vez que cuestiona que pueda ser objeto de conflicto la alteración de los términos municipales por cuanto dicha alteración se ha realizado de conformidad con las previsiones estatutarias y legales aplicables y con ella no se afecta a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

14. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó tener por presentado el escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela y dar traslado y copia de dicho escrito a las partes personadas para que en el plazo de diez días pudiesen exponer lo que estimasen procedente al respecto. Se otorgó el mismo plazo al representante legal del Ayuntamiento de Uruñuela para que aportase poder original que acreditase dicha representación.

15. El día 10 de diciembre de 2010 el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Consejo de Gobierno, presentó un escrito en el que solicita que se acepte la petición del Ayuntamiento de Uruñuela, admitiendo su intervención como coadyuvante de la parte demandada en este conflicto.

16. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja indicó, en escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 20 de diciembre de 2010, que no existía inconveniente por esa parte para admitir la personación del Ayuntamiento de Uruñuela.

17. Don Manuel Infante Sánchez, Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Uruñuela aportó el original que acreditaba su representación del citado Ayuntamiento el día 20 de diciembre de 2010, solicitando su devolución una vez fuese debidamente testimoniado.

18. El 22 de diciembre de 2010 la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo presentó sus alegaciones en las que interesa la inadmisión del escrito presentado por el Ayuntamiento de Uruñuela, por cuanto estima que la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local no permite que pueda personarse ninguna persona física o jurídica como coadyuvante de la Administración demandada, así como niega la existencia de interés legítimo por parte del Ayuntamiento de Uruñuela ya que únicamente se beneficia de lo dispuesto por la Ley recurrida.

19. Por diligencia de ordenación de 10 de enero de 2011 la Secretaria del Pleno de este Tribunal hace constar que en contestación a la providencia de 29 de noviembre de 2010 han presentado escritos las representaciones procesales del Consejo de Gobierno de La Rioja, del Parlamento de La Rioja y del Ayuntamiento de Torremontalbo. Asimismo, se hace constar que el Procurador don Manuel Infante Sánchez presentó el poder requerido y que se le devuelve dejando unida a autos copia adverada.

20. Por Auto 11/2011, de 14 de febrero, se acordó tener por personado al Procurador don Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Uruñuela, disponiendo que se entendiesen con él las sucesivas diligencias. El citado Auto admite la personación del Ayuntamiento de Uruñuela como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente conflicto en defensa de la autonomía local con base en el interés que ostenta el Ayuntamiento de Uruñuela, ya que su situación jurídica podría verse afectada por la resolución que en el proceso se dicte.

21. A propuesta de la Sala Segunda del Tribunal el Pleno acordó, por providencia de 26 de febrero de 2013 y de conformidad con lo establecido en el art. 10.1 n) LOTC, recabar para sí el conocimiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

22. Por providencia de veintidós de julio de dos mil catorce, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el mismo día y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso tiene por objeto el conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, concretamente, se segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo a Uruñuela. El conflicto en defensa de la autonomía local formulado por el Ayuntamiento de Torremontalbo se plantea por la pérdida de una parte sustancial del territorio municipal impuesta por ley autonómica, frente a la que no se puede reaccionar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y que, según se aduce, infringe los requisitos establecidos en una ley general como es la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, a diferencia de los conflictos en defensa de la autonomía local resueltos por este Tribunal hasta la fecha, que trataban sobre la vulneración del ámbito competencial de la entidad local.

Tal como quedó expuesto en los antecedentes el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja solicitan, en primer lugar, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local y, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de la lesión aducida por el Ayuntamiento de Torremontalbo debemos pronunciarnos sobre los óbices procesales planteados por las partes en el proceso constitucional. El primero de ellos se refiere a la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para promover el conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. El segundo óbice de procedibilidad se refiere a la supuesta extemporaneidad en la formulación del conflicto, aducido por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

3. La legitimación para formular un conflicto en defensa de la autonomía local viene configurada por el art. 75 *ter*.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de forma individual, cuando “el municipio o la provincia sean destinatarios únicos de la Ley” [art. 75 *ter*.1 a)], o bien conjunta cuando la Ley afecte a varios municipios y/o provincias. En este último caso de afectación conjunta a diversas entidades locales la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige que, en el caso de municipios, los promotores “supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” [art. 75 *ter*.1, b)]. Para considerar legitimadas a varias provincias, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige un número de provincias “que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial” [art. 75 *ter*.1 c)]. Además hay que tener en cuenta que las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC regulan la legitimación de las islas, cabildos, consejos insulares, juntas generales y diputaciones forales.

La representante legal del Ayuntamiento de Torremontalbo dedica la última parte de sus alegaciones a fundamentar la legitimación de su representado para la formulación del presente conflicto en defensa de la autonomía local. De acuerdo con lo alegado el Ayuntamiento de Torremontalbo es materialmente, aunque no formalmente, el destinatario único de la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

El supuesto regulado en la letra a) del art. 75 *ter*.1 LOTC que otorga legitimación al municipio o provincia destinatario único de la Ley da cobertura, según se aduce, a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares. La Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una ley singular aprobada por el Parlamento de La Rioja lesiva de la autonomía local del Ayuntamiento de Torremontalbo. La Ley es una disposición singular “cuyo destinatario único aunque dual son los municipios de Torremontalbo y Uruñuela”, el primero perjudicado en sus intereses con lesión de su autonomía local por la segregación parcial de su territorio acordado por ley tras un procedimiento contrario a Derecho y, el segundo, Uruñuela, que instó el inicio del expediente, como municipio beneficiario de dicha Ley. Se aduce que la Ley impugnada se impone únicamente al Ayuntamiento de Torremontalbo, que debe ser tenido por destinatario único de la Ley. Sólo esta interpretación puede considerarse, según se alega, conforme con la doctrina constitucional sobre la legitimación en general que excluye, según tiene declarado el Tribunal, el recurso a formalismos enervantes para no entrar en el fondo (SSTC 240/1991, de 12 de diciembre, FJ 2; 96/1993, de 22 de marzo, FJ 3; 255/2007, de 17 de diciembre, FJ 2; 13/2008, de 31 de enero, FJ 4).

Se oponen a esta interpretación tanto el Parlamento como el Consejo de Gobierno de La Rioja en sus alegaciones. Como quedó reflejado en los antecedentes, el Parlamento de La Rioja aduce que no estamos en el supuesto previsto en el apartado a) del citado art. 75 *ter*.1 porque Torremontalbo no es destinatario único de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, sino que también lo son Uruñuela, municipio al que se agregan los 3.146.456 metros cuadrados de Somalo, y Hormilleja y Nájera, estos últimos porque como consecuencia de la citada alteración de términos municipales desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo de Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera. En consecuencia —se argumenta— no resulta de aplicación al caso de autos el concepto de “destinatario único, aunque dual”, sino en todo caso, el de destinatario único integrado por cuatro municipios, por lo que no resulta defendible la teoría de la dualidad, pues ello implicaría un vaciamiento de la legitimación prevista en el apartado b) del art. 75 *ter*.1 LOTC, al ser siempre posible, en teoría, reconducir la legitimación de un conflicto a un destinatario único, aunque integrado por una pluralidad de sujetos.

Por último, en relación con la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo para plantear el conflicto en defensa de su autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, el representante legal del Parlamento de La Rioja alega que Torremontalbo no puede ser identificado como el perjudicado por la alteración de su término municipal y Uruñuela como el beneficiario de la misma, y ello porque este último deberá cargar con las obligaciones que respecto del término de Somalo pueda imponerle la legislación de régimen local. De la misma forma, Hormilleja y Nájera dejan de lindar con Torremontalbo para lindar con Uruñuela, creándose nuevas relaciones de vecindad entre los municipios limítrofes que pueden dar lugar a derechos y deberes recíprocos que antes no existían y de los que no sabemos cuáles serán los beneficiarios o perjudicados en su caso.

Para el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja Torremontalbo carece de legitimación para formular el presente conflicto en defensa de la autonomía local porque, de acuerdo con el título de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, los destinatarios de la misma son dos, Torremontalbo y Uruñuela, sin que además se pueda considerar como el perjudicado y por tanto destinatario a Torremontalbo, ya que Uruñuela tendrá que asumir los servicios municipales en Somalo, lo que le supondrá más gastos. Para el Consejo de Gobierno de La Rioja no obsta a esta conclusión que el expediente de segregación haya sido iniciado a instancias de Uruñuela.

En relación a este primer óbice procesal debemos recordar que la legitimación activa para formular el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a determinados entes locales. En efecto, la necesidad de “limitar el ámbito de los sujetos legitimados” tiene su razón de ser, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para “garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados”. Esta justificación que proporciona la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se ve reflejada en las fórmulas de legitimación conjunta de las letras b) y c) del art. 75 *ter*.1 LOTC. Junto a ellas la letra a) del art. 75 *ter*.1 LOTC legitima activamente a la entidad local, municipio o provincia, destinataria única de la Ley que lesione su autonomía local, porque las normas procesales que regulan el acceso a los procesos, y que en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local pretenden limitar el ámbito de los sujetos legitimados con el fin de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, no pueden desatender la finalidad última de éstos, en nuestro caso, la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En efecto, en el caso de autos la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, tiene un único artículo que segrega el lugar conocido como Somalo, perteneciente hasta la fecha al término municipal de Torremontalbo, para agregárselo al término municipal de Uruñuela. Conocemos por los antecedentes que el procedimiento administrativo de segregación fue iniciado a instancias del Ayuntamiento de Uruñuela, que fue rechazado por la asamblea vecinal de Torremontalbo, y que, finalmente, fue aprobado por Ley del Parlamento de La Rioja. Estamos por tanto frente a un municipio que no puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de su territorio, cauce habitual para discutir las alteraciones del término municipal, y cuya única vía de impugnación de la segregación municipal aprobada por Ley es la jurisdicción constitucional. Con el fin de garantizar la eficacia del principio *pro actione* debemos realizar una interpretación flexible del apartado a) del art. 75.*ter*.1 LOTC y considerar que estamos ante un supuesto de destinatario único.

Para ello debemos referirnos a lo expuesto sobre esta cuestión de la legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local en la Sentencia 37/2014, de 11 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 2 y en relación al conflicto interpuesto por un Ayuntamiento en defensa de su autonomía se alegaba que carecía de ella porque no ostentaba la condición de destinatario único de la Ley. Allí afirmamos que: “conforme a lo establecido en el art. 75 *ter*.1.a) LOTC, están legitimados para promover este tipo de conflictos ‘el municipio ... que sea destinatario único de la ley’, concepto éste que debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material, sin que, … quepa confundir la legitimación para interponer este tipo (de) proceso constitucional con la legitimación por la titularidad de intereses legítimos, propia de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Partiendo de esa afirmación y teniendo en cuenta que se reacciona con la interposición del conflicto frente a una ley singular y autoaplicativa que se agota en su contenido, y que afecta a dos municipios, que son destinatarios de la misma, y para los que produce efectos jurídicos directos y simultáneos, pero que solo presuntamente vulnera la autonomía de aquél al que priva de una parte importante de su término municipal y cuyo único medio de defensa es el planteamiento del conflicto que resolvemos, es obvio que esa circunstancia lo acredita como destinatario único de la Ley en este supuesto.

Tanto más cuanto que en este supuesto es patente que el destinatario único de la Ley es el Ayuntamiento de Torremontalbo por la razón antes expuesta de privación de una parte sustancial de su territorio lo que explica que sea él el que exclusivamente plantee el conflicto.

En consecuencia el Ayuntamiento de Torremontalbo posee legitimación para suscitar el presente conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada, como destinatario único de la misma.

4. Como segundo óbice de procedibilidad alega el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que el conflicto se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional fuera del plazo de un mes que establece el art. 75 *quater*.2 LOTC desde la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico. Se alega que la recepción del dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja, preceptivo pero no vinculante a efectos de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local *ex* art. 75 *ter*.3 LOTC, debe entenderse como referida a la fecha de entrada del dictamen emitido en el registro del órgano a través del cual se haya solicitado el mismo. En el caso de autos se referiría a la fecha de entrada en el registro de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, conducto por el que se solicitó la emisión del citado dictamen.

El representante legal del Gobierno de La Rioja, concluye alegando que el dictamen se registró el 14 de junio de 2010 y como el escrito de formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional se registró el 15 de julio de 2010, el Ayuntamiento de Torremontalbo se habría excedido en el plazo de un mes resultando la interposición del conflicto extemporánea. No se aporta prueba de la recepción del dictamen el 14 de julio de 2010 en el registro de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, ya que junto con las alegaciones aporta un documento núm. 9 que es la certificación del Presidente del Consejo Riojano de Cooperación Local, de 4 de noviembre de 2009, en la que el citado Consejo se da por enterado del anteproyecto de ley por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Este óbice de procedibilidad tampoco puede ser aceptado. En primer lugar, porque correspondía al Consejo de Gobierno de La Rioja no sólo alegar, sino fundamentalmente probar que el dictamen núm. 50-2010, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de La Rioja, fue recibido por el Ayuntamiento de Torremontalbo el 14 de junio de 2010. Y, en segundo lugar, porque del tenor literal del art. 75 *quater*.2 LOTC no se deduce que el plazo de un mes desde la recepción del dictamen tenga que computarse desde la recepción en el registro de la Consejería correspondiente, sino que según el tenor literal del precepto el cómputo del mes se realizará desde la recepción del dictamen por la entidad local que, según el escrito de interposición del conflicto en defensa de la autonomía local del Ayuntamiento de Torremontalbo, fue el 15 de junio de 2010.

5. Una vez rechazados los óbices procesales planteados por el Parlamento y el Consejo de Gobierno de La Rioja, y antes de entrar en el fondo de la lesión de la autonomía local alegada por el Ayuntamiento de Torremontalbo debemos precisar, como paso previo, el canon de enjuiciamiento del conflicto planteado.

Para ello hemos de partir de la consideración de que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución y que hemos mantenido, desde la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, que este tipo de proceso constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, tal como reza la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. “Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales” (SSTC 240/2006, FJ 3; 37/2014, de 11 de marzo, FJ 3; y 95/2014, de 12 de junio, FJ 5). Asimismo, recordábamos en la STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, que “el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales”.

Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8, según la cual, “se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ (STC 32/1981, FJ 4), (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (‘Concepto de la autonomía local’) establece que ‘por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes’. …. Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local ‘es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional’.” (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, con cita, entre otras, de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

La misma idea fue desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001, FJ 4, que afirma que “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno”.

Asimismo, habremos de tener en cuenta lo establecido en la legislación básica estatal, atendiendo únicamente a aquello que, de acuerdo con nuestra doctrina es canon de validez de las leyes autonómicas en este tipo de proceso, esto es aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, “solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).

6. Una vez precisado el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local del municipio de Torremontalbo debemos entrar a conocer las quejas formuladas por su representante legal en el escrito de interposición. El Ayuntamiento de Torremontalbo aduce, en lo que ahora interesa, que la citada Ley vulnera su autonomía local porque la segregación parcial de su término municipal se impuso por ley con infracción de los requisitos procesales y sustantivos que exige la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja para la alteración de los términos municipales, en consecuencia, con la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE. Esto provocó, además, la lesión de su autonomía local en cuanto que ha sido privado ilegítimamente de parte de su territorio, configurado como elemento esencial del municipio por ser el ámbito en el que se ejercen las competencias municipales.

Tanto el Parlamento de La Rioja como el Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, oponen la desestimación del presente conflicto en defensa de la autonomía local de Torremontalbo con base en los siguientes motivos: por un lado, porque el parámetro de control de la ley que supuestamente vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada debe ser, de acuerdo con la doctrina constitucional, los arts. 137 y 140 CE y no cualquier otro precepto constitucional como el art. 9.3 CE, o la Ley de bases de régimen local o la propia Ley de Administración local de La Rioja. Aducen que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, impugnada es una ley singular aprobada por unanimidad por el Parlamento de La Rioja para resolver una situación singular y anómala. Pero, además, por otro lado y entre otros motivos, aduce el representante legal del Consejo de Gobierno de La Rioja que no es cierto que no se hayan cumplido los requisitos que exige de forma conjunta el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, sino que este precepto regula la alteración parcial de términos municipales en los que existan núcleos de población, por lo que en el caso de autos se aplicó subsidiariamente la regulación estatal no básica que contempla otro supuesto de segregación parcial para el caso, como Somalo, de inexistencia de núcleo de población. Además, se aduce que la ley impugnada no lesionó la autonomía local de Torremontalbo porque éste pudo participar en el expediente de segregación parcial de su término municipal.

El principal argumento en que fundamenta el Ayuntamiento de Torremontalbo la lesión de su autonomía local constitucionalmente garantizada es que la Ley 3/2010, objeto del conflicto, habría vulnerado la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. Dicha vulneración se produciría porque la misma ha sido adoptada sin encontrar fundamento en ninguna de las finalidades previstas en la citada Ley 1/2003, de 3 de marzo, y porque, a su juicio, tampoco se dan los requisitos sustantivos para la segregación de una parte de su término municipal.

Sin embargo, y de acuerdo con el canon de enjuiciamiento del conflicto en defensa de la autonomía local que hemos expuesto, es del todo punto evidente que no podemos considerar en este proceso constitucional que sea canon de validez de la Ley 3/2010, objeto del presente conflicto, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, norma que regula la alteración de los términos municipales en dicha Comunidad Autónoma.

En efecto, en ningún caso una ley autonómica puede considerarse como parámetro de constitucionalidad, ya que esta función sólo corresponde, en su caso, a las leyes estatales. Concretamente con relación a esta acción en defensa de la autonomía local, como ha señalado nuestra doctrina, de la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).

Asimismo, en relación con el canon para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local, si ya hemos afirmado, en relación con las leyes estatales, que no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador (STC 95/2014, FJ 5, por todas), lo mismo sucederá con las leyes autonómicas. En consecuencia, este Tribunal no ha de enjuiciar, en el seno del presente proceso constitucional, una ley autonómica utilizando como parámetro otra ley autonómica que no es más que una nueva opción del legislador.

En definitiva, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja no puede ser parámetro de constitucionalidad de la Ley 3/2010 por lo que este Tribunal no puede enjuiciar la presunta vulneración de la referida norma por esta última.

En segundo lugar, conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 5 sobre el canon de enjuiciamiento aplicable en el supuesto analizado, la especificidad del conflicto en defensa de la autonomía local se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales. De acuerdo con dicha doctrina, no analizaremos las alegaciones referidas a la alteración del territorio municipal en relación con la vulneración del art. 9.3 CE.

Frente a la alegación, que se infiere de la demanda, de que esta alteración del término municipal se impuso por ley, frente a la que no se puede reaccionar en la jurisdicción contencioso-administrativa hemos de reiterar lo ya afirmado en STC 37/2014, FJ 3, esto es, que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva “es una cuestión ajena por completo a la autonomía local constitucionalmente garantizada que es objeto exclusivo de protección en este proceso, autonomía que no es otra que, como hemos señalado de forma reiterada “el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos y materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5, con cita de las anteriores)”.

Por último añadir que el Ayuntamiento de Torremontalbo intervino, como no podía ser de otro modo, en el procedimiento que concluyó con la alteración de su término municipal, anexionando el lugar de Somalo al municipio de Uruñuela, y que fue elevado al Parlamento de La Rioja, que lo aprobó mediante la Ley 3/2010, cumpliéndose así el trámite de audiencia indispensable en todo caso, aun cuando sus razones no fueran tomadas en consideración, tal y como resulta del texto de la norma legal citada que expuso los motivos de la alteración de términos municipales que llevaba a cabo.

7. A tenor de las consideraciones realizadas, atendiendo a los motivos aducidos por el Ayuntamiento de Torremontalbo y teniendo en cuenta el objeto limitado del conflicto en defensa de la autonomía local que como hemos señalado versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución, debemos concluir que la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que decidió la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela no vulneró el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada del Ayuntamiento de Torremontalbo, por lo que procede desestimar el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 133/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:133

Recurso de amparo 3930-2012. Promovido por don Arnaldo Otegi Mondragón, don Arkaitz Rodríguez Torres, doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería, respecto de las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que les condenaron por un delito de pertenencia a organización terrorista.

Supuesta vulneración de los derechos a la imparcialidad judicial, la prueba, a conocer la acusación y a la presunción de inocencia: condena basada en prueba indiciaria suficientemente ponderada; inexistencia de dudas objetiva y legítimamente justificadas sobre la imparcialidad de uno de los magistrados intervinientes en la causa. Votos particulares.

1. Desde la perspectiva externa de control que bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia puede desarrollar este Tribunal Constitucional, cabe concluir que la condena de los recurrentes ha resultado respetuosa con la doctrina constitucional sobre la posibilidad de condenas basadas en prueba indiciaria y la necesidad de que sean debidamente ponderados los argumentos de descargo sin que, por otra parte, se hayan utilizado como elementos incriminatorios aspectos vedados por la jurisprudencia constitucional [FJ 10].

2. Doctrina sobre los requisitos de validez constitucional de la prueba indiciaria en la que se sustenta un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia (SSTC 174/1985, 15/2014) [FJ 8].

3. La vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa exige: que el recurrente haya instado a los órganos judiciales la práctica de una actividad probatoria; que se haya rechazado su práctica sin motivación, con motivación incongruente, arbitraria o irrazonable, de una manera tardía o que no hubiera podido practicarse por causas imputables al propio órgano judicial; que la actividad probatoria que no fue admitida o practicada hubiera podido tener una influencia decisiva en la resolución del pleito, generando indefensión; y que en la demanda de amparo se aleguen y fundamenten los anteriores extremos (STC 14/2011) [FJ 6].

4. La negativa a condenar expresamente el terrorismo no es indicio bastante para acreditar *per se* una voluntad defraudatoria como la contemplada en el artículo 44.4 de la Ley Orgánica del régimen electoral general, más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye un contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes (SSTC 68/2005, 62/2011) [FJ 10].

5. La credibilidad de los testimonios presentados en el juicio oral no forma parte del contenido del derecho a la presunción de inocencia, entre otras razones, porque el proceso constitucional no permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas (STC 57/2013) [FJ 9].

6. No compete a este Tribunal revisar la valoración de la prueba que haya realizado el juzgador, pues la jurisdicción constitucional se reduce a determinar si se han vulnerado o no las garantías constitucionales, arts. 117.3, 123.1 y 161.1 b) CE y 44 y 54 LOTC), sin que pueda ni deba actuar como una tercera instancia (STC 57/2013) [FJ 9].

7. Los límites de nuestro control no permiten desmenuzar o dilucidar cada elemento probatorio, sino que debe realizarse un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si el derecho a la presunción de inocencia fue o no respetado, concretamente en la decisión judicial condenatoria, pero tomando en cuenta el conjunto de la actividad probatoria (SSTC 105/1983, 126/2011; ATC 247/1993) [FJ 10].

8. Una de las manifestaciones del principio acusatorio contenidas en el derecho a un proceso con todas las garantías es el deber de congruencia entre la acusación y el fallo, en virtud del cual nadie puede ser condenado por cosa distinta de la que se le ha acusado, entendiendo por ‘cosa’ no únicamente un concreto devenir de acontecimientos, un *factum*, sino también la perspectiva jurídica que delimita de un cierto modo ese devenir y selecciona algunos de sus rasgos, pues el debate contradictorio recae no solo sobre los hechos sino también sobre su calificación jurídica [FJ 7].

9. El deber de congruencia no implica un deber incondicionado para el órgano judicial de estricta vinculación a las pretensiones de la acusación, ya que lo decisivo a efectos de la lesión del art. 24.2 CE es la efectiva constancia de que hubo elementos esenciales de la calificación final que de hecho no fueron ni pudieron ser plena y frontalmente debatidos, pues lo determinante es verificar que no se introduzca un elemento o dato nuevo al que la parte o partes, por su lógico desconocimiento, no hubieran podido referirse para contradecirlo (STC 123/2005) [FJ 7].

10. La duda sobre la imparcialidad de uno de los Magistrados que conformaron la Sección no puede considerarse justificada, pues no existe identidad suficiente de hechos entre un proceso anterior en que se estimó una causa de recusación respecto de aquél y el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo, lo que hace que no sean comunicables las apariencias de parcialidad entre ambos procesos [FJ 5].

11. El derecho a la imparcialidad judicial exige que se garantice al acusado que no concurre ninguna duda razonable sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el órgano judicial y, a esos efectos, se viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el Juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura en relación con él (SSTC 26/2007, 47/2011) [FJ 3].

12. Doctrina sobre el derecho a un juez imparcial, art. 24.2 CE (SSTC 162/1999, 149/2013) [FJ 3].

13. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la imparcialidad judicial (STEDH caso *Micallef contra Malta*, de 15 de octubre de 2009) [FJ 3].

14. Cuando la causa de recusación y el motivo de recurso por la eventual infracción del derecho a la imparcialidad judicial no fuera directamente alegada por el recurrente, una interpretación flexible del principio de subsidiariedad del amparo, que es al que sirven las exigencias de invocación previa y agotamiento de la vía previa, determina que no quepa apreciar estas causas de inadmisión si se comprueba que los órganos judiciales han tenido la oportunidad efectiva de pronunciarse sobre esta lesión aunque sea con motivo de alegaciones realizadas por otras partes procesales (SSTC 39/2004, 156/2007) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3930-2012, promovido por don Arnaldo Otegi Mondragón, don Arkaitz Rodríguez Torres, doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería, representados por el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, bajo la dirección de la Letrada doña Jone Goirizelaia Ordorika, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2012, por la que se estimó parcialmente el recurso de casación núm. 11773-2011 interpuesto contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2011 en el rollo de sala núm. 95-2009. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido don Rafael Díez Usabiaga, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Lobera Argüelles, bajo la dirección del Letrado don Iñigo Iruin Sanz. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, en nombre y representación de don Arnaldo Otegi Mondragón, don Arkaitz Rodríguez Torres, doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería, bajo la dirección de la Letrada doña Jone Goirizelaia Ordorika interpuso demanda de amparo contra las resoluciones que se mencionan en el encabezamiento mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de junio de 2012.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) Los recurrentes, entre otras personas, fueron procesados en el sumario núm. 56-2009 tramitado en el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 por un delito de pertenencia a organización terrorista por Auto de 25 de enero de 2010. Por Auto de 14 de septiembre de 2010 se acordó la conclusión del sumario, siendo repartida la causa a la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, quien por Auto de 15 de diciembre de 2010 confirmó la conclusión del sumario y la apertura del juicio oral.

El Ministerio Fiscal y la acusación popular ejercida por la asociación de víctimas del terrorismo “Verde Esperanza” formularon escrito de acusación considerando que los recurrentes eran autores de un delito de integración en organización terrorista por formar parte de Bateragune que era un órgano de coordinación y dirección constituido para sustituir a la Mesa Nacional de Batasuna. Los recurrentes, mediante escrito de 3 de febrero de 2011, plantearon como cuestiones de previo pronunciamiento la excepción de cosa juzgada, respecto de don Arkaitz Rodríguez Torres y doña Sonia Jacinto García, y de litispendencia, respecto de don Arnaldo Otegi Mondragón y doña Sonia Jacinto García, siendo rechazadas por Auto de 16 de mayo de 2011. Los recurrentes, mediante escrito registrado el 24 de mayo de 2011, formularon escrito de defensa en que, tras negar la responsabilidad penal de la que eran acusados, solicitaron como medio de prueba para practicar en el juicio oral diversas testificales. Por Auto de 30 de mayo de 2011 se acordó inadmitir distintas pruebas testificales con el argumento de que “de la lectura de los escritos de calificación presentados ningún dato se extrae acerca de la pertinencia, por utilidad y necesidad, de ser oídos en el plenario tales testigos, al tratarse de personas que, en efecto, pueden verter sus opiniones particulares sobre materias aledañas al tema pendiente de enjuiciamiento, como se deduce de la documental admitida, pero tales declaraciones no tiene directa y relevante relación con el objeto de enjuiciamiento”.

b) El recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón, mediante escrito de 17 de febrero de 2011, solicitó la abstención y subsidiariamente la recusación de los Magistrados de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, doña Ángela Murillo Bordallo, doña María Teresa Palacios Criado y don Juan Francisco Martel Rivero, al entender que concurría la causa del art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Argumentaba que los Magistrados que conforman la Sección son los mismos que lo hicieron también en el rollo de sala núm. 14-2009 seguido contra él por la comisión de un delito de enaltecimiento del terrorismo. En aquel caso, la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2011 estimó el motivo de casación referido a la falta de imparcialidad de la Magistrada que lo presidía, doña Ángela María Murillo Bordallo, en cuanto al prejuicio que demostró en contra del acusado, quien al negarse a responder a su pregunta sobre si condenaba el terrorismo de ETA, afirmó “ya sabía yo que no me iba a contestar a esta pregunta”, ordenando que se celebrara nueva vista con una conformación del órgano judicial completamente nueva.

La recusación fue desestimada por Auto de la Sala del art. 69 LOPJ de 26 de abril de 2011. En el Auto se afirma que no hay impedimento para el análisis de la causa de recusación invocada —haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en la anterior instancia (art. 219.11 LOPJ)— a pesar de que se fundamenta en la intervención de los recusados en la vista oral de otro procedimiento, toda vez que ya la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2011 entendió comprometida la imparcialidad de la Presidenta de la Sección por las frases proferidas en la vista, exteriorizando una toma de postura incompatible con lo que cabe entender por un Tribunal imparcial. En relación con ello, tras exponer la jurisprudencia que se consideraba aplicable al caso y analizar la resolución en que se había estimado la recusación en el otro procedimiento, se concluye que no cabe estimar la causa de recusación alegada, ya que el objeto de este procedimiento es la presunta existencia de vínculos estables y permanentes con la organización ETA y “[c]on ese objeto carece el incidente acaecido en el anterior juicio oral de la trascendencia, que sin embargo tuvo cuando se trataba de enjuiciar un delito de enaltecimiento del terrorismo. Ni la pregunta de la presidenta del Tribunal, ni su comentario, pueden constituir juicio alguno de valor en relación a lo que ahora es objeto de este procedimiento, con lo que no cabe temer que exista una contaminación objetiva por haber exteriorizado una opinión previa a la celebración del juicio. Es cierto que la organización ETA aparece en ambos procedimientos, pero los tipos penales son sustancialmente distintos” (fundamento de derecho segundo). El Auto incluye un voto particular en que se defiende que concurre la causa de recusación alegada en relación con la Presidenta de la Sección, argumentando que la apariencia de imparcialidad “puede haber resultado lesionada por la actuación de la señora Presidente en el juicio anterior en virtud de su previo posicionamiento exteriorizado sobre la aceptación por el acusado de la violencia terrorista de la organización ETA, organización a la que ahora, en este nuevo juicio se le acusa de pertenecer”.

c) La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, por Sentencia de 16 de septiembre de 2011, condenó a los recurrentes como autores de un delito de pertenencia a organización terrorista a sendas penas de prisión de ocho años, excepto al primero de ellos al que impuso una pena de diez años por considerar que su autoría lo era en grado de dirigente. Igualmente, fueron condenados a las penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por el tiempo de la prisión e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez años y el abono de las costas.

La Sentencia consideró probado que los recurrentes, entre otros, “se constituyeron en sujetos directamente receptores de las órdenes impartidas por ETA (en cuya organización terrorista están insertos) a la Izquierda Abertzale (a cuyo complejo organizativo sectorial aquellos pertenecen). ETA encomendó a los acusados nombrados la formación del organismo o comisión de coordinación y dirección que, en el seno de la Izquierda Abertzale, llevara a efecto la planificación y gestión de la nueva línea estratégica de acumulación de fuerzas políticas soberanistas que aquella organización terrorista ordenó en diciembre de 2008 que se creara, bajo su tutela y superior supervisión, en aras a la culminación del proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupa a las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra” (hecho probado primero).

d) La Sentencia argumenta que si bien no existe una prueba directa concurren diversas pruebas indiciarias a partir de las cuales se infiere la responsabilidad penal de los recurrentes y que tampoco resultan asumibles los argumentos de descargo utilizados. Así se afirma en el fundamento de derecho 1 C):

“El hecho-consecuencia consiste en la mencionada dependencia y dedicación de los cinco acusados nombrados, unidos orgánicamente en la comisión de coordinación aludida, a los designios políticos y criminales de la organización terrorista ETA, en la que se insertan y para la que actúan en una relación de tutelaje y disciplina cuyas directrices básicas impartía ETA. A tal hecho consecuencia se llega directamente y sin fisuras a través de contrastados e inatacables hechos-base, que forman un sólido cuerpo indiciario con relevancia probatoria de cargo. Como tales hechos-base enumeraremos los siguientes: 1º.- Las reuniones reservadas que los acusados mantuvieron en la sede del sindicato LAB en la capital donostiarra, después de la presentación pública del nuevo organismo o comisión efectuada el día 16 de marzo de 2009, a la que también acudieron personas representativas de los diversos sectores de la Izquierda Abertzale; de tales reuniones no se extendían actas, para evitar la difusión externa de lo tratado. 2º.- Los desplazamientos que realizaron los acusados, unos el día 30 de abril y otros el día 21 de julio de 2009, a dos localidades francesas, para entrevistarse reservadamente y cambiar impresiones con distintas personas del entorno de ETA, adoptando los acusados durante el tiempo que permanecieron en el vecino país medidas de seguridad que garantizaban el sigilo sobre lo que trataban y sobre la identidad de las personas interlocutoras. 3º.- La relación causa-efecto entre los documentos de ETA en los que se ordenaba a la Izquierda Abertzale emprender acciones de índole política, bajo el amparo de su prepotencia armada, y los documentos de la Izquierda Abertzale, aportados al procedimiento procedentes de otras causas en unos casos e incautados a los acusados en otros casos, cumpliendo aquellos mandatos, siendo los acusados quienes iban planificando y gestionando las acciones a emprender en el ámbito político. 4º.- La idéntica nomenclatura o terminología empleada por ETA y la Izquierda Abertzale, representada por los acusados, en los documentos, comunicados y actos que exteriorizaban, tendentes al acopio de fuerzas políticas de la órbita soberanista, con exclusión del PNV, para crear un polo independentista que adoptara la posición política en la dualidad de facetas (política y militar) que desde su fundación, con diversidades de formas, siempre ha mantenido ETA. Y 5º.- La palmaria ausencia de actuaciones en los acusados que denoten un verdadero y real distanciamiento de las tesis armadas y amparadoras de la violencia defendidas y ejecutadas por ETA, a cuya organización terrorista no critican cuando comete atentados sino que, muy por el contrario, reprochan a los órganos constitucionales del Estado la situación existente, por pretender acabar policialmente con la organización terrorista y no querer retomar el proceso de diálogo y negociación tantas veces roto.

Por su parte, las defensas de los acusados sostienen que la actividad de sus clientes no trasvasa el ámbito político, de ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la participación en actividades públicas, constitucionalmente protegido. Sin embargo, dicha tesis carece de consistencia, si se tiene en cuenta el amplio caudal probatorio de cargo que se ha acumulado en el presente procedimiento, como iremos examinando. Pretenden dichas defensas hacer creer que toda la labor de los acusados se circunscribía a buscar y procurar un marco de diálogo para erradicar definitivamente la violencia que durante muchas décadas ha venido sacudiendo el País Vasco y Navarra, además de otros puntos de España. Alegan que el documento “clarificando la fase política y la estrategia”, elaborado por los acusados y puesto en circulación para ser debatido en las fechas de las detenciones, cuyo resumen se contiene en la “declaración de Alsasua”, de 14 de noviembre de 2009, y las conclusiones del debate aparecen en el documento “Zutik Euskal Herria”, de febrero de 2010, reflejan tal posición pacificadora y superadora de la estrategia político-armada que hasta entonces estaba vigente. Pero debe precisarse que sólo el primero de los documentos nombrados es atribuible a los acusados, según ellos mantienen y reconocen los testigos, pues los otros dos aparecen en escena cuando ellos se encontraban privados de libertad preventivamente. En cualquier caso, ni en aquel primer documento, ni en los dos restantes, aparece de manera diáfana una condena a la violencia de ETA, sino que expresamente se recoge un reparto de roles entre la Izquierda Abertzale y ETA, pues aquel conjunto de formaciones sectoriales se encargaría de las iniciativas de índole político-institucional, en tanto que la organización terrorista sería la que negociaría con el Estado el fin de la violencia que ejerce. Ello constituye una reiteración de los dos planos (político y militar) en que siempre se ha desenvuelto ETA. Por lo que, en realidad, ningún proceso de diálogo y negociación novedoso se quería introducir con la creación del organismo o comisión de coordinación de la Izquierda Abertzale formado por los cinco acusados nombrados, permaneciendo idéntica la terminología empleada, donde se incluye la denominación de “presos políticos y exiliados” para aludir a los miembros de la organización terrorista y de otras formaciones afines que cumplen condena en establecimientos carcelarios fuera de los territorios de las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra.”

e) Los recurrentes don Arnaldo Otegi Mondragón y don Arkaitz Rodríguez Torres formularon recurso de casación alegando la vulneración del derecho a la imparcialidad judicial, argumentando que los mismos tres Magistrados que han dictado la Sentencia condenatoria fueron los que conocieron del rollo de sala núm. 14-2009, en que, juzgándose al recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón por un supuesto delito de enaltecimiento de terrorismo, por Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2011, se estimó el motivo de casación referido a la falta de parcialidad de la Magistrada Sra. Murillo Bordallo y se acordó la devolución de las actuaciones al Tribunal de origen para la celebración de un nuevo juicio por un órgano judicial compuesto por Magistrados distintos de los que firmaron la Sentencia anulada.

Las defensas de todos los recurrentes en sus respectivos recursos alegaron también, entre otros motivos de casación, (i) la vulneración del derecho a la prueba, por la denegación de diversas testificales que eran pertinentes y habían sido propuestas en tiempo y forma; (ii) la vulneración del principio acusatorio, porque los hechos objetos de la acusación y por los que han sido condenados no son los mismos, pues se acusó de formar parte del órgano de dirección política denominado Bateragune y la Sentencia descarta dicho vinculo sustituyéndolo por la existencia de otro órgano paralelo en que se habrían integrado los recurrentes; y (iii) la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, ya que a pesar de haberse practicado abundante prueba toda es de carácter indiciario y no se motivan las razones a partir de las cuales se infiere la responsabilidad penal de los recurrentes.

f) La Sala Segunda del Tribunal Supremo, por sendas Sentencias núm. 351-2012, de 7 de mayo, acordadas en el recurso de casación núm. 11773-2011, estimó parcialmente el recurso interpuesto por los recurrentes y, manteniendo los pronunciamientos de la Sentencia impugnada, estableció que el primero de los recurrentes era autor también de la modalidad básica, condenándole a una pena de prisión de seis años y seis meses, rebajando la pena de prisión al resto de recurrentes a seis años.

En relación con la invocación del derecho a la imparcialidad judicial, se afirma que los recurrentes no centran su queja en ninguna de las causas que, bajo un sistema taxativo o *numerus clausus*, establece el art. 219 LOPJ, incumpliendo así uno de los requisitos de procedibilidad señalados por la jurisprudencia constitucional. Se expone que, en su defecto, aun entendiendo que la causa señalada es la enemistad manifiesta (art. 219.9 LOPJ), no concurriría en el presente caso. Así, se argumenta que la relevancia que a los efectos de la pérdida de imparcialidad se estableció en un anterior procedimiento, debido a la expresión proferida por la Magistrada a la respuesta dada por el recurrente a una pregunta sobre si condenaba la lucha armada de una organización terrorista, no resulta trasladable a este otro proceso. Se dice en el fundamento de derecho primero:

“El punto clave de la estimación en aquella ocasión de la presumible pérdida de imparcialidad de la presidenta del Tribunal estribó, pues, en la precipitación del juicio de fondo que aquella frase venía a traslucir sobre unos hechos respecto de los cuales se seguía acusación por presunto delito de enaltecimiento del terrorismo. Por ello, no debe sacarse de ese contexto el valor o relevancia que la STS núm. 31/2011 otorgó a la concreta expresión emitida por la magistrada frente al silencio del acusado. Como expresamos entonces, ‘no era irrazonable’ entender que con esa respuesta la juez pudiera estar emitiendo un prejuicio, al haberse proferido al comienzo de la práctica de prueba. Más de esta situación y sin otros argumentos que los señalados no se sigue una contaminación respecto de los aquí examinados, referidos a diferente ilícito, por más que ambos afecten a cuestiones terroristas. Presuponer que todo magistrado declarado contaminado en una causa forzosamente ha de estarlo en cualquier otra posterior, por el mero hecho de haber podido estarlo en aquella ocasión, supone emitir un juicio universal de parcialidad carente de mínima constancia objetiva *ad causam* cuando, como es el caso, no se aportan nuevos elementos que permitan apreciar una pérdida de imparcialidad relacionada con los hechos ahora enjuiciados o bien que revelen una actitud perdurable en el tiempo y hostil hacia el acusado que permita estimar concurrente esa enemistad manifiesta que, entonces sí, privaría de objetividad al juez en cuestión.

A mayor abundamiento, tampoco es posible entender —lo que ni siquiera mínimamente vienen a apuntar los recurrentes— que la Sra. Murillo tenga algún tipo de interés, directo o indirecto, en el resultado del presente proceso (art. 219.10 LOPJ).

Ha de convenirse así con lo que, a modo de conclusión, refiere la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional al rechazar la recusación solicitada: ‘La sentencia de la Sección 4ª de 2 de marzo de 2010, dictada ya por los tres Magistrados, que son recusados, contiene un pronunciamiento del Tribunal, y una toma de postura, en relación a ese concreto objeto. Es un pronunciamiento estrictamente profesional, que provoca que, anulado el juicio, deban de encargarse otros magistrados de la celebración del nuevo enjuiciamiento, pues ellos ya se han pronunciado sobre esa materia, pero en modo alguno supone una contaminación objetiva para resolver sobre otras acciones penales, por más que se dirijan contra el mismo acusado’ (f. 3º).

Igualmente por sí sola la pregunta sobre la condena o no de la actividad terrorista responde a un hecho objetivo que puede integrar un indicio que ha sido y es valorado por los tribunales (Sala del Artículo 61, Tribunal Constitucional o Tribunal Supremo) para resolver las cuestiones sometidas a su decisión.

La cuestión de la parcialidad o imparcialidad subjetiva e incluso en muchos casos objetiva es una cuestión sumamente delicada porque incide directamente sobre la conformación de los tribunales sujeta al imperio de la ley. Por ello, las apariencias solo podrán ser trascendentes si tienen relación con las causas legales de recusación establecidas por el legislador, debiendo remitirse a ellas, de forma que no es posible establecer causas distintas acudiendo al criterio analógico o configurando la apariencia como causa autónoma y con vida procesal propia. Por otra parte, no puede concebirse el prejuicio o contaminación si no es como efecto de un interés personal del juez que se superponga al de la recta interpretación y aplicación de la ley, pues de lo contrario prescindiríamos de la objetividad de la justificación de la causa legal, de forma que el interés personal debe trascender de la mera sospecha, recelo o aprensión subjetiva del recurrente. No es posible, por ello, prescindir del catálogo de causas establecido por el legislador como medida y orden de la composición de los tribunales. Cuestión distinta es su interpretación conforme a la Constitución y a los Pactos Internacionales suscritos por España, atendida la jurisprudencia que los interpreta.”

En cuanto al derecho a la prueba, la Sentencia afirma que no consta que se reiterara la queja al principio de las sesiones del juicio oral y que, en cualquier caso, carecerían de relevancia, ya que “la resultancia probatoria de la vista oral evidencia, como los propios impugnantes reconocen expresamente, que tales testimonios únicamente habrían venido a refrendar lo ya acreditado mediante la abundante documental que previamente se había adjuntado a las actuaciones, a proposición de su defensa, y a incidir en aquello para lo que ya había sido propuesto y aceptado otro amplio grupo de testigos. Por ello, admitida sin reparos dicha documental y obtenidos suficientes testimonios en torno a la petición, la necesidad de contar directamente en el acto de enjuiciamiento con un mayor número de testigos sobre la misma cuestión devenía claramente innecesaria”, a lo que se añade que los recurrentes no aportan “ningún otro dato o reflexión que evidencie que, más allá de estas conclusiones, a través de dichas testificales pudiera incidirse de algún modo en la convicción final del Tribunal” (fundamento de Derecho tercero).

Por lo que se refiere al derecho a la presunción de inocencia, la Sentencia argumenta que la condena se ha fundamentado en la actividad probatoria indiciaria desarrollada en relación con cada uno de los recurrentes de la que se ha inferido de manera racional su responsabilidad penal, fruto de un exhaustivo y ponderado análisis del abundante acervo probatorio practicado en el plenario, de cuyo contenido deja sobrada constancia la Sentencia emitida; valorándose también los argumentos de descargo alegados por cada uno de los recurrentes (fundamentos de derecho cuarto y decimosegundo). En concreto, por lo que se refiere al argumento de que los recurrentes formaban un grupo de opinión autónomo, no estructurado, cuyo objetivo consistía en preparar el debate en el que, optando por los “principios Mitchell”, se erradicara la violencia, para entrar así en una fase de negociación política dirigida a lograr, en último término, el independentismo vasco, en el fundamento de Derecho cuarto se afirma que

“Comenzaremos, pues, por la valoración de los ‘principios Mitchell’ que cita el recurrente y de los que sí habla la sentencia. Insiste en que a través de sus diversas actividades ha defendido su aplicación al ‘conflicto vasco’, lo que hubo de valorar la Sala de instancia como contraindicio de importante calado para la decisión de estos hechos, en la medida en que permite estimarlo desvinculado de ETA.

Bajo tal denominación, cuya formulación se atribuye al senador estadounidense del mismo nombre, se conocen ciertas pautas aceptadas por los Gobiernos de Irlanda y Gran Bretaña, junto con diversos partidos políticos, para la resolución del conflicto en Irlanda del Norte, a cuyo tenor los implicados en las negociaciones debían suscribir una serie de compromisos, que suelen resumirse en seis reglas: 1) uso de medios exclusivamente democráticos y pacíficos para resolver las cuestiones políticas; 2) desarme completo de todas las organizaciones paramilitares; 3) desarme verificable por una comisión independiente; 4) renuncia por los firmantes, junto con su oposición, a cualquier intento por parte de otros de acudir al uso de la fuerza o a la amenaza de utilizarla para influir en el curso o en los resultados alcanzados en las negociaciones multilaterales; 5) compromiso de respetar los términos de cualquier acuerdo alcanzado en las negociaciones y de recurrir a métodos exclusivamente democráticos y pacíficos para tratar de modificar cualquier aspecto de esos acuerdos con los que pueda estarse en desacuerdo; y, por último, 6) instar a la finalización de las acciones violentas, particularmente asesinatos y ‘palizas de castigo’, tomándose medidas eficaces para prevenir tales acciones.

Tal y como da a entender la sentencia combatida en diversos pasajes, de ser cierta la firme defensa de estos principios por el recurrente, lo razonable hubiera sido que se hubiera valido de las muchas comparecencias públicas en las que intervino y que, en parte, motivan estas actuaciones para manifestarse abiertamente en contra de la actuación terrorista preconizada por ETA. Tampoco aparecen recogidos estos principios en la ponencia ‘Clarificando la fase política y la estrategia’, de la que asume una autoría consensuada con otros procesados y que, según manifiesta, era precisamente el documento a enfrentar a la ponencia ‘Mugarri’ en el proceso de debate. Del mismo modo, pudo interesar de la organización criminal su deposición de las armas, lo que no hizo, como tampoco condenó los ataques violentos que, en paralelo, se iban produciendo por parte de la organización criminal.

La relevancia de todos estos aspectos es evidente, pues no se trata de que la Sala de instancia incluya valoraciones que afecten a la moral del acusado para llegar a la conclusión de su pertenencia a ETA, como arguye el recurrente en su escrito, sino de que, en el caso de haber querido una efectiva traslación de los ‘principios Mitchell’ a la situación en el País Vasco, lo más lógico habría sido que utilizara su relevante proyección mediática para condenar dicha violencia armada y sus concretas manifestaciones durante los meses en que los atentados de ETA antes señalados se solaparon con la actividad política del procesado, lo que nunca hizo. El propio recurrente reconoció en sus declaraciones haber sido militante de Batasuna, ilegalizada por este Tribunal Supremo mediante STS de 27/03/2003 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), y en ninguno de los momentos analizados en esta causa ha expresado, en forma alguna, su abierta separación respecto de los postulados que regían a aquélla, como sería esperable en el caso de pretender hacer realidad el espíritu que inspira los principios que ahora se invocan.

En consecuencia, pese al esfuerzo argumentativo del que se hace uso en el recurso, resulta incierto que el procesado acatara la verdadera esencia de dichos principios pacifistas y, por ende, que actuara públicamente en abierta oposición a ETA, en aras de lograr a través de cauces estrictamente democráticos esa finalización del uso de la violencia y del terror por parte de la misma.”

Por último, en cuanto a la invocación del principio acusatorio, la Sentencia descarta que se haya producido su vulneración, argumentando que la cuestión sobre la integración de los recurrentes dentro de un órgano de coordinación y dirección bajo la dependencia de la organización ETA fue la que centró gran parte del debate en el plenario, por lo que no es un hecho incorporado novedosamente a la Sentencia, sino resultado de una actividad probatoria practicada con todas las garantías (fundamentos de Derecho quinto y decimotercero).

g) La Sentencia incluye dos votos particulares. En el primero de ellos se sostiene que debió ser estimado el motivo de recurso referido a la falta de imparcialidad judicial de la Presidenta de la Sección de enjuiciamiento, con alcance al resto de los Magistrados que la componían. Se argumenta que es lógico pensar, desde la perspectiva de un observador imparcial, que la convicción expresada en un procedimiento anterior acerca de la ausencia de voluntad de condenar la violencia de ETA se mantendría en relación con otros hechos por los que la misma persona vaya a ser juzgada y que, en el presente caso, la negativa del acusado a condenar dicha violencia es valorado reiteradamente en la resolución impugnada como uno de los elementos demostrativos de la pertenencia del acusado a la organización terrorista. En el segundo voto se afirma compartir los argumentos relativos a la falta de imparcialidad, pero que el recurso debería haber sido estimado por razones de fondo al haberse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, ya que falta un enlace lógico suficiente de la prueba indiciaria a partir de la cual la Sentencia de instancia establece la culpabilidad de los acusados, hay una valoración parcial de diversas pruebas documentales y no se han ponderado diversos contraindicios exculpatorios.

3. Los recurrentes solicitan que se declaren no ajustadas a derecho las resoluciones impugnadas y que se les absuelva de los delitos por los que han sido condenados, aduciendo los cuatro motivos de recurso siguientes:

a) “Vulneración del principio acusatorio, en relación con los derechos fundamentales a la defensa, a ser informado de la acusación, ambos del art. 24.2 del Texto constitucional, y con la garantía constitucional de la imparcialidad judicial”. Los recurrentes argumentan que no ha sido respetado el principio acusatorio conforme al cual se exige una identidad fáctica entre lo que ha sido objeto de acusación y lo que se resuelve en sentencia. Afirman que las acusaciones pública y popular sostuvieron como pieza básica que los recurrentes pertenecían a un organismo de dirección política, denominado Bateragune, que trasladaba y cumplía los mandatos y directrices de la organización ETA y que, sin embargo, las resoluciones impugnadas, aun afirmando que no había quedado probado que los recurrentes pertenecieran a Bateragune, sostienen la existencia de otro organismo de coordinación y dirección, en el que incluye a los recurrentes, atribuyéndole una dependencia de ETA. Los recurrentes concluyen que los órganos judiciales con esta actuación se han apartado de los hechos objeto de acusación, ejerciendo una función acusatoria que les ha hecho perder su imparcialidad al añadir la existencia de un hecho nuevo, como es este supuesto organismo de coordinación y dirección distinto de Bateragune pero paralelo a él, que no estaba presente en las acusaciones y respecto del que no han podido defenderse.

b) “Vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en relación con el derecho fundamental a obtener la tutela de los Tribunales”. Los recurrentes afirman que la condena se ha basado en prueba de indicios sin cumplir los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, ya que no se han expuesto los razonamientos a partir de los cuáles desde los hechos base se ha inferido la conclusión condenatoria. Así, los recurrentes argumentan que los cinco indicios utilizados en la Sentencia condenatoria —(i) identidad de terminología entre la utilizada por la Izquierda Abertzale y ETA; (ii) reuniones realizadas en la sede del sindicato LAB; (iii) viajes realizados a Francia por los recurrentes para reunirse con la organización Batasuna, que es legal en aquel país; (iv) la no condena de las actuaciones de ETA; y (v) una serie de documentos elaborados por ETA respecto de los que ninguna intervención tuvieron los recurrentes— no son unívocos ni concluyentes ni siquiera valorados conjuntamente. Además, partiendo de la realidad sostenida en la STC 61/2011, de 22 de mayo, de que la Izquierda Abertzale y ETA no son lo mismo, los recurrentes argumentan que no se ha valorado un contraindicio muy relevante que ponía de manifiesto que la conducta de los recurrentes se desarrollaba dentro del marco de la Izquierda Abertzale, que en todo momento excluye el recurso a la lucha armada, y no por la pertenecía a una banda armada. Respecto de la valoración judicial de la no condena a ETA como elemento incriminatorio, los recurrentes dicen que no es un requisito legal en ninguna de las normas actualmente vigentes, que nadie está obligado a ello y que, en consecuencia, nadie debe responder por no condenar a ETA ni verse perjudicado por ello.

c) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho a un juez imparcial, art. 24.2 CE, en relación con el art. 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el art. 14 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el art. 10 de la Declaración universal de derechos humanos: Los recurrentes argumentan que esta invocación trae causa de la solicitud de abstención y recusación de los Magistrados que formaron parte de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y que, si bien fue rechazada por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y confirmada en casación, mereció sendos votos particulares. Los recurrentes afirman que los Magistrados que conformaron la Sección de enjuiciamiento en la primera instancia eran los mismos que lo hicieron también en el rollo de sala núm. 14-2009 seguido contra el recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón, entonces por la comisión de un delito de enaltecimiento del terrorismo. En aquel caso, la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2011 estimó el motivo de casación referido a la falta de imparcialidad de la Magistrada que lo presidía, doña Ángela María Murillo Bordallo, en cuanto al prejuicio que demostró en contra del acusado, quien al negarse a responder a su pregunta sobre si condenaba el terrorismo de ETA, afirmó “ya sabía yo que no me iba a contestar a esta pregunta”, ordenando que se celebrara nueva vista con una conformación del órgano judicial completamente nueva. Los recurrentes argumentan que en este caso esa misma circunstancia referida a la condena o no de la actuación de ETA ha sido reiteradamente valorado en la Sentencia de instancia como un elemento relevante para entender acreditada la pertenencia a banda armada de los recurrentes, por lo que “puede considerarse objetivamente justificada la sospecha de que la presidente del tribunal, al realizar tal valoración, podría estar influida por su previa opinión respecto a que el acusado nunca condenaría o rechazaría la violencia terrorista de ETA”. De ese modo, concluyen, tras exponer la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el particular, que se ha vulnerado el derecho a la imparcialidad judicial, por la concurrencia de las causas de recusación referidas a la existencia de enemistad manifiesta (art. 219.9 LOPJ) y haber participado en la instrucción de la causa o haber resuelto esta en anterior instancia (art. 219.11 LOPJ), en el sentido de haber realizado actuaciones anteriores que hubieran permitido al Juez tomar contacto con la cuestión y formar una opinión acerca de los hechos que se enjuician.

d) Vulneración del derecho a la utilización de la prueba pertinente para su defensa (art. 24.2 CE): Los recurrentes fundamentan esta vulneración en que el órgano judicial de instancia no admitió una serie de testigos propuestos en el escrito de defensa, sin exponer las razones del rechazo, a pesar de tratarse de pruebas relevantes pues era la testifical de diversos periodistas y políticos para acreditar la desvinculación de los entonces acusados con ETA e intentar contradecir lo indicado por la pericial-policial.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 6 de mayo de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir que se remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el proceso de amparo. Igualmente, se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, en la que, tras los trámites oportunos, se acordó por ATC 137/2013, de 3 de junio, denegar la suspensión solicitada, y por ATC /2014, de 5 de mayo, no modificar dicha denegación.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 12 de julio de 2013, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones; por personados a la Procuradora doña Ana Isabel Lobera Argüelles, en nombre y representación de don Rafael Díaz Usabiaga, y a la Procuradora doña Delicias Santos Montero, en nombre y representación de la asociación víctimas del terrorismo “Verde Esperanza”; y acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por un plazo de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC, y dentro de los diez primeros días para que alegaran sobre la posible acumulación del presente recurso al número 3794-2012, lo que fue denegado por ATC 149/2014, de 22 de mayo.

6. Los recurrentes, en escrito registrado el 4 de septiembre de 2013, promovieron la recusación del Presidente de este Tribunal, que fue inadmitida por ATC 238/2013, de 21 de octubre.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 2 de octubre de 2013, presentó sus alegaciones interesando que se denegara el amparo solicitado.

El Ministerio Fiscal afirma que es necesario, en atención a los efectos que se producirían de estimarse cada uno de los motivos de recurso, comenzar por aquellos que darían lugar a la celebración de nuevo juicio en el que se remediarían las lesiones padecidas. Así, analiza en primer lugar, la vulneración del derecho a ser informado de la acusación en relación con el derecho a la defensa (art. 24.2 CE), afirmando que dicho derecho ha sido respetado tanto en relación con la calificación jurídica como respecto de los hechos, ya que los recurrentes conocían que su imputación provenía de su vinculación con ETA y no con Bateragune, siendo esta temática acusatoria ampliamente discutida en las diversas sesiones del plenario haciéndose efectivo el derecho de contradicción.

El Ministerio Fiscal también descarta que se haya producido la vulneración del derecho a la prueba (art. 24.2 CE) afirmando que la denegación de las pruebas testificales de varias personas, en su mayoría políticos y periodistas, que iban a declarar sobre la no vinculación de los recurrentes con ETA, fue debidamente razonada sobre la base de que no tenía relevancia para la resolución del caso al tratarse de opiniones particulares y que, en cualquier caso, no se generó ninguna indefensión material ya que el contenido de lo que se intentaba probar quedó incorporado al proceso a disposición del órgano judicial por medio de los documentos en que se plasmaban dichas opiniones.

El Ministerio Fiscal afirma que tampoco se ha producido la vulneración del derecho a un juez imparcial. En primer lugar, expone que aunque esta lesión aparece referida a todos los recurrentes, concurre la causa de inadmisión de falta de agotamiento [art. 44.1 a) LOTC] respecto de doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería, ya que no interpusieron recurso de casación ante el Tribunal Supremo por este motivo. Tras hacer una amplía exposición de la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la cuestión, argumenta que no hay identidad suficiente de hechos entre el procedimiento en que se estimó la causa de recusación respecto de un miembro del órgano judicial y el que es objeto de este recurso de amparo, lo que hace que no sean comunicables las apariencias de parcialidad entre ambos procedimientos.

Por último, el Ministerio Fiscal también niega que se haya producido una vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Dice que la Sentencia de instancia ha condenado a los recurrentes en virtud de prueba de indicios que ha respetado la jurisprudencia constitucional al respecto, ya que ha expuesto de manera amplia cuáles eran los indicios que habían quedado acreditados, la mayoría reconocidos por los propios recurrentes, y como a partir de los mismos se derivaba la conclusión sobre la pertenencia a ETA de los recurrentes con inferencias que resultan razonables y en que también se han ponderados los argumentos y contraindicios de descargo alegados por los recurrentes.

8. La Procuradora doña Ana Isabel Lobera Argüelles, en escrito registrado el 17 de septiembre de 2013, presentó sus alegaciones adhiriéndose a los motivos de amparo de los recurrentes.

9. Los recurrentes, en escrito registrado el 17 de septiembre de 2013, presentaron sus alegaciones ratificándose en su escrito de demanda de amparo.

10. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de junio de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo.

11. La Procuradora doña Delicias Santos Moreno, en escrito registrado el 7 de julio de 2014, comunicó que la asociación de víctimas del terrorismo “Verde Esperanza” se apartaba del presente recurso.

12. Los recurrentes don Arnaldo Otegi Mondragón y don Arkaitz Rodríguez Torres, en escrito registrado el 15 de julio de 2014, promovieron la recusación del Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, que fue inadmitida por Auto de 22 de julio de 2014.

13. Por providencia de 22 de julio de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es analizar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado los derechos de los recurrentes a la imparcialidad judicial, al derecho a la prueba, a conocer la acusación y a la presunción de inocencia.

El diferente efecto y alcance que tendría la eventual estimación de las diferentes vulneraciones aducidas implica que el análisis deba comenzar por la invocación del derecho a la imparcialidad judicial por afectar a la constitucionalidad de la propia conformación del órgano judicial (STC 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 2), siguiendo, según el orden del alcance de la retroacción, por las invocaciones de los derechos a la prueba (art. 24.2 CE), al principio acusatorio (art. 24.2 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

2. En relación con el motivo de amparo referido a la imparcialidad judicial, el Ministerio Fiscal sostiene que concurre la causa de inadmisión de falta de agotamiento [art. 44.1 a) LOTC] respecto de las recurrentes doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería, ya que no interpusieron recurso de casación ante el Tribunal Supremo por este motivo.

Tal como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, la recusación fue planteada exclusivamente por el recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón y el único recurso de casación en que se invocó el derecho a la imparcialidad judicial fue el formulado conjuntamente por este recurrente y don Arkaitz Rodríguez Torres. Por tanto, tiene razón el Ministerio Fiscal no solo en que las recurrentes doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería no invocaron este derecho en el recurso de casación, sino que tampoco promovieron o se adhirieron a la previa recusación. Ahora bien, esta circunstancia no es suficiente para apreciar la causa de inadmisión solicitada por el Ministerio Fiscal. Este Tribunal ha afirmado en supuestos semejantes en que la causa de recusación y el motivo de recurso por la eventual infracción de este derecho no fue directamente alegada por el recurrente (por ejemplo, SSTC 39/2004, de 22 de marzo, FJ 2; 313/2005, de 12 de diciembre, FJ 2; o 156/2007, de 2 de julio, FJ 5) que una interpretación flexible del principio de subsidiariedad del amparo, que es al que sirven las exigencias de invocación previa y agotamiento de la vía previa, determina que no quepa apreciar estas causas de inadmisión si se comprueba, como sucede en el presente caso, que los órganos judiciales han tenido la oportunidad efectiva de pronunciarse sobre esta lesión aunque sea con motivo de alegaciones realizadas por otras partes procesales.

Cuestión distinta es si la eventual pérdida de la imparcialidad judicial alegada afecta solo al recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón y no al resto de recurrentes e, incluso, si sería susceptible de afectar a otros condenados que no han formulado el presente recurso de amparo. Sin embargo, esa es una cuestión que, por afectar al fondo de esta invocación y estar vinculada con el alcance de una eventual estimación del recurso de amparo, deberá analizarse, en su caso, más adelante.

3. Por lo que se refiere al fondo de la cuestión planteada sobre el derecho a la imparcialidad judicial, este Tribunal ha afirmado que constituye una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho que condiciona su existencia misma, ya que sin Juez imparcial no hay, propiamente, proceso jurisdiccional. Por ello, la imparcialidad judicial, además de reconocida explícitamente en el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH), está implícita en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), con una especial trascendencia en el ámbito penal. El reconocimiento de este derecho exige, por estar en juego la confianza que los Tribunales deben inspirar en una sociedad democrática, que se garantice al acusado que no concurre ninguna duda razonable sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el órgano judicial. A esos efectos, se viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el Juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del Juez con aquellas, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura en relación con él (así, SSTC 47/2011, de 12 de abril, FJ 9; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; o 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4).

A tal efecto resulta ilustrativa la STEDH de 15 de octubre de 2009, caso *Micallef contra Malta*, en la cual el Tribunal Europeo afirma:

“93. La imparcialidad normalmente denota la ausencia de prejuicios o favoritismos y su existencia puede ser probada de diferentes formas. De acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal, la existencia de imparcialidad en lo que se refiere al artículo 6.1 debe ser determinada de acuerdo a una valoración subjetiva donde se deben tener en cuenta la convicción personal y el comportamiento de un juez en particular, esto es, si el juez tiene algún prejuicio personal o favoritismo en algún caso dado; y también de acuerdo con una valoración objetiva, es decir asegurando si el tribunal en sí mismo y, entre otros aspectos, su composición, ofrece suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima con respecto a su imparcialidad (ver, *inter alia, Fey contra Austria*, 24 de febrero de 1993, Series A núm. 255, ap. 27, 28 y 30, y *Wettstein contra Suiza*, núm. 33958/96, ap. 42, TEDH 2000-XII).

94. En lo que se refiere a la valoración subjetiva, el principio de que debe presumirse que un tribunal está libre de prejuicios personales o parcialidad lleva largo tiempo establecido en la jurisprudencia del Tribunal (ver, por ejemplo, *Kyprianou contra Chipre* [GS], núm. 73797/01, ap. 119, TEDH 2005). El Tribunal sostiene que la imparcialidad personal de un juez debe ser presumida hasta que haya pruebas de lo contrario (ver *Wettstein*, citado arriba, ap. 43). En lo que se refiere al tipo de prueba requerida, el Tribunal busca, por ejemplo, asegurar si un juez ha demostrado hostilidad o mala voluntad por motivos personales (ver *De Cubber contra Bélgica*, 26 de octubre de 1984, Series A núm. 86, ap. 25).

95. En la amplia mayoría de los casos que despiertan el asunto de la imparcialidad el Tribunal se ha centrado en la valoración objetiva. Sin embargo, no hay una división hermética entre la imparcialidad subjetiva y objetiva puesto que la conducta de un juez puede no sólo provocar dudas objetivas por su imparcialidad desde el punto de vista de un observador externo (valoración objetiva) sino que también puede tratarse del tema de sus convicciones personales (valoración subjetiva) (ver *Kyprianou*, citado arriba, ap. 119). Así, en algunos casos donde pueda ser difícil tener la evidencia con la que recusar la presunción de imparcialidad subjetiva de un juez, el requisito de la imparcialidad objetiva proporciona una garantía más importante (ver *Pullar contra el Reino Unido*, 10 de junio de 1996, Informes 1996-III, ap. 32).

96. En lo que se refiere a la valoración objetiva, debe determinarse si, aparte de la conducta del juez, hay hechos verificables que puedan crear dudas sobre su imparcialidad. Esto implica que, al decidir si en un caso dado hay una razón legítima para temer la falta de imparcialidad de un juez en particular o de una persona de una jurisdicción colegiada, el punto de vista de la persona concernida es importante pero no decisivo. El elemento determinante consiste en saber si los temores del interesado pueden considerarse objetivamente justificados (ver *Wettstein*, citado arriba, ap. 44, y *Ferrantelli y Santangelo contra Italia*, 7 de agosto de 1996, Informes 1996-III, ap. 58).

97. La valoración objetiva se refiere principalmente a los vínculos jerárquicos o de otro tipo entre los jueces y otros actores en los procedimientos (ver casos del tribunal militar, por ejemplo, *Miller y otros contra el Reino Unido*, núms. 45825/99, 45826/99 y 45827/99, 26 de octubre de 2004, ver también casos concernientes al doble papel de un juez, por ejemplo, *Meznaric contra Croacia*, núm. 71615/01, 15 de julio de 2005, ap. 36 y *Wettstein*, citado arriba, ap. 47, donde el abogado que representa al oponente del demandante posteriormente juzga al demandante en un conjunto de procedimientos y los procedimientos se solapan respectivamente); tal situación justifica objetivamente las dudas sobre la imparcialidad del tribunal y por lo tanto no cumple la norma del Convenio sobre la imparcialidad objetiva (*Kyprianou*, citado arriba, ap. 121). Así se debe decidir en cada caso individual si la relación en cuestión es de naturaleza y grado que pueda indicar una falta de imparcialidad por parte del tribunal (ver *Pullar*, citado arriba, ap. 38).

98. A este respecto incluso las apariencias deben ser de una cierta importancia o, en otras palabras, ‘la justicia no solo debe realizarse, también debe verse que se realiza’ (ver *De Cubber*, citado arriba, ap. 26). Lo que está en juego es la confianza que debe inspirar en el público un tribunal en una sociedad democrática. Por lo tanto, debe retirarse cualquier juez sobre el que recaiga una legítima razón para temer una falta de imparcialidad (ver *Castillo Algar contra Españ*a, 28 de octubre de 1998, Informes 1998-VIII, ap. 45).

99. Además, para que el Tribunal pueda inspirar públicamente la confianza indispensable, también se deben tener en cuenta cuestiones de organización interna (ver *Piersack*, citado arriba, ap. 30 (d)). La existencia de procedimientos nacionales para asegurar la imparcialidad, principalmente normas que regulan la recusación de jueces, es un factor relevante. Tales normas manifiestan la preocupación del legislador nacional de apartar cualquier duda razonable sobre la imparcialidad de un juez o tribunal y constituyen un intento de garantizar la imparcialidad al eliminar las causas de esas preocupaciones. Además de garantizar la ausencia de preferencias reales, su objetivo es eliminar cualquier apariencia de parcialidad y así fortalecer la confianza que los tribunales en una sociedad democrática deben inspirar en el público (ver *Mežnarić* citado arriba, ap. 27). El Tribunal tomará esas normas en cuenta cuando haga su propia valoración sobre si un tribunal es imparcial y, en particular, si los temores del demandante pueden pasar por objetivamente justificados (ver, *mutatis mutandis, Pescador Valero contra España*, núm. 62435/00, ap. 24-29, TEDH 2003-VII).”

A esta distinción ha atendido también este Tribunal al afirmar, en relación con la vertiente subjetiva, que en la medida en que esta garantía constitucional se encuentra dirigida a asegurar que la pretensión sea decidida por un tercero ajeno a las partes y a los intereses en litigio y que se someta exclusivamente al Ordenamiento jurídico como criterio de juicio; “esta sujeción estricta a la Ley supone que la libertad de criterio en que estriba la independencia judicial no sea orientada *a priori* por simpatías o antipatías personales o ideológicas, por convicciones e incluso por prejuicios o, lo que es lo mismo, por motivos ajenos a la aplicación del Derecho. En definitiva, la obligación de ser ajeno al litigio puede resumirse en dos reglas: primera, que el Juez no puede asumir procesalmente funciones de parte; segunda, que no puede realizar actos ni mantener con las partes relaciones jurídicas o conexiones de hecho que puedan poner de manifiesto o exteriorizar una previa toma de posición anímica a su favor o en contra” (STC 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3).

Por su parte, desde la perspectiva de la imparcialidad objetiva, este Tribunal expone que este derecho se dirige a garantizar que los Jueces y Magistrados que intervengan en la resolución de una causa se acerquen a la misma sin prevenciones ni prejuicios en su ánimo derivados de una relación o contacto previos con el objeto del proceso (STC 36/2008, de 25 de febrero, FJ 2), incidiendo en que “[l]a determinación de cuáles son las circunstancias concretas que posibilitan en cada caso considerar como objetivamente justificadas las dudas sobre la imparcialidad judicial no está vinculada tanto con una relación nominal de actuaciones o decisiones previas que queden vedadas al juzgador cuanto, especialmente, con la comprobación, en cada supuesto en particular, de si la intervención previa en la que el interesado hace residenciar sus dudas ha sido realizada por el órgano judicial teniendo que adoptar una decisión valorando cuestiones sustancialmente idénticas o muy cercanas a aquellas que deben ser objeto de pronunciamiento o resolución en el enjuiciamiento sobre el fondo” (STC 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4). A esos efectos se ha afirmado que son causas significativas de tal posible inclinación previa objetiva no solo la realización de actos de instrucción, la adopción de decisiones previas que comporten un juicio anticipado de culpabilidad o la intervención previa en una instancia anterior del mismo proceso sino “más en general, el pronunciamiento sobre hechos debatidos en un pleito anterior” (así, SSTC 143/2006, de 8 de mayo, FJ 3; o 45/2006, de 13 de febrero, FJ 4).

Por lo demás, tal doctrina ha sido aplicada con reiteración por este Tribunal, (entre otras SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 4; 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; 47/2011, de 12 de abril, FJ 9; y 149/2013, de 9 de septiembre, FJ 3). En ellas hemos estimado que habrá de analizarse cada caso a la luz de sus concretas características y bajo los presupuestos de que en principio la imparcialidad del Juez ha de presumirse y los datos que pueda objetivamente poner en cuestión su idoneidad han de ser probados, por una parte, y de que, por razones obvias de estricta y peculiar vinculación del Juez a la ley, tal imparcialidad es especialmente exigible en el ámbito penal (SSTC 240/2005, de 10 de octubre, FJ 3; 143/2006, de 8 de mayo, FJ 3; y 156/2007, de 2 de julio, FJ 6). El punto de partida es, por tanto, la regla de imparcialidad del juez conforme a criterios de normalidad, al formar parte de los elementos configuradores de la función jurisdiccional. La ausencia de imparcialidad, en cuanto excepción, ha de probarse en cada caso, pues además de afectar a la composición del órgano judicial y al derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, como se ha adelantado, en la medida en que aparte al juzgador del conocimiento de un asunto que le viene asignado en virtud de las normas predeterminantes de la jurisdicción, la competencia, el reparto de asuntos, la formación de salas y la asignación de ponencias, cuya aplicación con criterios objetivos concreta el Juez del caso, tampoco puede presumirse en la medida en que tanto la infracción a sabiendas del deber de abstención (art. 417.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ), como la abstención injustificada (art. 418.15 LOPJ), constituyen graves ilícitos de naturaleza disciplinaria en los que el Juez podría incurrir de incumplir el deber profesional fundamental de actuar con imparcialidad.

No obstante, se ha puntualizado que no basta con que las dudas o sospechas sobre la imparcialidad del Juez surjan en la mente de quien recusa, sino que es preciso determinar, caso a caso, si las mismas alcanzan una consistencia tal que permita afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas (así, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 4; 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; y 47/2011, de 12 de abril, FJ 9).

4. Los recurrentes justifican sus sospechas sobre la imparcialidad judicial del órgano judicial de instancia en que los Magistrados que conformaron la Sección de enjuiciamiento eran los mismos que lo hicieron también en el rollo de sala núm. 14-2009 seguido contra el recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón, entonces por la comisión de un delito de enaltecimiento del terrorismo. En aquel caso, la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2011 estimó el motivo de casación referido a la falta de imparcialidad de la Magistrada que lo presidía, doña Ángela María Murillo Bordallo, ordenando que se celebrara nueva vista con una conformación del órgano judicial completamente nueva. La estimación de este motivo se fundamentó en que dicha Magistrada, ante la negativa del acusado a responder a su pregunta directa sobre si condenaba el terrorismo de ETA, afirmó “ya sabía yo que no me iba a contestar a esta pregunta”, argumentándose que “[l]a pregunta formulada por la Presidenta del Tribunal y, muy especialmente, su reacción al negarse el recurrente a contestar, pueden interpretarse, desde perspectivas objetivas, como una expresión de una opinión ya formada, previamente o al inicio del juicio, acerca del significado que cabría otorgar a las palabras pronunciadas por el recurrente que, a juicio de las acusaciones, constituían un delito de enaltecimiento del terrorismo. Dicho con otras palabras, no es irrazonable pensar, como sostiene el recurrente, que con tal actitud se expresaba de alguna forma la opinión, ya formada, respecto al valor de las explicaciones dadas por el acusado relativas al significado de sus palabras, antes de haber podido siquiera presenciar el resto de la prueba, tanto de cargo como de descargo. Y, por lo tanto, el acusado tenía razones objetivas para pensar que la Magistrada estaba exteriorizando precipitadamente un juicio sobre el carácter delictivo de las mismas que venía a coincidir con el que sostenían las acusaciones” (fundamento de Derecho tercero).

Los recurrentes argumentan que en este caso esa misma circunstancia referida a la condena o no de la actuación de ETA ha sido reiteradamente valorado en la Sentencia de instancia como un elemento relevante para entender acreditada su responsabilidad penal por integración en ese grupo terrorista, por lo que “puede considerarse objetivamente justificada la sospecha de que la presidenta del tribunal, al realizar tal valoración, podría estar influida por su previa opinión respecto a que el acusado nunca condenaría o rechazaría la violencia terrorista de ETA”. De ese modo, concluyen que se habría vulnerado el derecho a la imparcialidad judicial, por la concurrencia de las causas de recusación referidas a la existencia de enemistad manifiesta (art. 219.9 LOPJ) y haber participado en la instrucción de la causa o haber resuelto esta en anterior instancia (art. 219.11 LOPJ), en el sentido de haber realizado actuaciones anteriores que hubieran permitido al Juez tomar contacto con la cuestión y formar una opinión acerca de los hechos que se enjuician.

5. En atención a lo expuesto, debe concluirse que en este caso no se ha producido la vulneración aducida del derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE), toda vez que los datos obrantes en el proceso no permiten afirmar que la Magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo tuviera una idea preconcebida acerca de la participación del Sr. Otegui en los hechos concretamente enjuiciados en el proceso *a quo*.

En efecto, conviene resaltar que las sospechas de los recurrentes sobre la pérdida de imparcialidad de la Magistrada Sra. Murillo Bordallo derivan de la actuación antes referida de esta Magistrada en un proceso anterior, en el que se juzgaba al ahora recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón por un delito de enaltecimiento del terrorismo, distinto, por tanto, del delito de pertenencia a organización terrorista por el que fueron los recurrentes acusados, y finalmente condenados, en el proceso penal que da origen al presente recurso de amparo. Los recurrentes pretenden, pues, que el prejuicio exteriorizado por dicha Magistrada sobre que el Sr. Otegi no condenaba la violencia (que en aquél proceso ponía de manifiesto la intención de enaltecer la violencia con la que fueron pronunciadas ciertas palabras), se proyecta también sobre los hechos imputados en el proceso seguido por pertenencia a banda armada del que dimana este proceso constitucional.

Pues bien, como señala el Ministerio Fiscal, esta duda sobre la imparcialidad de la Magistrada Sra. Murillo Bordallo no puede considerarse justificada, pues no existe identidad suficiente de hechos entre el proceso en que se estimó la causa de recusación respecto de aquélla y el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo, lo que hace que no sean comunicables las apariencias de parcialidad entre ambos procesos.

En efecto, la diferencia de objeto entre el proceso en que se apreció la pérdida de imparcialidad judicial de la Magistrada Sra. Murillo Bordallo —acusación por un delito de enaltecimiento del terrorismo vinculada a unas expresiones proferidas por el recurrente interpretadas de apoyo al uso de medios violentos para la consecución de un fin secesionista— y el que ha dado lugar al presente recurso de amparo —acusación por un delito de integración en organización terrorista vinculada a la conducta de desarrollar una actividad permanente y continuada de obtener apoyos en una estrategia de actuación política diseñada por la organización terrorista ETA— es suficiente para considerar que los prejuicios mostrados por dicha Magistrada en aquel proceso no resultan trasladables (ni son relevantes) a este.

El prejuicio expresado por esta Magistrada en aquel proceso respecto de la negativa del entonces acusado Sr. Otegi a condenar la violencia terrorista de ETA (prejuicio que fue considerado relevante en el contexto de aquel proceso para entender legítimamente justificadas las dudas sobre su pérdida de imparcialidad judicial por ser un elemento que se oponía al argumento de descargo entonces utilizado de que con las expresiones proferidas solo pretendía apelar a una negociación pacífica, política y democrática y solicitar la liberación de los presos políticos vascos en España y Francia), no puede considerarse que resulte de aplicación para el desarrollo de la labor enjuiciadora en el proceso penal que ahora nos ocupa. En este, tomando en consideración los elementos que configuran el delito de pertenencia a organización terrorista y la conducta concretamente imputada a los recurrentes (formar parte del entramado de la organización terrorista ETA para dar cobertura legal y política a la consecución de sus objetivos), la eventual negativa a condenar la violencia de ETA no es un elemento que resulte esencial para considerar acreditados los hechos probados de la responsabilidad penal de los recurrentes por pertenencia a organización terrorista, que responde a una integración continuada y permanente en la organización terrorista a la que es consustancial el uso de la violencia para la consecución de sus objetivos. Es más, como posteriormente analizaremos, la convicción judicial sobre la integración del demandante en banda armada se sustenta en una serie de indicios entre los que no se encuentra la negativa a condenar la violencia, razón por la cual el prejuicio que la STS 31/2011, de 2 de febrero, afirmó existente en la Magistrada en relación con la falta de condena de la violencia por parte del Sr. Otegui, resulta objetivamente inidóneo para generar un prejuicio o idea preconcebida sobre los hechos concretamente enjuiciados. Por lo demás, tal conclusión no resulta desmentida por el hecho de que los órganos judiciales desecharan la afirmación efectuada por el Sr. Otegui de que seguir los llamados “principios de Mitchell”, entre los que se encuentra la condena de la violencia, por la constatación de que en ninguno de las numerosas comparecencias y documentos de discusión analizados se realizase una afirmación en tal sentido (fundamento jurídico 54 de la Sentencia del Tribunal Supremo), pues la constatación de este hecho es, en sí misma considerada, absolutamente neutra.

En conclusión, la circunstancia de que los recurrentes hayan sido juzgados por un órgano judicial del que formaba parte la Magistrada Sra. Murillo Bordallo no ha vulnerado su derecho a la imparcialidad judicial (art. 24.2 CE), pues no ha quedado acreditado que existieran dudas objetiva y legítimamente justificadas sobre la persistencia de prejuicio en esta Magistrada respecto de la concreta responsabilidad penal del recurrente Sr. Otegi por los hechos objeto de acusación en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo. Presuponer que esta Magistrada, por el mero hecho de haber expresado un prejuicio en una causa anterior seguida por hechos distintos sobre si el Sr. Otegi condenaba o no la violencia terrorista, forzosamente ha de considerarse contaminada en cualquier otra causa posterior en la que sea acusado el Sr. Otegi, supondría emitir un inadmisible juicio universal de parcialidad carente del menor fundamento, cuando, como es el caso, no se aportan por los recurrentes en amparo nuevos elementos que permitan apreciar una pérdida de imparcialidad relacionada con los hechos ahora enjuiciados o que revelen, como señala el Tribunal Supremo en la Sentencia impugnada, un prejuicio perdurable en el tiempo hacia el acusado Sr. Otegi. Y es que, si bien se mira, aceptar la argumentación de los demandantes en este punto sería tanto como inhabilitar como integrantes de un órgano judicial para juzgar a las mismas personas en relación con hechos distintos, conclusión que ha sido rechazada expresamente por este Tribunal (por todas STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 15), salvo que los hechos de cada proceso estén relacionados de modo tal que el enjuiciamiento de unos haya generado efectivamente una toma de postura o prejuicio respecto de los otros.

6. La segunda de las invocaciones que debe ser analiza es la referida al derecho a la prueba, que los recurrentes fundamentan en que el órgano judicial de instancia no admitió una serie de testigos propuestos en el escrito de defensa, sin exponer las razones del rechazo, a pesar de tratarse de pruebas relevantes pues era la testifical de diversos periodistas y políticos para acreditar la desvinculación de los entonces acusados con ETA e intentar contradecir lo indicado por la pericial-policial.

En relación con este derecho, este Tribunal ha reiterado que la vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE) exige (i) que el recurrente haya instado a los órganos judiciales la práctica de una actividad probatoria, respetando las previsiones legales al respecto; (ii) que los órganos judiciales hayan rechazado su práctica sin motivación, con una motivación incongruente, arbitraria o irrazonable, de una manera tardía o que habiendo admitido la prueba, finalmente no hubiera podido practicarse por causas imputables al propio órgano judicial; (iii) que la actividad probatoria que no fue admitida o practicada hubiera podido tener una influencia decisiva en la resolución del pleito, generando indefensión al actor; y (iv) que en la demanda de amparo se aleguen y fundamenten los anteriores extremos (así, STC 14/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

Tal como ha sido expuesto en los antecedentes, ha quedado acreditado (i) que los recurrentes solicitaron en su escrito de defensa que se practicaran diversas testificales en el juicio oral; (ii) que por Auto de 30 de mayo de 2011 se acordó inadmitir distintas pruebas testificales con el argumento de que “de la lectura de los escritos de calificación presentados ningún dato se extrae acerca de la pertinencia, por utilidad y necesidad, de ser oídos en el plenario tales testigos, al tratarse de personas que, en efecto, pueden verter sus opiniones particulares sobre materias aledañas al tema pendiente de enjuiciamiento, como se deduce de la documental admitida, pero tales declaraciones no tiene directa y relevante relación con el objeto de enjuiciamiento”; y (iii) que en la resolución de casación se afirma que “la resultancia probatoria de la vista oral evidencia, como los propios impugnantes reconocen expresamente, que tales testimonios únicamente habrían venido a refrendar lo ya acreditado mediante la abundante documental que previamente se había adjuntado a las actuaciones, a proposición de su defensa, y a incidir en aquello para lo que ya había sido propuesto y aceptado otro amplio grupo de testigos. Por ello, admitida sin reparos dicha documental y obtenidos suficientes testimonios en torno a la petición, la necesidad de contar directamente en el acto de enjuiciamiento con un mayor número de testigos sobre la misma cuestión devenía claramente innecesaria”, a lo que se añade que los recurrentes no aportan “ningún otro dato o reflexión que evidencie que, más allá de estas conclusiones, a través de dichas testificales pudiera incidirse de algún modo en la convicción final del Tribunal” (fundamento de Derecho tercero).

Pues bien, en atención a lo expuesto, y tal como también defiende el Ministerio Fiscal, hay que concluir que no ha concurrido la lesión del derecho fundamental invocado por los recurrentes. Si bien queda acreditado que en tiempo y forma se solicitó la práctica de determinadas pruebas testificales, también se pone de manifiesto que el órgano judicial rechazó su práctica con fundamento en que las declaraciones propuestas eran impertinentes, inútiles e innecesarias, toda vez que con ellas se pretendía desarrollar opiniones sobre cuestiones que no eran la propiamente objeto de enjuiciamiento y se referían a aspectos en que ya incidía prueba documental admitida a trámite.

Ello determina (i) que existió una motivación expresa del rechazo de los medios de prueba propuestos que no puede ser considerada arbitraria en cuanto a la justificación de su carácter innecesario y (ii) que dicha actividad probatoria no era determinante en términos de defensa, ya que su denegación no ha generado al recurrente una indefensión constitucionalmente relevante, pues el contenido de las testificales propuestas era el ya puesto de manifiesto por prueba documental admitida a trámite, por lo que la declaración de los testigos propuestos carecía de relevancia.

Por tanto, tampoco concurre la vulneración aducida del derecho a la prueba (art. 24.2 CE).

7. Los recurrentes también han invocado el principio acusatorio, alegando que los hechos objetos de la acusación y por los que han sido condenados no son los mismos, pues se les acusó de formar parte de un órgano de dirección política —denominado Bateragune— constituido por la organización terrorista ETA para desarrollar su estrategia de incidencia política y la Sentencia descarta dicho vínculo sustituyéndolo por la existencia de otro órgano paralelo en que se habrían integrado los recurrentes.

En relación con el principio acusatorio, este Tribunal ha establecido que determinados elementos estructurales del principio acusatorio forman parte de las garantías constitucionales sustanciales del proceso penal, no solo en la dimensión expresamente reconocida por el art. 24.2 CE de que nadie pueda ser condenado sin que se formule previamente una acusación de la que tenga conocimiento y posibilidades de defenderse de manera contradictoria, sino también en su dimensión, implícitamente reconocida entre las garantías constitucionales en el procedimiento penal, de que el objeto procesal sea resuelto por un órgano judicial independiente e imparcial diferente del que ejerce la acusación, toda vez que el derecho a un proceso con todas las garantías impone un sistema penal acusatorio en el que el enjuiciamiento se desarrolle dialécticamente entre dos partes contrapuestas, debiendo resolverse por un órgano diferente, consagrándose así una neta distinción de las tres funciones procesales fundamentales: la acusación, propuesta y sostenida por persona distinta a la del Juez; la defensa, con derechos y facultades iguales al acusador; y la decisión, que corresponde a un órgano judicial independiente e imparcial, que no actúa como parte frente al acusado en el proceso contradictorio. En atención a ello, este Tribunal ha afirmado que una de las manifestaciones del principio acusatorio contenidas en el derecho a un proceso con todas las garantías es el deber de congruencia entre la acusación y el fallo, en virtud del cual nadie puede ser condenado por cosa distinta de la que se le ha acusado, entendiendo por “cosa”, en este contexto, no únicamente un concreto devenir de acontecimientos, un *factum*, sino también la perspectiva jurídica que delimita de un cierto modo ese devenir y selecciona algunos de sus rasgos, pues el debate contradictorio recae no solo sobre los hechos sino también sobre su calificación jurídica. Ahora bien, también este Tribunal ha puesto de manifiesto que el deber de congruencia no implica un deber incondicionado para el órgano judicial de estricta vinculación a las pretensiones de la acusación, ya que, más allá de dicha congruencia, lo decisivo a efectos de la lesión del art. 24.2 CE es la efectiva constancia de que hubo elementos esenciales de la calificación final que de hecho no fueron ni pudieron ser plena y frontalmente debatidos, pues lo determinante es verificar que no se introduzca un elemento o dato nuevo al que la parte o partes, por su lógico desconocimiento, no hubieran podido referirse para contradecirlo (así, STC 123/2005, de 12 de mayo, FFJJ 3 a 5).

Pues bien, en atención a lo expuesto más detalladamente en los antecedentes, y tal como también defiende el Ministerio Fiscal, hay que concluir que no ha concurrido la lesión del principio acusatorio invocado por los recurrentes. Ciertamente, ha quedado acreditado (i) que las acusaciones sostuvieron tanto en sus calificaciones provisionales como en las definitivas que la pertenencia de los recurrentes a la organización terrorista ETA se derivaba de su integración en Bateragune, en tanto que órgano de dirección política constituido y controlado por dicha organización para dirigir la acción política de la Izquierda Abertzale; y (ii) que frente a ello las resoluciones judiciales impugnadas han argumentado que si bien no había quedado probado que los recurrentes integraban dicho órgano de dirección política, sí que había quedado quedo probado que formaban parte de un conjunto de caracterizados miembros de la Izquierda Abertzale que actuaban bajo la dirección directa de la organización terrorista.

De ese modo, tal como se ha defendido en la Sentencia de casación y ha sido sostenido por el Ministerio Fiscal, habiendo sido objeto de prueba y debate en el acto del juicio oral la integración de los recurrentes en un órgano de coordinación de la Izquierda Abertzale que desarrollaba su actividad política dentro de la estrategia y bajo la dirección directa de la organización terrorista ETA, la circunstancia de que ese órgano de coordinación fuera el que se denominaba en algunos de los documentos de la organización Bateragune u otro no es un elemento esencial y relevante ni para el ejercicio derecho de defensa ni para la correcta subsunción del delito de integración en organización terrorista.

Por tanto, no cabe apreciar la vulneración aducida por los recurrentes del principio acusatorio (art. 24.2 CE).

8. Por último, los recurrentes aducen que se ha vulnerado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Argumentan que la condena se ha basado en prueba de indicios sin cumplir los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, ya que no se han expuesto los razonamientos a partir de los cuales desde los hechos base, con los que no discrepan, se ha inferido la conclusión condenatoria. Señalan que los indicios utilizados en la Sentencia condenatoria no son unívocos ni concluyentes ni siquiera valorados conjuntamente respecto de su pertenencia la organización terrorista ETA, ya que, partiendo de la realidad sostenida en la STC 61/2011, de 22 de mayo, de que la Izquierda Abertzale y ETA no son lo mismo, no se ha valorado un contraindicio muy relevante que ponían de manifiesto que la conducta de los recurrentes se desarrollaba dentro del marco de la Izquierda Abertzale, que en todo momento excluye el recurso a la lucha armada, y no por la pertenecía a una banda armada. Respecto de la valoración judicial de la no condena a ETA como elemento incriminatorio, los recurrentes dicen que no es un requisito legal en ninguna de las normas actualmente vigentes, que nadie está obligado a ello y que, en consecuencia, nadie debe responder por no condenar a ETA ni verse perjudicado por ello.

Por tanto, para centrar correctamente el análisis de esta invocación debe partirse de la base de que los recurrentes ni han objetado la legalidad de las pruebas practicadas durante el juicio oral ni que a partir de esa actividad probatoria han quedado acreditados respecto de cada uno de ellos los hechos base objetivos en que se han basado las posteriores inferencias. Su objeto de impugnación queda limitado a considerar que el hecho consecuencia que las resoluciones judiciales entienden que se derivaba de esos hechos base —consistente en la afirmación de que los recurrentes actuaban respondiendo a instrucciones y bajo la dirección de la organización terrorista— resulte una inferencia respetuosa con el derecho a la presunción de inocencia al no haber sido debidamente ponderado que si bien pueden compartir un objetivo independentista se constituían como una grupo autónomo e independiente dentro de la Izquierda Abertzale contrario al uso de la violencia en la consecución de esos objetivos y que, por tanto, no actuaban bajo la dependencia de la organización terrorista ni, lógicamente, estaban integrados en la misma.

En relación con la invocación del derecho a la presunción de inocencia y la concreta cuestión suscitada por los recurrentes, es preciso poner de manifiesto que este Tribunal, en la STC 126/2011, de 18 de julio, recordando lo establecido en la STC 109/2009, de 11 de mayo, FJ 3, afirma “que según venimos sosteniendo desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, a falta de prueba directa de cargo también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos base (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos base completamente probados; 3) para que se pueda comprobar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre (FJ 2), ‘en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a criterios colectivos vigentes’ (SSTC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 12; 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 3; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3). El control de constitucionalidad de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento ‘cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada’ (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 4)” (FJ 23).

Por su parte, también resulta preciso recordar que en la STC 15/2014, de 30 de enero, se afirma “que nuestra jurisdicción se ciñe a efectuar un control externo, de modo que ‘el juicio de amparo constitucional versa acerca de la razonabilidad del nexo establecido por la jurisdicción ordinaria, sin que podamos entrar a examinar otras posibles inferencias propuestas por quien solicita el amparo’ (STC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 3) y, de otro, que entre diversas alternativas igualmente lógicas, nuestro control no puede alcanzar la sustitución de la valoración efectuada por los órganos judiciales, ni siquiera afirmar que fuera significativamente más probable un acaecimiento alternativo de los hechos” (STC 124/2001, de 4 de junio, FJ 13) (FJ 6). E, igualmente, que en la STC 1/2009, de 12 de enero, se establece que nuestro parámetro de control “respetuoso con el ámbito reservado a la jurisdicción ordinaria en orden a la fijación de los hechos, sólo considera ‘insuficiente la conclusión probatoria a la que hayan llegado los órganos judiciales desde las exigencias del derecho a la presunción de inocencia si, a la vista de la motivación judicial de la valoración del conjunto de la prueba, cabe apreciar de un modo indubitado, desde una perspectiva objetiva y externa, que la versión judicial de los hechos es más improbable que probable’ (por todas STC 123/2006, de 24 de abril, FJ 5)” (FJ 4), lo que es posteriormente reiterado en la ya citada STC 126/2011, FJ 25, en que también se mencionan las SSTC 209/2007, de 24 de septiembre, 70/2007, de 16 de abril, 104/2006, de 3 de abril, 296/2005, de 21 de noviembre, 263/2005, de 24 de octubre, y 145/2005, de 6 de junio.

Por último, como establece la STC 148/2009, de 15 de junio, “también se ha puesto de manifiesto que dentro del control que le corresponde realizar a este Tribunal sobre la eventual vulneración de este derecho se encuentra verificar si se ha dejado de someter a valoración la versión o la prueba de descargo aportada, concretándose que se exige solamente ponderar los distintos elementos probatorios, pero sin que ello implique que esa ponderación se realice de modo pormenorizado, ni que la ponderación se lleve a cabo del modo pretendido por el recurrente, sino solamente que se ofrezca una explicación para su rechazo (por todas, STC 187/2006, de 19 de junio, FJ 2)” (FJ 4).

9. Una vez expuesta la jurisprudencia constitucional que resulta relevante para resolver la concreta cuestión suscitada por los recurrente bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia, es preciso recordar que los hechos probados, en virtud de los cuales la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2011 estableció la responsabilidad penal de los recurrente por el delito de integración en organización terrorista, son que “se constituyeron en sujetos directamente receptores de las órdenes impartidas por ETA (en cuya organización terrorista están insertos) a la Izquierda Abertzale (a cuyo complejo organizativo sectorial aquellos pertenecen). ETA encomendó a los acusados nombrados la formación del organismo o comisión de coordinación y dirección que, en el seno de la Izquierda Abertzale, llevara a efecto la planificación y gestión de la nueva línea estratégica de acumulación de fuerzas políticas soberanistas que aquella organización terrorista ordenó en diciembre de 2008 que se creara, bajo su tutela y superior supervisión, en aras a la culminación del proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupa a las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra” (hecho probado primero).

Estos hechos se han considerado acreditados, tal como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, a partir de un proceso de inferencia en que los hechos base, respecto de los que no se ha establecido ninguna controversia, eran, según lo expuesto en el fundamento de Derecho 1 C) de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2011, los siguientes: (i) las reuniones reservadas que mantuvieron los recurrentes en la sede del sindicato LAB en San Sebastián después de la presentación pública del nuevo organismo o comisión efectuada el día 16 de marzo de 2009, a la que también acudieron personas representativas de los diversos sectores de la Izquierda Abertzale; (ii) los desplazamientos de los recurrentes a Francia para entrevistarse reservadamente con distintas personas del entorno de ETA, adoptando los acusados durante el tiempo que permanecieron en el vecino país medidas de seguridad que garantizaban el sigilo sobre lo que trataban y sobre la identidad de las personas interlocutoras; (iii) la relación causa-efecto entre los documentos de ETA, en los que se ordenaba a la Izquierda Abertzale emprender acciones de índole política bajo el amparo de su prepotencia armada, y los documentos de la Izquierda Abertzale aportados al procedimiento procedentes de otras causas en unos casos e incautados a los acusados en otros casos, cumpliendo aquellos mandatos, siendo los acusados quienes iban planificando y gestionando las acciones a emprender en el ámbito político; (iv) la idéntica nomenclatura o terminología empleada por ETA y la Izquierda Abertzale, representada por los recurrentes, en los documentos, comunicados y actos que exteriorizaban; y (v) la ausencia de actuaciones en los recurrentes que denotaran un verdadero y real distanciamiento de las tesis armadas y amparadoras de la violencia defendidas y ejecutadas por ETA, cuyos atentados no solo no son objeto de condena sino que, al contrario, reprochan a los órganos constitucionales del Estado la situación existente, por pretender acabar policialmente con la organización terrorista y no querer retomar el proceso de diálogo y negociación tantas veces roto.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo advierte determinados indicios que fueron tenidos en cuenta en la Sentencia recurrida en casación, como los viajes a Francia del Sr. Otegui, pese a tener prohibida la salida del territorio español; las múltiples actuaciones, públicas y privadas, emprendidas por aquél precisamente cuando ETA acuerda dar preponderancia a su estrategia política, marcando una serie de objetivos, también en lo político, que vienen a coincidir con los emprendidos “de facto” por el procesado; la coincidencia efectiva con las actividades de naturaleza política que ETA había planificado escasos meses antes y, en concreto, a raíz del programa asumido en diciembre de 2008 como nuevo proyecto de actuación, dirigido a la consecución de una unión de fuerzas en el seno de la Izquierda Abertzale, sin abandono en ningún caso de la lucha armada, cuya utilización ETA pliega expresamente al logro del propósito final soberanista y para lo cual se valió del recurrente como brazo ejecutor; el documento “BTGNari. Komunicazio Orokorra 0906/Al BTGN Comunicación General 0906”, cuyo origen en el seno de la banda armada no se discute, en el que ETA hace balance de las actividades desarrolladas durante los primeros meses por el grupo de la Izquierda Abertzale examinado, al tiempo que les imparte nuevas instrucciones; el hallazgo de un ejemplar de ese documento cuando era sacado del domicilio de la Sra. Zabaleta por una amiga, instantes antes de que se procediera a practicar el registro de su vivienda; y la vinculación de los acusados más significados a Batasuna, organización que, junto con otras que se han ido sucediendo en el tiempo, surgió para desempeñar la función de actuar en el terreno político-institucional en ejecución del objetivo del desdoblamiento estratégico diseñado por la organización terrorista ETA, según declaró probado la Sentencia de la Sala Especial de Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003 (recurso 6/2002), ratificada por la STC 5/2004 y la STEDH 30 de junio de 2009.

Particular atención merece la valoración expresa que la Sentencia hace del argumento de descargo de las defensas en que se sostiene que la actividad de los recurrentes no trasvasaba el ámbito político, circunscribiéndose a buscar y procurar un marco de diálogo para erradicar definitivamente la violencia, tal como se reflejaba en diversos documentos, alguno incluso redactado por parte de los recurrentes. Así, afirma que en ninguno de los documentos aparece de manera diáfana una condena a la violencia de ETA, sino que expresamente se recoge un reparto de roles entre la Izquierda Abertzale y ETA, pues aquel conjunto de formaciones sectoriales se encargaría de las iniciativas de índole político-institucional, en tanto que la organización terrorista sería la que negociaría con el Estado el fin de la violencia que ejerce. De ello concluye que ningún proceso de diálogo y negociación novedoso se quería introducir con la creación del organismo o comisión de coordinación de la Izquierda Abertzale formado por los recurrentes.

Incidiendo sobre esta misma consideración, en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia de casación, se analiza el argumento de uno de los recurrentes respecto a que su actuación respondía a la pretensión de hacer extensibles al conflicto vasco los principios Mitchell elaborados para la resolución del conflicto en Irlanda del Norte. Se descarta su virtualidad señalado (i) que de haber sido cierta la firme defensa de estos principios lo razonable hubiera sido que se hubiera valido de las muchas comparecencias públicas en las que intervino para manifestarse abiertamente en contra de la actuación terrorista preconizada por ETA; (ii) que no aparecen recogidos estos principios en la ponencia “Clarificando la fase política y la estrategia”, cuya autoría es asumida por algunos de los recurrentes; y (iii) no se interesó de la organización criminal su deposición de las armas, como tampoco se condenó los ataques violentos que, en paralelo, se iban produciendo por parte de la organización criminal.

Los indicios que se han enumerado son el producto de las pruebas practicadas en el acto del juicio, tal como señala el Tribunal de instancia en los fundamentos de derecho primero a tercero, consistentes en las declaraciones de los acusados y de testigos, dictámenes periciales y la abundante prueba documental acumulada durante la instrucción de la causa o aportada con posterioridad por las partes, cuyo contenido es recogido con amplitud en la Sentencia y es objeto de valoración en conjunto con las demás pruebas. El fundamento de Derecho 4 de la Sentencia de casación constata que el tribunal *a quo* formó su convicción “principalmente a partir de las declaraciones prestadas por el recurrente (Sr. Otegui) a lo largo del procedimiento, las declaraciones de aquellos testigos que expusieron sus relaciones con el procesado, las manifestaciones de los agentes policiales que realizaron los seguimientos y vigilancias policiales, los efectos intervenidos en diversos registros, y la abundante documental referida a los actos públicos y comparecencias en medios de comunicación en que participó en esos meses”, además de los documentos que se atribuyen a ETA y a la Izquierda Abertzale. La Sección de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional rechazó de forma expresa las versiones exculpatorias de los recurrentes y no concedió crédito a las manifestaciones de los testigos de descargo. A este respecto, es doctrina de este Tribunal (por todas, STC 57/2013, de 11 de marzo, FJ 6) que la credibilidad de los testimonios presentados en el juicio oral no forma parte del contenido del derecho a la presunción de inocencia que es evaluable por nosotros en el proceso de amparo, entre otras razones, porque el proceso constitucional no permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas, sino que verificado que ha existido prueba que pueda estimarse racionalmente de cargo, no nos compete revisar la valoración de que tal prueba haya realizado el juzgador en conciencia, de acuerdo con el art. 741 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), pues esta jurisdicción constitucional respecto a la actuación de los Tribunales ordinarios se reduce a determinar si se han vulnerado o no las garantías constitucionales [arts. 117.3, 123.1, 161.1 b) de la Constitución y 44 y 54 LOTC], sin que pueda ni deba actuar como una tercera instancia.

10. Un análisis externo de este proceso de razonamiento pone de manifiesto, tal como también ha defendido el Ministerio Fiscal, que el hecho consecuencia de considerar que los recurrentes actuaban bajo las instrucciones y la dirección de la organización terrorista, como integrantes de la misma, es producto de una inferencia que resulta respetuosa con las exigencias constitucionales que impone el derecho a la presunción de inocencia para las condenas basadas en prueba indiciaria, tanto si se toman en consideración los hechos base objetivos acreditados mediante la actividad probatoria desarrollada en la vista oral como la argumentación vertida en las resoluciones impugnadas para dar respuesta a las alegaciones de descargo efectuadas por los recurrentes referidas a que su actividad respondía al objetivo de la búsqueda de una solución pacífica al “conflicto vasco” a través de una extrapolación de los principios Mitchell.

Ningún reproche constitucional cabe realizar al razonamiento para establecer los hechos-base de que (i) la organización terrorista ETA desarrolló una nueva estrategia intentando dar protagonismo a un frente político a cuyo fin seleccionó a una serie de personas entre los miembros de la Izquierda Abertzale para que la ejecutara bajo su dirección; (ii) que los recurrentes desarrollaron actividades políticas y reuniones en España y Francia como un grupo cualificado de la Izquierda Abertzale con un objetivo independentista y que en el desarrollo de esa actividad se adoptó un lenguaje y unas estrategias parcialmente coincidentes con las establecidas por ETA; y (iii) que no existió una condena expresa de la violencia terrorista por parte de los recurrentes.

Del mismo modo, desde el análisis externo que es propio a esta jurisdicción de amparo, también resulta respetuoso con el parámetro de control constitucional propio de la condena penal basada en prueba indiciaria, la conclusión obtenida a partir de esos hechos base de que los recurrentes eran las personas seleccionadas y dirigidas por ETA para la ejecución de su estrategia. En efecto, la inferencia o deducción de que la actuación de los demandantes constituía la ejecución de una estrategia ordenada por la organización terrorista y no el ejercicio de una legítima actuación política independiente de tal organización lo pone de manifiesto el razonamiento judicial al establecer la conexión entre el Sr. Otegui y la organización terrorista a partir del hallazgo de documentos en su poder en los que llevaban la anotación “Btgune” y “pasar karpeta a Bateragunea”, que el demandante admite haber realizado y respecto de los cuales admite que “probablemente estaría haciendo esquemas para informar a dicho órgano de cómo iba el proceso de negociación” [pág. 55 STS, apartado 3 b)]. Del propio modo se alcanza la misma conclusión respecto de la participación del resto de los demandantes a partir de la constatación de una acción concertada, la unidad de propósito y el reparto de tareas que las resoluciones judiciales que conforman la vía judicial previa deducen a partir de la intervención de los demandantes en las mismas actividades tanto públicas como privadas (folios 60, 61, 62 STS), la instrumentalidad de las conductas llevadas a cabo, las declaraciones testificales y la ocupación de documentos en su poder que les relacionan con la estrategia de acción aparentemente política que se ha revelado al servicio y bajo la dirección de la banda terrorista, tal como de ello se deja constancia en la STS que puso fin al proceso judicial del que esta demanda de amparo trae causa (folios 60 a 62 y 87 a 91). Frente a ello han de rechazarse las conclusiones obtenidas a partir de un análisis fraccionado y desagregado de los diversos hechos base y de la fuerza de convicción que proporciona su análisis conjunto y relacional. Con reiteración ha advertido este Tribunal (por todas, STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 22) que, “cuando se aduce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia nuestro análisis debe realizarse respecto del conjunto de estos elementos sin que quepa la posibilidad de fragmentar o disgregar esta apreciación probatoria, ni de considerar cada una de las afirmaciones de hecho acreditadas de modo aislado, pues como ya hemos afirmado en no pocas ocasiones no puede realizarse una operación de análisis aislado de los hechos acreditados por el Tribunal sentenciador, ni de desagregación de los distintos elementos de prueba, ni de disgregación de la línea argumental llevada a cabo por el Tribunal Supremo [léase por el órgano judicial]. Es doctrina del Tribunal absolutamente asentada que el derecho fundamental a la presunción de inocencia no puede ser invocado con éxito para cubrir cada episodio, vicisitud, hecho o elemento debatido en el proceso penal, o parcialmente integrante de la resolución final que le ponga término. Los límites de nuestro control no permiten desmenuzar o dilucidar cada elemento probatorio, sino que debe realizarse un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si ese derecho fue o no respetado, concretamente en la decisión judicial condenatoria, pero tomando en cuenta el conjunto de la actividad probatoria (SSTC 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 10; 4/1986, de 20 de enero, FJ 3; 44/1989, de 20 de febrero, FJ 2; 41/1998, de 31 de marzo, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 14; y ATC 247/1993, de 15 de julio, FJ 1).”

Consecuentemente, al menos, en los términos expuestos por la doctrina constitucional sobre el particular, no puede sostenerse que la conclusión de que los recurrentes seguían una estrategia diseñada y dirigida desde la organización terrorista resulte más improbable que probable, especialmente si se atiende a la valoración judicial que, a partir de la inmediación con que desarrolla su labor, se ha vertido sobre los argumentos de descargo utilizados por los recurrentes para intentar establecer una explicación alternativa más probable que la de su integración en la organización terrorista.

En efecto, frente a la solidez de esta conclusión probatoria, no cabe oponer por los recurrentes que no se habría ponderado adecuadamente como elemento de descargo que, desde su exclusiva integración en la Izquierda Abertzale, su pretensión era la búsqueda de una solución pacífica en la línea de los “principios Mitchell” y de que la ausencia de condena de la violencia no puede ser utilizado como un elemento incriminatorio.

En primer lugar, la circunstancia de que los recurrentes fueran miembros relevantes de la Izquierda Abertzale no ha sido, como pretenden los recurrentes, concluyente por sí sola para inferir que actuaban bajo la dirección de ETA. A esos efectos, es preciso recordar que este Tribunal ha reiterado “que la izquierda abertzale como expresión ideológica ‘no ha sido proscrita de nuestro ordenamiento ni podría llegar a serlo sin quiebra del principio pluralista y de los derechos fundamentales a él conexos’ y que las ideologías son en el ordenamiento constitucional español absolutamente libres y deben encontrar en el poder público la primera garantía de su indemnidad, a la que no pueden aspirar, sin embargo, quienes se sirven para su promoción y defensa de medios ilícitos o violentos y se sirven de la intimidación terrorista para la consecución de sus fines”, destacando que, “son esos medios y no las ideas o los objetivos políticos pacíficamente perseguidos a los que está destinada la reacción del poder público en defensa del marco de convivencia pacífica diseñado por el constituyente para que en él tengan cabida todas las ideas” (SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 18; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 10; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12). Ahora bien, es preciso poner de relieve que la conclusión alcanzada en las resoluciones impugnadas respecto de la integración de los recurrente en la organización terrorista se ha fundamentado no es la circunstancia de que formaran parte de la denominadas Izquierda Abertzale, en el sentido de compartir los objetivos secesionistas de la banda armada ETA, sino en el hecho de que, como quedaba acreditados con otros elementos de prueba, su actuación era del todo coincidente en lo relativo a la consecución de unos objetivos políticos y también en cuanto al uso de los medios violentos e ilícitos para su consecución, que es lo que define la actuación de las organizaciones terroristas.

En segundo lugar, tampoco cabe compartir la afirmación de los recurrentes de que se ha utilizado como un elemento incriminatorio su negativa a condenar la violencia. Ciertamente, este Tribunal ha reiterado en el marco de los procesos de ilegalización de partidos y candidaturas en aplicación de la legislación de partidos políticos y la electoral que “[l]a negativa a condenar expresamente el terrorismo no es, por tanto, indicio bastante para acreditar per se una voluntad defraudatoria como la contemplada en el artículo 44.4 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG). Más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye una contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes” (así, SSTC 68/2005, de 31 de marzo, FJ 15; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 14; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12). Ahora bien, como queda acreditado en la Sentencia de casación, la relevancia que se otorga a que no aparezca ninguna condena de la violencia terrorista por parte de los recurrentes no lo es como indicio de su integración en la organización terrorista. Se utiliza como un elemento más para excluir la relevancia del argumento de descargo de los recurrentes basado en que su actividad perseguía una solución pacífica. Así se deriva de manera manifiesta del fundamento de derecho cuarto de la Sentencia de casación en que, tal como ha sido expuesto anteriormente, cuando se analiza el argumento de que la actuación desarrollada respondía a la pretensión de hacer extensibles al conflicto vasco los principios Mitchell, se descarta su virtualidad señalado, entre otros aspectos, que de haber sido cierta la firme defensa de estos principios lo razonable hubiera sido manifestarse abiertamente en contra de la actuación terrorista preconizada por ETA, así como interesar de esta organización terrorista la deposición de las armas o condenar los ataques violentos que se iban sucediendo por parte de la organización criminal.

En definitiva, desde la perspectiva externa de control que bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia puede desarrollar este Tribunal Constitucional, cabe concluir que la condena de los recurrentes ha resultado respetuosa con la doctrina constitucional sobre la posibilidad de condenas basadas en prueba indiciaria y la necesidad de que sean debidamente ponderados los argumentos de descargo sin que, por otra parte, se hayan utilizado como elementos incriminatorios aspectos vedados por la jurisprudencia constitucional.

La desestimación de este concreto motivo de amparo, unido a la circunstancia de que se hayan desestimado el resto de las vulneraciones aducidas por los recurrentes, determina que deba denegarse el presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Arnaldo Otegi Mondragón, don Arkaitz Rodríguez Torres, doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 3930-2012.

Con pleno respeto a la opinión de la mayoría de los Magistrados del Pleno, haciendo uso de la facultad conferida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, manifiesto mi discrepancia con el fallo y con parte sustancial de la fundamentación jurídica de la Sentencia, en lo que se refiere al derecho a la imparcialidad judicial (art. 24.2 CE) y al derecho de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

1. En cuanto al derecho a la imparcialidad judicial comparto la argumentación contenida en el Voto particular formulado por el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que me adhiero en todos sus términos. Desde el entendimiento de que efectivamente se ha conculcado la garantía de imparcialidad judicial, procedía la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y la retroacción de actuaciones para proceder a un nuevo enjuiciamiento. No obstante, dado que la presente Sentencia, conforme a la argumentación apoyada por la mayoría, ha desestimado este motivo de amparo y ha proseguido su análisis abordando la invocación del derecho a la presunción de inocencia, queja que también desestima, considero pertinente reproducir los argumentos que expuse en el debate del Pleno a favor de la estimación del amparo respeto a esta queja.

Entiendo que el juicio de inferencia realizado por la resolución de instancia y avalado salvo en algún extremo (la acreditación de la calidad de “dirigente” de la organización en dos de los recurrentes) en la resolución del recurso de casación, no tiene el adecuado sustento en los indicios que se toman como hechos-base. No se acompaña razonamiento lógico que permita el engarce entre aquellos indicios o incluso entre las conclusiones que se pretenden derivadas de aquellos indicios —la designación por los dirigentes terroristas de ETA de los recurrentes como encargados de llevar a cabo un determinado plan de actuaciones de carácter político— y la concurrencia de los requisitos legalmente tipificados del delito de integración en una organización terrorista. Ambas carencias nos sitúan ante la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia. Como trataré de explicar a continuación, las resoluciones impugnadas sustentan la condena de los recurrentes en deducciones derivadas de unos hechos que en su constatación fáctica, son básicamente aceptados por todas las partes, pero que en sí mismos resultan totalmente inconsistentes para acreditar que los recurrentes por aquellas fechas hubieran tomado la decisión de someterse a los designios delictivos de la organización terrorista y a ofrecer su disponibilidad para con ésta en orden a colaborar en el mantenimiento de su genuina capacidad criminal.

2. Me centraré, por tanto, en este motivo de impugnación cuyo rechazo por la Sentencia me resulta preocupante en tanto que supone un apartamiento del rigor que requiere la constatación de la prueba de cargo, teniendo en cuenta que la garantía de presunción de inocencia va asociada a la garantía de principio de legalidad y su consecuente exigencia de taxatividad en la delimitación de la conducta punible. La delimitación típica que el poder legislativo plasma en el texto que describe la conducta delictiva, se convierte así en el referente obligado sobre el que gira la actividad procesal probatoria destinada a poder enervar la presunción de inocencia de los acusados. La acreditación de los elementos típicos resulta imprescindible para proceder a la subsunción de los hechos en la correspondiente calificación jurídica.

En el presente caso, la prueba de cargo estaba llamada a proyectarse sobre los elementos del actual art. 571.2 y 3 del Código penal (CP) conforme al cual fueron condenados los recurrentes. Dicho precepto, ubicado bajo el epígrafe titulado “De las organizaciones y grupos terroristas” dice textualmente que “Quienes participaren activamente en la organización o grupo, o formaren parte de los mismos, serán castigados con las penas de prisión de seis a doce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a catorce”.

“La participación activa” en la organización terrorista remite por un lado a la definición general de lo que se considera “organización criminal” tal como se contempla en el art. 570.bis.1, párrafo segundo CP: “A los efectos de este código se entiende por organización criminal la agrupación formada por dos o más personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan tareas o funciones con el fin de cometer delitos …”. Por otro lado, el propio art. 571 CP, en su apartado 3, señala como característica adicional de la organización “terrorista”, que tal agrupación “tenga por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública mediante la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en la Sección siguiente”. La referida Sección siguiente titulada “De los delitos de terrorismo” recoge en sus arts. 572 y ss. el elenco de los crímenes prototípicos del terrorismo y de sus medios de extrema violencia, así como otros delitos funcionales al mantenimiento de su actividad, incluida la financiación.

A los efectos que ahora interesan, debe subrayarse que la conducta de integración en una organización terrorista requiere esa “pertenencia activa” que implica asumir la disponibilidad personal ante la organización, desarrollando tareas funcionalmente idóneas para la pervivencia de la actividad terrorista, es decir, de su estrategia de imposición y de atemorización mediante los delitos planificados por la organización.

Las resoluciones impugnadas se refieren con alto grado de detalle a las características del delito de pertenencia a banda armada (denominación anterior a la reforma de la Ley Orgánica 6/2010) o a organización terrorista, apoyándose en la copiosa jurisprudencia penal del Tribunal Supremo en esta materia. La Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional núm. 22/2011, de 16 de septiembre, dedica amplios pasajes a la especificación de los rasgos del delito en cuestión (FJ primero, apartado A, subapartado c); y, por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 351/2012, de 7 de mayo, hace lo propio en su FJ 6, apartado 1.

En ambas resoluciones se destacan los rasgos básicos de la organización terrorista, entre los que por ejemplo se alude a “la férrea cohesión ideológica de todos sus miembros, que la organización aglutina en torno a sus fines de subversión del orden constitucional o de grave alteración de la paz pública”; o a la característica de “la presencia de vínculos y relaciones de cierta jerarquía y subordinación entre sí, cuya finalidad sea la realización de acciones violentas contra personas y/o cosas con fines de pervertir el orden democrático-constitucional; en definitiva, una actuación criminal con finalidad política como sustrato subjetivo”. Por otro lado, se destaca que la pertenencia o integración requiere de un “carácter más o menos permanente, nunca episódico, lo que a su vez exige participar en sus fines, aceptar el resultado de sus actos y, eventualmente, realizar actos de colaboración que, por razón de su integración, se convierten en actividades que coadyuvan a la finalidad perseguida en último término. La pertenencia supone, pues, una integración más o menos definitiva que, en todo caso, supere la mera presencia o intervención episódica, lo que no significa necesariamente la participación en los actos violentos característicos de esta clase de delincuencia, pues es posible apreciar tal tipo de pertenencia o integración en organización terrorista cuando se desempeñan otras funciones diferentes, como consecuencia del reparto de cometidos propio de cualquier organización, a la que no es ajena la de carácter criminal. Así, es posible apreciar la integración en los casos en los que el autor aporte una disponibilidad acreditada y efectiva para la ejecución de distintos actos, en un principio indeterminados, de favorecimiento de las actividades de otro tipo realizadas por la organización terrorista” (STS 541/2007, de 14 de junio).

Se subraya asimismo la diferencia entre la pertenencia activa que implica, con la nota de permanencia que caracteriza a los integrantes del grupo criminal, frente a otras conductas de colaboración episódica, bien sean como participes en delitos terroristas (arts. 571 y ss. CP) o mediante actos de colaboración genérica o de ayuda funcional al mantenimiento de la potencialidad delictiva del grupo criminal (con detalle, en la Sentencia impugnada de la Audiencia Nacional núm. 22/2011, FJ primero, apartado A, subapartado d).

No puede reprocharse a las resoluciones impugnadas falta de precisión y de esfuerzo en la clarificación previa de los elementos que deben ser acreditados mediante la correspondiente prueba de cargo para proceder a la pertinente subsunción típica. Sin embargo, en cuanto a la efectiva acreditación de la concurrencia fáctica de tales elementos típicos, la conclusión no puede ser la misma. A partir básicamente del examen de los numerosos documentos y de informes policiales aportados al sumario, el desarrollo argumental parece dirigirse esforzadamente a acreditar un extremo concreto: la concurrencia de una estrategia común de la organización terrorista ETA y de los acusados para dotar de mayor protagonismo al programa político de la denominada izquierda patriótica y favorecer la acumulación de fuerzas políticas soberanistas. Y a partir de la conclusión sobre tal “acuerdo” de estrategia política que la Sentencia construye a partir de lo que considera previos “indicios”, no hay engarce lógico con los elementos de la conducta delictiva objeto de la condena penal. Las concatenaciones de los razonamientos, parecen enredarse en la prueba de la connivencia de los recurrentes con la organización terrorista. Tal comprobación resulta pertinente en el marco de la aplicación de la Ley Orgánica de partidos políticos, pero en el contexto del enjuiciamiento penal objeto de las resoluciones impugnadas únicamente podría constituir un primer dato a partir del cual indagar el grado de implicación de los acusados en su subordinación a las finalidades terroristas. Pero la indagación no llega más lejos, no se aportan elementos probatorios adicionales.

No obstante, pese a ello, se afirma en la Sentencia de instancia (FJ primero, apartado C) que se puede constatar, por inferencia, como “hecho consecuencia”, que los acusados actuaban en una situación de “dependencia y dedicación”, y “unidos orgánicamente en la comisión de coordinación aludida, a los designios políticos y criminales de la organización terrorista ETA, en la que se insertan y para la que actúan en una relación de tutelaje y disciplina cuyas directrices básicas impartía ETA”.

3. El *standard* de exigencia de la solidez probatoria en el ámbito penal, se refleja en el entendimiento de la presunción de inocencia como garantía de que nadie puede ser condenado si su culpabilidad no ha quedado establecida “más allá de toda duda razonable” y, además, “en virtud de pruebas que puedan considerarse de cargo y obtenidas con todas las garantías” (STC 81/1998, de 2 de abril, FJ 3). Lo cual, es obvio, no significa que la prueba no pueda articularse a través de indicios razonables y por un procedimiento que engarce de forma coherente, trasparente y convincente intersubjetivamente, los indicios y los hechos que deben quedar acreditados. Nuestra Sentencia lo recuerda en el fundamento jurídico 8 al que me remito, destacando únicamente algún pasaje: “también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos base (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos base completamente probados; 3) para que se pueda comprobar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre, FJ 2, ‘en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a criterios colectivos vigentes’ (SSTC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 12; 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 3; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3).”

Quiero subrayar aquí la importancia del segundo requisito: “los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos base completamente probados”, porque es el que resulta ostensiblemente ausente en el desarrollo discursivo de las resoluciones impugnadas. Por ello, desde el control externo al que debe ceñirse nuestra jurisdicción (por todas, STC 15/2004, de 30 de enero, FJ 6) el salto lógico y la ausencia de engarce natural entre el indicio y la consecuencia, revelan la falta de solidez y racionalidad de la inferencia realizada.

4. Los hechos a partir de los cuales se ha condenado a los recurrentes por el delito de integración en organización terrorista son, según la resolución de instancia, los siguientes: que “se constituyeron en sujetos directamente receptores de las órdenes impartidas por ETA (en cuya organización terrorista están insertos) a la Izquierda Abertzale (a cuyo complejo organizativo sectorial aquellos pertenecen). ETA encomendó a los acusados nombrados la formación del organismo o comisión de coordinación y dirección que, en el seno de la Izquierda Abertzale, llevara a efecto la planificación y gestión de la nueva línea estratégica de acumulación de fuerzas políticas soberanistas que aquella organización terrorista ordenó en diciembre de 2008 que se creara, bajo su tutela y superior supervisión, en aras a la culminación del proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupa a las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra”.

Quiero llamar la atención sobre las afirmaciones contenidas entre paréntesis porque son las que deberían estar efectivamente acreditadas para asentar la condena por integración en organización terrorista. Pero parecen insertarse como hechos previamente acreditados, sin que conste en ningún lado en qué datos se asientan. En la Sentencia de la que discrepo, se quiere hacer notar que “la conclusión alcanzada en las resoluciones impugnadas respecto a la integración de los recurrentes en la organización terrorista se ha fundamentado no en la circunstancia de que formaran parte de la denominada Izquierda Abertzale, en el sentido de compartir los objetivos secesionistas de la banda armada ETA, sino en el hecho de que , como quedaba acreditado con otros elementos de prueba, su actuación era del todo coincidente en lo relativo a la consecución de unos objetivos políticos” y además, se añade: “y también en cuanto al uso de los medios violentos e ilícitos para su consecución que es lo que define la actuación de las organizaciones terroristas” (FJ 10). Tampoco se atisba cuáles son esos “otros elementos de prueba” que permitan afirmar la coincidencia con los medios violentos e ilícitos; menos aún se atisba que esa coincidencia se plasmara en la “participación activa” respecto a tales medios violentos o respecto a la participación en tareas que sostuvieran el potencial terrorista de la organización.

Los hechos-base que relata la Sentencia de instancia a partir de los cuales deriva los “hechos consecuencia” son sintéticamente los siguientes: 1) la organización terrorista ETA desarrolló una nueva estrategia intentando dar protagonismo a un frente político a cuyo fin seleccionó a una serie de personas entre los miembros de la Izquierda Abertzale para que la ejecutara bajo su dirección; 2) los recurrentes desarrollaron actividades políticas y reuniones en España y Francia como un grupo cualificado de la Izquierda Abertzale con un objetivo independentista y que en el desarrollo de esa actividad se adoptó un lenguaje y unas estrategias parcialmente coincidentes con las establecidas por ETA; y 3) no existió una condena expresa de la violencia terrorista por parte de los recurrentes.

Ningún reproche constitucional cabría realizar al razonamiento para establecer como hechos-base los que acabamos de relatar. Incluso los propios recurrentes reconocen la realidad de los mismos. El problema reside en la pretensión de derivar de éstos aquellas conclusiones antes referidas. Por ello, desde un análisis externo de este proceso de razonamiento pone de manifiesto que se produce un voluntarismo argumental en el que está ausente la correlación lógica entre los elementos puestos en contraste para poder concluir su conexión “fuera de todas sospecha razonable”. Tal proceder no resulta respetuoso con las exigencias constitucionales que impone el derecho a la presunción de inocencia para las condenas basada en prueba indiciaria.

La debilidad de la inferencia se proyecta en la conclusión de que los recurrentes eran las personas seleccionadas y dirigidas por ETA para la ejecución de su estrategia, porque carece de la suficiencia exigible para enervar la presunción de inocencia, toda vez que a partir de aquellas premisas resulta posible alcanzar una conclusión alternativa de, al menos, igual solidez. Las desavenencias y divergencias constatadas en los propios documentos manejados en el proceso probatorio, entre la organización terrorista y el grupo de los recurrentes, evidencia dudas más que razonable sobre la falta de consistencia de una afirmación contundente sobre la sumisión de éstos a la obediencia pretendía o reclamada por aquella. Pero incluso admitiendo a efectos dialécticos que hubieran sido las personas seleccionadas, en ningún momento se aportan indicios de que esa elección o designación comportara una subordinación incondicionada que conllevara el apoyo para la comisión de concretos delitos terroristas, ya fuera un asesinato o una colaboración de la captación de financiación.

La circunstancia de que hubiera quedado acreditado que la organización terrorista ETA desarrolló una nueva estrategia intentando dar protagonismo a un frente político, a cuyo fin seleccionó a una serie de personas entre los miembros de la Izquierda Abertzale para que la ejecutara bajo su dirección, no es concluyente por sí sola ni en conjunción con el resto de hechos-base de que esas personas fueran los recurrentes. El Ministerio Fiscal y las acusaciones afirmaban en sus calificaciones respectivas, como hechos objeto de acusación, que ETA había organizado para ese fin de estrategia política un grupo llamado Bateragune, que era el que recibía instrucciones y actuaba bajo la dirección de ETA y en el que estaban integrados los recurrentes. Frente a esa acusación, sin embargo, las resoluciones impugnadas concluyen que si bien había quedado acreditado que uno de los documentos de estrategia elaborados por ETA estaba dirigido a los miembros de Bateragune, que eran lo que respondían a la ejecución de la estrategia de la organización terrorista, lo que no estaba probado era que los recurrentes formaran parte de ese grupo. En ese sentido, la prueba documental en que se basaba la constatación de la nueva estrategia de ETA y su modo de ejecución no solo no establece una conexión directa con los recurrentes sino que la debilita, al no poder probarse su integración en el único grupo que indubitadamente está acreditado era el llamado a ejecutar la estrategia diseñada por la organización terrorista.

En cuanto a la circunstancia de que los recurrentes fueran miembros relevantes de la Izquierda Abertzale y que desarrollaran una actividad política, incluyendo reuniones en España y Francia con otros miembros y organizaciones no ilegalizadas con fines soberanistas y que en el desarrollo de esa actividad adoptaran un lenguaje y unas estrategias parcialmente coincidentes con las establecidas por ETA no es concluyente por sí sola ni en conjunción con el resto de hechos-base de que dicha actividad fuera realizada bajo la dirección de ETA.

A esos efectos es preciso recordar, como de hecho lo hace la propia Sentencia de la Audiencia Nacional que los recurrentes impugnan, que este Tribunal ha reiterado “que la izquierda abertzale como expresión ideológica ‘no ha sido proscrita de nuestro ordenamiento ni podría llegar a serlo sin quiebra del principio pluralista y de los derechos fundamentales a él conexos’ y que las ideologías son en el ordenamiento constitucional español absolutamente libres y deben encontrar en el poder público la primera garantía de su indemnidad, a la que no pueden aspirar, sin embargo, quienes se sirven para su promoción y defensa de medios ilícitos o violentos y se sirven de la intimidación terrorista para la consecución de sus fines”, destacando que, “son esos medios y no las ideas o los objetivos políticos pacíficamente perseguidos a los que está destinada la reacción del poder público en defensa del marco de convivencia pacífica diseñado por el constituyente para que en él tengan cabida todas las ideas” (SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 18; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 10; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12).

Por ello, aunque haya quedado acreditado que el lenguaje y ciertas actuaciones de los recurrentes fueran parcialmente coincidentes con la estrategia establecida por ETA, lo cierto es que dichas coincidencias lo son respecto de la consecución de unos objetivos políticos, pero en ningún caso se ha hecho referencia en los documentos en que los recurrentes haya estado disponibles para favorecer el uso de los medios violentos e ilícitos para su consecución, por lo que ninguna conclusión puede extraerse en ese sentido de la integración de los recurrente a la organización terrorista.

En cuanto a la circunstancia de que los recurrentes no hubieran condenado la violencia terrorista de ETA no puede ser valorado como un elemento indiciario de pertenencia a ETA. Así parece reconocerlo nuestra Sentencia separándose de las resoluciones recurridas en este recurso de amparo. Al contrario, sería la circunstancia de que los recurrentes hubieran condenado la violencia lo que podría usarse como un indicio relevante de la no pertenencia a la organización. Es preciso recordar que este Tribunal ya ha reiterado en el marco de los procesos de ilegalización de partidos y candidaturas en aplicación de la legislación de partidos políticos y la electoral que “[l]a negativa a condenar expresamente el terrorismo no es, por tanto, indicio bastante para acreditar per se una voluntad defraudatoria como la contemplada en el art. 44.4 de la Ley Orgánica del régimen electoral general. Más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye una contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes” (así, SSTC 68/2005, de 31 de marzo, FJ 15; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 14; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12).

Por tanto, desde la perspectiva externa de control que bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia puede desarrollar este Tribunal Constitucional, cabe concluir que, aun cuando admitiéramos como hecho-base probado que ETA pretendía desarrollar una estrategia en el ámbito político instrumentalizando algunas personalidades integrantes de la Izquierda Abertzale, los elementos objetivos utilizados en las resoluciones impugnadas, conjuntamente considerados, no permiten inferir con el grado de suficiencia necesario que esa pretensión se haya materializado, precisamente, con la conducta desarrollada por los recurrentes ni, en definitiva, que estos estuvieran integrados en la estructura de la organización terrorista ETA y siguieran sus dictados con estos fines.

La mera existencia de una actividad política que en ciertos aspectos pueda resultar convergente con una estrategia pretendida por dicha organización, y la no condena de la violencia armada no permite excluir, en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes, que la conducta desarrollada por los recurrentes respondía a una legítima actividad política de consecución de un objetivo soberanista por medios no violentos amparada en el ejercicio de sus derechos a la libertad ideológica (art. 16 CE), de expresión (art. 20 CE), de reunión y manifestación (art. 21 CE). La naturaleza del derecho fundamental que entiendo ha sido conculcado debería haber llevado junto con la estimación del amparo, a la declaración de la nulidad absoluta de las resoluciones judiciales impugnadas.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, a la Sentencia dictada en el recurso de amparo avocado núm. 3930-2012.

Con respeto a la opinión mayoritaria de mis colegas en que se funda la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica de esta y con el fallo, en lo que se refiere al derecho a la imparcialidad judicial (artículo 24.2 CE). Considero que debía haberse otorgado el amparo por vulneración de este derecho con la consiguiente anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y la retroacción de actuaciones para un nuevo enjuiciamiento.

1. Acepto, como punto de partida, la exposición que se realiza en la Sentencia sobre la garantía de la imparcialidad judicial, que se resume en la idea de que es un derecho que garantiza que no concurra duda razonable alguna sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el Juez o Tribunal derivada de su relación con las partes —imparcialidad subjetiva— o de su relación con el objeto de debate —imparcialidad objetiva—.

Creo, sin embargo, que hay dos ideas que hubiera sido conveniente realzar para comprender en toda su magnitud el carácter esencial que esta garantía tiene en el Estado democrático de Derecho y cuáles son los aspectos relevantes a los que se debe atender cuando se ejercita un control de constitucionalidad sobre la eventual pérdida de la imparcialidad judicial objeto de denuncia.

La primera idea consiste en que no cabe confundir el derecho a la imparcialidad judicial, como contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE), con la exigencia constitucional de que las decisiones judiciales estén motivadas y fundadas en Derecho —sobre las que incide el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y, en el ámbito del proceso penal, los derechos a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE) y a la legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE)—.

El derecho a la imparcialidad judicial no se refiere a lo que parece ser el trasfondo de la opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia: la pureza en el desarrollo del proceso y de la argumentación jurídica contenida en la decisión; sino que busca garantizar la neutralidad del Juez aislando en lo posible el curso vital de su decisión de influencias ajenas al Derecho. Esta garantía, pues, no se proyecta sobre los aspectos formales del procedimiento ni sobre la forma y contenido de la motivación (contexto de justificación), sino sobre lo que en una cierta tradición filosófica suele llamarse el contexto de descubrimiento. La imparcialidad judicial se manifiesta así (i) como una garantía individual frente a decisiones que, independientemente de que estén correctamente justificadas en términos jurídicos, pueda suponerse en opinión de un observador razonable que han estado influidas por criterios ajenos a la función judicial de aplicación del Derecho, y (ii) como una garantía para el conjunto de la sociedad tendente a reforzar la confianza en que la labor judicial —y la función de control y equilibrio con el resto de poderes del Estado que aquella implica—, al margen de su corrección formal, se desarrolla sin influencias ajenas al Derecho.

La segunda idea tiene relación con el contenido de la imparcialidad. La afirmación de que la imparcialidad consiste en la inexistencia de prejuicios o prevenciones en el Juez en relación con las partes o el objeto de enjuiciamiento haría prácticamente imposible la función jurisdiccional. Pretender de manera absoluta que quien decide no tenga prejuicios, en el sentido de preconcepciones o ideas preconcebidas en relación con alguno de los aspectos que de manera incidental o esencial están en juego en un proceso, supondría negar la conciencia del ser humano y su carácter social. La imparcialidad judicial debe identificarse, cuando se refiere al desarrollo del procedimiento, con una actitud de neutralidad del juzgador hacia las partes y con la voluntad de recibir de estas de una manera acrítica la información que se le va aportando. La actitud exigible al Juez se ha comparado por esta razón con la propia del método científico. Por tanto, en lo que aquí interesa, lo determinante para afirmar la pérdida de la imparcialidad judicial no es que existan prejuicios en el Juez, lo que en muchos casos será inevitable, sino que se susciten dudas sobre su actitud de neutralidad, esto es, su predisposición y su capacidad para prescindir de todo prejuicio o idea preconcebida al desarrollar su labor de enjuiciamiento en el caso concreto. No es, por tanto, un prurito estético o formal el que funda la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuando (i) considera que la emisión de expresiones públicas por parte de jueces que evidencian que ya se habían formado un punto de vista desfavorable sobre el asunto que tenían pendiente justifica objetivamente que el acusado desconfíe de su imparcialidad (así, STEDH de 5 de febrero de 2009, caso *Olujic c. Croacia*, § 59), y (ii) pone en relación este principio con la exigencia de mantener “la mayor discreción” y de “garantizar su imagen de jueces imparciales” en los asuntos sobre los que van a resolver (así, STEDH de 16 de septiembre de 1999, caso *Buscemi c. Italia*, §§ 68 y 69).

De ese modo, la doble dimensión —individual e institucional— del derecho a la imparcialidad judicial y la imparcialidad entendida como neutralidad y capacidad de trascender a los propios prejuicios determina que el control constitucional que debe ejercerse en el caso de la invocación del derecho a la imparcialidad judicial consista en analizar (i) si las razones para considerar que existen dudas razonables sobre si el Juez tiene una actitud o capacidad adecuada para superar sus prejuicios respecto de las partes o del objeto del procedimiento están exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos y (ii) alcanzan una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas.

2. En atención a lo expuesto, debería haberse concluido que en este caso se ha producido la vulneración aducida del derecho a la imparcialidad judicial (artículo 24.2 CE) por la participación de la magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo en el Tribunal de enjuiciamiento en primera instancia, toda vez que las dudas sobre su imparcialidad, en los términos expuestos, (i) aparecen exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos y (ii) alcanzan la consistencia suficiente como para permitir afirmar que están objetiva y legítimamente justificadas.

(i) Las dudas en que se fundamentaba la pérdida de imparcialidad judicial y que sirvieron para formular el incidente de recusación —exteriorización inopinada de prejuicios respecto a la negativa por el acusado a condenar la violencia ejercida por ETA— estaban apoyadas en datos objetivos y externos.

Son datos objetivos y acreditados en el momento de formularse la acusación los siguientes:

(a) la circunstancia de que la Magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo había formado parte del tribunal que en el rollo de sala núm. 14-2009 juzgó al ahora recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón en una acusación por delito de enaltecimiento del terrorismo;

(b) que en el desarrollo de ese juicio oral el entonces acusado, tras haber sido interrogado por su defensa y comunicar que, acogiéndose a su derecho como acusado, no respondería a otras preguntas, fue interrogado por la citada Magistrada, en su calidad de presidenta de la Sección, sobre si condenaba la violencia de ETA, y manifestó que no contestaría a esa pregunta; y que la Magistrada, frente a esa negativa, afirmó “ya sabía yo que no me iba a contestar a esa pregunta”;

(c) que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por Sentencia de 2 de febrero de 2011, estimó el recurso de casación núm. 1144-2011, al considerar que “las dudas del recurrente sobre la imparcialidad de la Presidenta del Tribunal deben considerarse objetivamente justificadas”, argumentado que “desde el punto de vista del recurrente existían razones objetivas para poder sostener que en ese momento la Presidenta del Tribunal y ponente de la sentencia estaba expresando un prejuicio en contra del acusado acerca de cuál era el sentido que debía otorgarse a las frases y expresiones que se le atribuían y al valor que podría reconocerse a sus explicaciones, y, por lo tanto, que exteriorizaba un prejuicio acerca de la culpabilidad. Prejuicio que, como tal, se expresaba antes de que fuera posible realizar una valoración imparcial, pues, como se ha dicho, aun no se había procedido siquiera a la práctica de la prueba y a dar al acusado la oportunidad de hacer uso de la última palabra. En otros términos, se exteriorizaba antes de que el juicio oral llegara a su fin”;

(d) que la estimación de este motivo de recurso determinó la anulación del juicio para que se procediera a la celebración de una nueva vista oral por un Tribunal compuesto por Magistrados diferentes; y

(e) que tan solo quince días después de dictarse esta Sentencia, el recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón, mediante escrito de 17 de febrero de 2011, solicitó la abstención y subsidiariamente la recusación de todos los Magistrados de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, al entender que concurría la causa del artículo 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) también en el proceso al que da lugar este recurso de amparo.

(ii) Las dudas en que se fundamenta la pérdida de imparcialidad judicial y que sirvieron en su momento para formular el incidente de recusación tienen, además, la consistencia suficiente para afirmar que están objetiva y legítimamente justificadas las sospechas sobre la persistencia de esos mismos prejuicios en la Magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo.

La acusación que era objeto de enjuiciamiento en el procedimiento que ha dado lugar al presente recurso de amparo era por un delito de integración en la organización terrorista ETA por considerar que los recurrentes, a partir de órdenes recibidas de dicha organización, habían constituido una comisión de coordinación y dirección dentro de la Izquierda Abertzale para desarrollar y gestionar una nueva línea estratégica bajo la tutela y supervisión de ETA, con el fin de culminar el proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupan las comunidades autónomas de Euskadi y Navarra. En la Sentencia condenatoria se argumenta que si bien no existe prueba directa de la superior dirección de este proceso por parte de ETA existe prueba indiciaria, entre la que se cita la ausencia de actuaciones en los recurrentes que denotaran un verdadero y real distanciamiento de las tesis armadas y amparadoras de la violencia defendidas y ejecutadas por ETA. Igualmente, en respuesta al argumento de descargo de los recurrentes de que su conducta se desarrollaba dentro del derecho a la participación política, se afirma en la Sentencia condenatoria que en ninguno de los documentos que elaboraron los recurrentes aparece de manera diáfana una condena de la violencia terrorista.

Estas circunstancias llevan a concluir que la diferencia de objeto entre el procedimiento judicial en que se apreció la pérdida de imparcialidad judicial de la Magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo —acusación por un delito de enaltecimiento del terrorismo— y el que ha dado lugar al presente recurso de amparo —acusación por un delito de integración en organización terrorista— carece de toda relevancia para impedir la consideración de que los prejuicios exteriorizados por dicha Magistrada en aquel procedimiento resultan de aplicación y son también relevantes para este.

Como quedó acreditado en aquel procedimiento, esta Magistrada exteriorizó una idea preconcebida, fuera de lo que era la práctica de la prueba y normal desarrollo del juicio oral, respecto de la negativa del entonces acusado a condenar la violencia terrorista de ETA, lo que fue considerado relevante en el contexto de aquel procedimiento para entender legítimamente justificadas las dudas sobre su pérdida de imparcialidad judicial por ser un elemento que se oponía al argumento de descargo entonces utilizado de que con las expresiones proferidas el acusado solo pretendía apelar a una negociación pacífica, política y democrática y solicitar la liberación de los presos políticos vascos en España y Francia. Esa misma idea preconcebida, obtenida y exteriorizada fuera de la práctica de la prueba y normal desarrollo de un juicio oral, no puede considerarse que hubiese tenido que desaparecer y no persistiese en la mente de esta Magistrada. Al menos, no puede reprocharse que, desde una perspectiva externa, se mantuviesen dudas respecto de que no se hubiesen alterado aquellas convicciones en el momento de realizar el nuevo enjuiciamiento.

La diferencia formal entre la acusación formulada en el procedimiento en que se apreció la pérdida de imparcialidad judicial de esta Magistrada y la formulada en el que ha dado lugar al presente recurso de amparo no puede encubrir la estrecha conexión fáctica y jurídica existente entre ambos, la cual puede ser apreciada, a mi juicio, por cualquier observador razonable. Desde una perspectiva fáctica, los actos enjuiciados en ambos procedimientos están íntimamente ligados con la conducta desarrollada por el Sr. Otegi en relación con su actividad en favor de un proyecto secesionista. En ambos un elemento para dudar sobre la legalidad de su actividad era la inexistencia de una clara posición contraria a justificar la consecución de ese objetivo secesionista por medios violentos. Desde una perspectiva jurídica, tanto la calificación de enaltecimiento del terrorismo como la de pertenencia a organización terrorista se han fundamentado, entre otros aspectos, en la negativa a condenar el uso de medios violentos. Así hay que concluirlo a la vista de la argumentación desarrollada en la Sentencia condenatoria, toda vez que en este procedimiento la negativa a condenar la violencia de ETA es un elemento que se utiliza de manera recurrente para constituir un hecho probado indiciario de la responsabilidad penal de los recurrentes y para descartar el argumento de descargo relativo a que la actividad de los acusados respondía al ejercicio legítimo del derecho de participación política.

En suma, las argumentaciones sobre el distinto delito perseguido en uno y otro procedimiento pueden tener un valor en el plano formal de la determinación del objeto del proceso, del ámbito de la acusación y de la corrección de la motivación jurídica de la sentencia. Pero este no es el plano en que debe valorarse la imparcialidad judicial. La diferente naturaleza de las figuras delictivas objeto de la acusación en uno y otro proceso carece de toda relevancia, desde la perspectiva de un observador razonable, para sostener que las dudas sobre la imparcialidad de la Magistrada deben apreciarse en uno de ellos y no en el otro, pues el contexto de descubrimiento en que debe adoptarse la decisión es idéntico: se trata, con un elevado grado de proximidad temporal, del mismo acusado y de decidir, en uno y otro caso, cuestiones en relación con las cuales resulta decisiva la existencia de posibles prejuicios en los Jueces sobre la voluntad del acusado de condenar o no la violencia ejercida por la organización terrorista.

Las consecuencias de la exteriorización de la idea preconcebida puesta de manifiesto en aquel procedimiento, entonces solo respecto del recurrente don Arnaldo Otegi Mondragón, no podría ahora quedar limitada a lo que afecta a este recurrente, sino que hubiera debido hacerse extensiva al resto de los recurrentes en amparo, pues la circunstancia de que todos los ahora recurrentes en amparo fueran juzgados por el desarrollo de una misma conducta determina que la pérdida de imparcialidad de un miembro del tribunal respecto de uno de ellos no pueda, racional y lógicamente, deslindarse de la de los demás.

Por tanto, la circunstancia de que los recurrentes hayan sido juzgados por un tribunal del que formaba parte la Magistrada doña Ángeles Murillo Bordallo, respecto de la que existían dudas objetivas y legítimamente justificadas sobre la persistencia de prejuicios e ideas preconcebidas exteriorizadas extemporáneamente sobre la responsabilidad penal de los recurrentes por no haber condenado la violencia terrorista en la consecución de un proyecto secesionista, debería haber llevado a que se considerara vulnerado su derecho a la imparcialidad judicial (artículo 24.2 CE).

3. La estimación del amparo respecto de este particular hubiera debido implicar la anulación de las resoluciones impugnadas y la retroacción de actuaciones para un nuevo enjuiciamiento, sin necesidad de que se hubiera entrado a analizar el resto de invocaciones.

Particularmente, a pesar de su capital importancia, considero de todo punto imposible en las actuales circunstancias entrar a examinar la alegación de vulneración del derecho a la presunción de inocencia. En efecto, un examen de esta naturaleza comportaría juzgar sobre la adecuación constitucional, en cuanto a su contenido, de la valoración probatoria realizada por el Tribunal que condenó a los acusados, en abierta contradicción lógica con la premisa en que se sustenta este Voto particular: la de que, cualquiera que pueda ser la corrección jurídico-formal de dicha valoración probatoria, la misma carece de toda validez por haber sido realizada sin atender a los estándares de imparcialidad objetiva constitucionalmente exigibles.

Esa es la razón por la que en este Voto particular, una vez justificadas las razones para entender vulnerado el derecho a la imparcialidad judicial, no se considera procedente entrar en diálogo con la opinión mayoritaria reflejada en la Sentencia respecto del resto de las lesiones aducidas por los recurrentes.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

SENTENCIA 134/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

("BOE" núm. 199, de 16 de agosto de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:134

Recurso de inconstitucionalidad 1800-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Competencias sobre régimen energético y medio ambiente: nulidad de la ley autonómica que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014). Voto particular.

1. La cuestión planteada en el presente procedimiento ya ha sido resuelta en la STC 106/2014, en la que se declaró la inconstitucionalidad de la ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria que regulaba la prohibición general del uso de la técnica de la fractura hidráulica para la investigación y extracción de gas no convencional [FJ 2].

2. La prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma contradice de manera radical e insalvable la legislación básica estatal que autoriza la mencionada técnica y somete a evaluación ambiental las actividades extractivas que conlleven su empleo (STC 106/2014) [FJ 2 e)].

3. La Administración que resulte competente para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución, de suerte que se denegará la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del *fracking* si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo (STC 106/2014) [FJ 2 e)].

4. En materia de energía, art. 149.1.25 CE, el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las bases de régimen minero y energético, mientras que las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia (STC 106/2014) [FJ 2 a)].

5. La competencia exclusiva del Estado, *ex* art. 149.1.13 y 25 CE, para regular la técnica de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, no puede resultar excluida por la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de protección de la salud que corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 106/2014) [FJ 2 f)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1800-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de La Rioja. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 24 de marzo de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, (“Boletín Oficial de La Rioja” de 24 de junio de 2013), por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. En la demanda se invocan los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produzca la suspensión de la Ley impugnada.

2. La impugnación afecta a la totalidad de la Ley, esto es, a los arts. 1, 2, 3 y 4, la disposición transitoria única y la disposición final única. Se invoca por la Abogacía del Estado la vulneración de las competencias que asisten al Estado *ex* arts. 149.1.13 CE y 149.1.25 CE. En este sentido se argumenta que la denominada fractura hidráulica, conocida como *fracking*, es una técnica de obtención de hidrocarburos regulada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que tiene carácter básico, en particular en lo relativo a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Considera que corresponde al Estado el ejercicio de las facultades de planificación en esta materia y el establecimiento de la regulación básica de las actividades de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, correspondiéndole el otorgamiento de las autorizaciones de exploración y los permisos de investigación cuando el ámbito territorial afectado exceda de una Comunidad Autónoma y todas las concesiones de explotación sea cuál sea el ámbito afectado. Esta competencia se impone a las invocadas por el legislador autonómico sobre energía [art. 9.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)], ordenación del territorio (art. 8.1.16 EAR), sanidad (art. 9.5 EAR) y medio ambiente (art. 9.1). Añade como argumento accesorio de refuerzo, la vulneración de los arts. 128.1 y 130.1 CE. Alega, también, que la prohibición absoluta que contiene la ley impugnada es desproporcionada y carece de motivación, y supone un vaciamiento de las competencias estatales en el ámbito autonómico.

3. Mediante providencia del Pleno de 8 de abril de 2014, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición legal impugnada, dar traslado de la demanda para evacuar el trámite de alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y Parlamento de La Rioja y tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de su suspensión.

4. Por sendos escritos, que tuvieron entrada en el Tribunal Constitucional el 23 de abril de 2014, el Senado y el Congreso de los Diputados, por conducto de sus presidentes, se personaron en el procedimiento ofreciendo su colaboración.

5. El día 5 de mayo de 2014, el Letrado mayor del Parlamento de La Rioja, actuando en la presentación que ostenta, presentó sus alegaciones suplicando la desestimación íntegra del recurso. En primer lugar, rechaza que la ley autonómica carezca de motivación y que se haya aplicado incorrectamente el derecho comunitario, pues una cosa es que la decisión sobre la técnica discutida corresponda a los Estados miembros y otra bien distinta que no puedan existir riesgos, aunque no acreditados científicamente aún, para el medio ambiente y salud de las persona. A continuación, rechaza que el precepto invocado por el Estado como norma de contraste tenga cabida en las competencias básicas que le atribuyen los arts. 149.1.13 y 25 CE, en la medida en que ha producido un desapoderamiento de las competencias autonómicas al acaparar todo el espacio normativo para el desarrollo de la materia, tanto más cuanto ni siquiera está acreditado que el desarrollo de los recursos no convencionales permita hacer a España autosuficiente en materia energética. Señala, al contrario, que la Ley autonómica se ha limitado a ejercer las competencias que asisten a la Comunidad Autónoma. Así, la ordenación del territorio permite delimitar los usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico teniendo en cuenta los riesgos que derivan de la técnica de la fractura hidráulica en el actual estado de la ciencia; la competencia en materia medio ambiente, interrelacionada con la anterior le permite imponer medidas complementarias de protección ambiental derivadas del principio de precaución y de la exigencia del principio de económica sostenible; la competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad en cuanto que el bien salud es uno de los que puede poner en riesgo la técnica que se prohíbe y, ha sido recogido incluso, en la legislación básica sobre salud.

6. El Letrado de la Comunidad Autónoma, en representación del Gobierno de La Rioja, presentó sus alegaciones el 13 de mayo de 2014, suplicando, también, la desestimación del recurso. Sus argumentos son, sucintamente expuestos los siguientes. Rechaza en primer lugar la tacha de falta de desproporción, arbitrariedad y falta de motivación de la ley impugnada. Antes al contrario, considera el principio de cautela, que forma parte esencial del derecho europeo medio ambiental, exige una aplicación rigurosa basada en estudios serios y no meras conjeturas, tal y como hace la ley impugnada, citando a tal efecto una serie de estudios científicos que la avalarían. En segundo lugar, la prohibición es específica y no general, pues no prohíbe toda suerte de extracciones, sino las realizadas con esta concreta técnica minera. Finalmente las competencias estatutarias que asisten a la Comunidad Autónoma son las relativas a medio ambiente, ordenación del territorio y sanidad, lo que le permite establecer medidas complementarias más rigurosas que las contempladas por la ley estatal para la protección de los riesgos que el uso de esta técnica supone para el medio ambiente y la salud de las personas. De ahí que el canon para valorar la constitucionalidad de la ley autonómica debe ser el de proporcionalidad.

7. Estando próximo el final de la suspensión acordada, mediante providencia de 19 de mayo de 2014, el Pleno acordó dar traslado a las partes personadas para evacuar el trámite de alegaciones a este respecto. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 26 de mayo de 2014, solicitó el mantenimiento de la suspensión. En sendos escritos, que tuvieron entrada en el Tribunal Constitucional el 26 y 27 de mayo de 2014, respectivamente, los letrados del Parlamento y Gobierno de La Rioja suplicaron su levantamiento.

8. Por providencia de 22 de julio de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, (“Boletín Oficial de La Rioja” de 24 de junio de 1913), por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Considera que la prohibición general y desproporcionada que impone la Ley autonómica vulnera las competencias estatales que asisten al Estado conforme a los arts. 149.1.13 y 25 CE, por las razones expuestas en los antecedentes. Los letrados del Parlamento y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, entienden que la competencia estatal no puede anular el ejercicio por la Comunidad Autónomas de las competencias que su Estatuto le atribuye en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad, por lo que postulan su constitucionalidad.

2. En la reciente STC 106/2014, de 24 de junio, este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, que regulaba, en términos muy semejantes a los de la ley autonómica impugnada en este recurso, la prohibición general en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria del uso de la técnica de la fractura hidráulica para la investigación y extracción de gas no convencional. En efecto, al igual que aquella, contiene una prohibición general del uso de esta técnica extractiva en su ámbito territorial (art. 1), de aplicación a todos los permisos, estatales o autonómicos, ya concedidos o que se concedan a partir de su entrada en vigor (disposición transitoria única), y regula el régimen de suspensión de actividades (art. 2), el régimen sancionador (art. 3), y un sistema de multas coercitivas en tanto en cuanto no se proceda a la reparación del daño causado o no se suspenda la actividad (art.4).

Como quiera que, además, el propósito expresado en la exposición de motivos de ambas leyes —la protección ambiental con aplicación del principio de precaución y la protección de la salud— es el mismo, y los argumentos expuestos por el Abogado del Estado y por las Comunidades Autónomas afectadas coinciden sustancialmente, debemos concluir la inconstitucionalidad de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por las mismas razones que fundamentaron la STC 106/2014, de 24 de junio. Estas son, sucintamente expuestas, las razones:

a) La controversia se encuadra en el ámbito material de la energía (art. 149.1.25 CE), sin perjuicio de la incidencia que tiene, en especial, sobre el medio ambiente. En dicha materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las “bases de régimen minero y energético”, mientras que las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia (FJ 3).

b) Siendo un supuesto de inconstitucionalidad mediata, la legislación básica de contraste es la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares; que ha añadido un apartado 5 al art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos y asimismo un párrafo e) al grupo 2 del anexo I del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Aunque, posterior a la Ley impugnada, es la vigente en el momento de dictarse esta Sentencia y la que debe, por ello, tenerse en cuenta (FJ 6).

c) La ley estatal es formal y materialmente básica. [FJ 6 b)]. El apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos se dicta “con el objetivo de clarificar aspectos jurídicos relacionados con técnicas de exploración y producción de hidrocarburos y de garantizar la unidad de criterio en todo el territorio español”, lo que [c]onstituye un marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional, referido al empleo de una técnica habitual en la industria para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional”, pues “se trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas que supongan la inclusión o exclusión de determinadas técnicas habituales en la industria para la investigación y extracción de hidrocarburos”. Asimismo justifica su carácter básico “el interés que lleva consigo el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales por su contribución al abastecimiento energético ... por las posibilidades que ofrece esta técnica de mejorar la productividad de las explotaciones de los yacimientos de gas no convencional” [FJ 6.c)].

Por su parte, el anexo I, grupo 2, párrafo e) del Real Decreto Legislativo 1/2008, según la redacción de la Ley 17/2013 añadiendo un nuevo párrafo e) al grupo 2 del anexo I del citado texto refundido, se ampara en la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) (FJ 6.c).

d) Si bien la finalidad primordial de la Ley autonómica es la protección medioambiental, “también fundamenta la prohibición de la técnica de la fractura hidráulica en los riesgos para la salud de las personas que, junto a los riesgos para el medio ambiente, se presumen asociados a esta técnica de investigación y explotación de hidrocarburos” (FJ 7).

e) La prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad, contradice de manera radical e insalvable la legislación básica estatal que autoriza la mencionada técnica y somete a evaluación ambiental las actividades extractivas que conlleven su empleo, de modo que la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución” [FJ 8 a)], de suerte que, se podrá denegar la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del *fracking* si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo.

f) Tampoco puede fundamentarse la prohibición del *fracking* en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja en las competencias asumidas estatutariamente en materia de sanidad. La competencia exclusiva del Estado, *ex* art. 149.1.13 y 25 CE, para regular la técnica de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, no puede resultar excluida por la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de protección de la salud que corresponde a la Comunidad Autónoma [FJ 8 a)].

g) La disposición transitoria única, que determina que lo establecido en esta Ley será de aplicación a los permisos y cualquier otro título habilitante de la actividad prohibida por el art. 1, tanto a los ya concedidos o en tramitación como a las solicitudes que se formulen a partir de su entrada en vigor, sin especificar si se limita a los permisos y títulos habilitantes expedidos por la Comunidad Autónoma o si se extiende a cualesquiera otros que hubiera podido expedir el Estado, “incurre en la misma extralimitación competencial que el precitado art. 1 y resulta por ello inconstitucional y nula” [FJ 8 c)].

h) Las restantes previsiones de la Ley —suspensión, régimen sancionador y multas coercitivas— tienen un carácter instrumental de la prohibición del empleo de la técnica de la fractura hidráulica y “carecen de operatividad una vez expulsado del ordenamiento jurídico el art. 1 de la Ley 1/2013, deben ser también declarados inconstitucionales y nulos pues “es doctrina constitucional consolidada que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas como exclusivas por sus respectivos Estatutos lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1 CE” [FJ 8 c)].

3. En la medida en que la presente resolución aborda el fondo del problema de constitucionalidad planteado por la norma autonómica impugnada, no es necesario que este Tribunal se pronuncie sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos y la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1800-2014, al que se adhiere el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debemos manifestar nuestra discrepancia con la Sentencia dictada.

Puesto que la estimación del recurso de inconstitucionalidad se basa en la argumentación contenida en la STC 106/2014, de 24 de junio, en la que el Pleno de este Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 498-2014, nos remitimos a los razonamientos expuestos en el Voto particular que formulamos a dicha Sentencia, que, a fin de evitar repeticiones innecesarias, damos aquí por íntegramente reproducido.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veintidós de julio dos mil catorce.

SENTENCIA 135/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:135

Recurso de amparo 6811-2010. Promovido por don Ionel Panait en relación con las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Burgos que le condenaron por sendos delitos de homicidio, robo con violencia y robo con fuerza en las cosas.

Supuesta vulneración de los derechos a la intimidad, a la protección de datos de carácter personal, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: consideración como prueba de cargo del análisis de una muestra de ADN tomada con consentimiento del afectado.

1. El examen del contenido del acta policial de obtención de muestras biológicas permite constatar que el recurrente fue informado no solo del tipo de intervención corporal que se iba a practicar –un frotis bucal con un hisopo de algodón–, sino también del fin de la diligencia –llevar a cabo estudios de ADN que permitiesen determinar su perfil genético y realizar los estudios comparativos necesarios, así como su cotejo en la base de datos de ADN–, por lo que, en estas circunstancias, se cumplió con la necesidad de información previa y no hubo lesión del derecho a la intimidad [FJ 4].

2. El derecho fundamental a la intimidad personal otorga, cuando menos, una facultad negativa o de exclusión que impone a terceros el deber de abstención de intromisiones, salvo que estén fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional y que sea proporcionada, o que exista un consentimiento eficaz que le autorice, pues corresponde a cada persona acotar el ámbito de intimidad personal y familiar que reserva al conocimiento ajeno (SSTC 292/2000, 196/2006) [FJ 3].

3. Para que el consentimiento pueda calificarse de eficaz debe ser libre y voluntario y además, como pre-condición de validez, debe tratarse de un consentimiento informado (SSTC 211/1996, 37/2011) [FJ 4].

4. La doctrina constitucional ha admitido la legitimidad de intromisiones en el derecho a la intimidad cuando, sin autorización judicial, concurriera el consentimiento del afectado, de modo que, con arreglo a esta doctrina, la Policía judicial podría proceder, de forma autónoma, a la toma directa de muestras y fluidos del cuerpo del sospechoso, siempre y cuando se obtuvieran mediante una intervención corporal leve –como, por ejemplo, la extracción de saliva mediante un frotis bucal– y el afectado prestara su consentimiento (STC 196/2006) [FJ 4].

5. No cabe duda de que el perfil de ADN obtenido a partir de una muestra biológica identifica a la persona, pero no puede decirse que en el perfil genético se incorporen otro tipo de datos que puedan contribuir a configurar un perfil o caracterización de la persona en sus aspectos ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo, que es el ámbito de protección dispensada por el art. 18.4 CE (STC 292/2000) [FJ 5].

6. El derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución (STC 292/2000) [FJ 5].

7. Reitera la doctrina sobre la justificación constitucional a la injerencia en el derecho a la intimidad en relación a la obtención de muestras biológicas y análisis de ADN practicados por la policía sin autorización judicial de la STC 199/2013) [FFJJ 3 a 5].

8. Doctrina sobre el derecho a la intimidad en relación a las intervenciones o reconocimientos corporales (SSTC 207/1996, 199/2013, 43/2014) [FJ 2].

9. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la injerencia en el derecho a la vida privada por la conservación y almacenamiento de muestras biológicas y perfiles de ADN (SSTEDH casos *Van der Velden c. Países Bajos*, de 7 de diciembre de 2006; *S y Marper c. Reino Unido*, de 4 de diciembre de 2008) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6811-2010, promovido por don Ionel Panait, representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón María Querol Aragón y asistido por el Letrado don Miguel Dancausa Treviño, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2010, que resolvió el recurso de casación núm. 10661-2009 interpuesto contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Burgos de 9 de marzo de 2009, dictada en el rollo de Sala 106-2007 correspondiente al Sumario núm. 2-2007 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Burgos. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 20 de septiembre de 2010 el Procurador de los Tribunales don Ramón María Querol Aragón, en nombre y representación de don Ionel Panait, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Sección Primera de la Audiencia Provincial de Burgos dictó Sentencia de 9 de marzo de 2009 por la que condenó al recurrente como autor de un delito de homicidio a la pena de doce años de prisión, un delito de robo con violencia a la pena de tres años de prisión, un delito de robo con fuerza en las cosas a la pena de un año y seis meses de prisión, un delito de asociación ilícita a la pena de dos años de prisión y multa y un delito continuado de receptación a la pena de un año de prisión, accesorias legales y responsabilidad civil consiguiente por los daños sufridos por los perjudicados por dichas infracciones.

Según el relato de los hechos probados, el recurrente, en compañía de otra persona, había penetrado en septiembre de 2006 en un establecimiento comercial dedicado a la venta de ropa deportiva, luego de practicar un agujero en la pared, apoderándose del dinero que se encontraba en la caja registradora y diversas prendas, parte de las cuales fueron encontradas en su domicilio. En el mismo mes, los acusados habían también entrado, de madrugada, al interior de un bar, donde precisamente habían estado viendo un partido de futbol, amordazando y atando de pies y manos a su propietario. Seguidamente, forzaron las máquinas recreativas, apoderándose de la recaudación y joyas de la víctima. Como consecuencia de dicha acción, se produjo el fallecimiento de ésta por una arritmia cardiaca desencadenada “por la situación de estrés y pánico”. Estas personas formaban parte, junto a otros nacionales rumanos, “de una organización estable cuya finalidad era la comisión de delitos contra la propiedad, destinando los beneficios y objetos sustraídos a sufragar su vida en España y remitir el resto a Rumanía para su disfrute por terceras personas o venta en el mercado negro en dicho país”.

b) Recurrido el anterior pronunciamiento en casación, donde invocaba la lesión de los derechos fundamentales a la intimidad personal (art. 18 CE), por haber realizado al acusado el órgano judicial una prueba de ADN sin las debidas garantías, así como a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó Sentencia de 28 de junio de 2010, por la que estimó parcialmente el recurso presentado absolviendo al recurrente de los delitos de asociación ilícita y receptación, aunque confirmando su condena por el resto de los tipos penales.

3. En la demanda presentada se articulan los siguientes motivos de impugnación:

a) Se discrepa por el recurrente tan sólo de la condena que se le ha impuesto por los delitos de homicidio y robo con violencia, en relación a los hechos acaecidos en el bar “Deportivo TT”, que dieron lugar al fallecimiento de su propietario. Así, se razona en la demanda que su condena por los expresados tipos penales “se ha fundado exclusivamente en el resultado que arrojo el cotejo del ADN obtenido de forma ilegal de don Ionel con el extraído del calcetín hallado en el lugar en el que se produjo la muerte de don …, sin que existan pruebas de cargo válidas e independientes”. En efecto, la Policía actúo irregularmente cuando, estando el recurrente detenido en comisaria, le realizó un “frotis bucal” con un hisopo de algodón, sin que “exista constancia alguna de que fuera informado expresamente de la prueba que se pretendía practicar (extracción de ADN) y de la finalidad de la misma”. Para la práctica de esta diligencia, en la que no estuvo presente intérprete ni abogado, no se contó con la preceptiva autorización judicial, siendo necesario constatar que no existía urgencia para prescindir de este trámite. En consecuencia, la actuación policial, al no mediar un consentimiento eficaz del recurrente ni autorización judicial, ha supuesto una vulneración de su derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con el contenido del art. 17.3 CE, al afectar a “datos personales sensibles de la persona como son los datos genéticos” que no tendría por qué revelar.

Consecuencia de lo dicho, según la demanda, es la también infracción del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia del demandante (art. 24.2 CE), porque la condena, como hemos constatado, por los referidos tipos penales de homicidio y robo con violencia, se habría basado fundamentalmente en el resultado positivo que dio el cotejo del ADN extraído irregularmente con el obtenido en una prenda encontrada en el lugar de los hechos, por lo que habría de concluirse que no existe prueba de cargo suficiente para la condena. En efecto, “la literalidad del art. 11.1 LOPJ, al decir ‘no surtirán efecto’ supone que la infracción de los preceptos mencionados comporte la ineficacia jurídica de la prueba mencionada, su nulidad, y con ello la de todas las pruebas que traigan su origen en la misma, concretamente el informe pericial sobre Análisis de Restos Biológicos obrante a los folios 1299 a 1310, que vincula los restos biológicos encontrados en el calcetín intervenido en el registro del ‘Bar Deportivo TT’ con el ADN de mi representado”.

b) En el segundo motivo de amparo se invoca la lesión del derecho de protección de datos personales del art. 18.4 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

Empieza el recurrente subrayando que este derecho del art. 18.4, concebido como autónomo por la doctrina constitucional, conlleva la facultad del afectado “a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos”, resultando indispensable para hacerlo efectivo “el reconocimiento de derecho a ser informado de quien posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos”. En este caso, “al realizarse la recogida de datos personales sensibles del recurrente, como lo son los datos genéticos, sin mandamiento judicial y sin que existieran razones de urgencia, la recogida policial de recogida y tratamiento de datos genéticos escapa del ámbito judicial y entra en el terreno de la ilicitud, no pudiéndose amparar ni en la exclusión legal del art. 2.2 c) de la Ley Orgánica de Protección de Datos, ni tampoco en el supuesto del art. 22.3 de la misma ley, siendo así que la recogida y tratamiento de datos de mi representado quedaría plenamente amparada por el marco legal de derechos y garantías establecidos por la Ley 15/1999, LOPD”. De esta forma, “la diligencia policial, efectuada al margen del procedimiento judicial, infringiría los principios de pertinencia y legitimidad, recogidos en el art. 4.1 y 4.7 de la Ley Orgánica 15/1999”.

Otra de las infracciones sobrevenidas, en relación a este derecho fundamental de autodeterminación informativa, sería la referente a la exigencia del consentimiento inequívoco del afectado, exigido en el art. 6.1 de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD). Este consentimiento se configura en el art. 3 h) de esta Ley como libre, inequívoco, específico e informado. En este caso, “resulta evidente que en las condiciones en las que se obtuvieron las muestras biológicas del detenido, esto es, sin mandamiento judicial, sin la presencia de su abogado y sin la presencia de un intérprete que le pudiera informar en su idioma del contenido, finalidad y trascendencia de la diligencia de intervención corporal que se le practicó, siendo por otro lado la finalidad que se hace constar en el acta distinta de la que se pretendía, no puede en absoluto considerarse que la policía contaba con el consentimiento libre, inequívoco, específico, informado y expreso del detenido para la recogida y tratamiento de sus datos genéticos de carácter personal”. No hay que olvidar que en el acta de recogida de muestras de ADN se hizo constar por la policía que se informó al detenido que dicha diligencia se realizaba tan sólo a efectos identificativos, cuando lo cierto es que la finalidad de la misma era cotejar las muestras biológicas del recurrente con el ADN hallado en una prenda encontrada en el lugar de los hechos.

Por lo anterior, “no puede tener validez probatoria alguna el análisis de ADN practicado sobre una muestra biológica que fue obtenida sin las garantías exigidas por nuestras leyes y con consecuente vulneración del derecho fundamental de mi representado a la protección de sus datos (art. 18.4 CE), sin que hubiera razón de urgencia que permitiera actuar al funcionario policial que tomó la muestra biológica para su tratamiento sin autorización judicial”.

4. Habiéndose solicitado por el recurrente, mediante escrito registrado el 5 de abril de 2013, la suspensión de la pena de prisión impuesta, por providencia de 6 de mayo de 2013 la Sala Primera acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión y, de conformidad con lo previsto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con dicha pretensión. Presentadas estas alegaciones por las partes, la Sala dictó Auto de 3 de junio de 2013 por el que, de acuerdo con lo informado por el Fiscal, acordó denegar la suspensión solicitada, en atención a la duración de la pena privativa de libertad impuesta (superior a los dieciséis años de prisión) y a la especial gravedad de los hechos delictivos, entre ellos un delito de homicidio, ponderándose igualmente el tiempo de condena pendiente de cumplimiento.

5. Por providencia de 6 de mayo de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, interesar de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Burgos la remisión del testimonio del recurso de casación núm. 1066-2009 y rollo de Sala núm. 106-2007, respectivamente. También se acordó que se procediera al emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso.

6. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 11 de junio de 2013, se tienen por recibidos los testimonios interesados y personada a la Letrada doña María Isabel Álvarez Gallego, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En la misma diligencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

7. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cumplimentó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de julio de 2013, interesando la denegación del amparo solicitado.

Respecto de las invocadas lesiones del derecho a la intimidad y, consiguientemente a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, entiende que estas no se habían producido porque, aunque la toma de muestras de ADN del recurrente lo fue sin autorización judicial, en concreto restos de saliva en las dependencias policiales, esta diligencia se realizó con “pleno conocimiento y consentimiento” del mismo, no se practicó “al descuido” (como podía haber ocurrido con la toma de una muestra de cabello), y tuvo una “mínima incidencia” en el organismo del sujeto afectado, debiendo, por otra parte, tomarse en consideración “la gravedad de los hechos cometidos”, que hacía necesaria la diligente intervención de la policía científica en el marco de sus competencias de averiguación del delito.

Tampoco se habría producido una vulneración del derecho de protección de datos de carácter personal, por referencia al derecho de autodeterminación informativa (art. 18.4 CE), según la Letrada, porque el recurrente dio su consentimiento a la toma de muestras, conociendo por ello el uso que se iba a dar a las mismas, utilizándose esta información por la autoridad policial en el curso de una investigación abierta para el esclarecimiento de unos hechos delictivos.

8. La representación procesal del recurrente presentó su escrito de alegaciones mediante escrito registrado el 3 de octubre de 2013, dando “por reproducidas en su integridad todas las alegaciones expuestas en el recurso iniciador de las presentes actuaciones”, sin más precisiones.

9. El Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 22 de octubre de 2013 interesando la denegación del amparo solicitado.

Comienza señalando que la diligencia de la obtención de una muestra de saliva al recurrente, para su posterior análisis de los perfiles genéticos, afecta a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en su manifestación como intimidad genética, no por la forma en que ésta se practica (frotis bucal), que en sí misma no supone una injerencia intolerable en la intimidad corporal del mismo, sino por su finalidad, esto es, por el tipo de información que puede obtenerse de dicha prueba. Por ello, la obtención de una muestra biológica del cuerpo de una persona para el posterior análisis de los perfiles identificadores de ADN del afectado quedaría amparada por el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE). Por su parte, la conservación de las muestras biológicas así como de los perfiles identificadores de ADN, y su almacenamiento, custodia y eventuales usos futuros quedaría amparada por el derecho a la protección de datos personales o autodeterminación informativa (art. 18.4 CE).

No obstante, en este caso, razona el Fiscal, la obtención de la muestra respondió a un fin constitucionalmente legítimo, cuál era el interés público que subyacía en la investigación de un hecho delictivo grave (homicidio), por lo que la actuación judicial no tenía un carácter “prospectivo”, resultando que, además, dicha diligencia contaba con una expresa previsión legislativa. Esta venía representada por el art. 363, párrafo segundo, de la Ley de enjuiciamiento criminal, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, en cuanto declara: “siempre que concurran acreditadas razones que lo justifiquen, el Juez de instrucción podrá acordar en resolución motivada, la obtención de muestras biológicas del sospechoso que resulten indispensables para la determinación de su perfil de ADN. A tal fin, podrá decidir la práctica de aquellos actos de inspección, reconocimiento o intervención corporal que resulten adecuados a los principios de proporcionalidad y razonabilidad”. Bien entendido que, como ha afirmado este Tribunal Constitucional (cita el Fiscal las SSTC 70/2002, FJ 10, y 206/2007, FJ 8), la falta de reserva absoluta de jurisdiccionalidad en el ámbito de la intimidad personal autorizaría a la policía judicial para llevar a cabo intromisiones legítimas en este derecho fundamental, siempre que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad y concurran razones de urgencia, por lo que una actuación judicial con estas características, al tratarse de una intervención corporal leve, no admitiría ninguna censura constitucional.

Además, en este caso, continúa el Fiscal, es irrelevante que no haya habido autorización judicial para la práctica de la referida diligencia de extracción de ADN, porque ha mediado consentimiento del afectado. Con arreglo a la doctrina constitucional, es evidente que la policía judicial puede proceder a la toma directa de muestras y fluidos del sospechoso, siempre y cuando se obtuvieran mediante una intervención corporal leve y el afectado prestase su consentimiento, que actuara como fuente de legitimación constitucional de la injerencia en el ámbito de la intimidad personal del afectado (STC 196/2006, de 3 de julio, FJ 5). En el presente caso, argumenta el Fiscal, consta en el acta policial de obtención de muestras, al folio 1.161 de las actuaciones, que el recurrente prestó su consentimiento para la práctica del referido frotis bucal. Consentimiento que, además, no se encuentra viciado, como también se constata en la mencionada acta policial, pues aquél fue informado del tipo de intervención corporal que se le iba a practicar y del fin de dicha diligencia. En estas circunstancias, se cumplió con el requisito de un consentimiento válido y eficaz, no existiendo lesión del derecho a la intimidad (art. 18.1 y 4 CE).

En relación a la alegación del recurrente de que no estuvo acompañado de intérprete en el momento de la obtención de las muestras biológicas, estima que Fiscal que esta asistencia no era necesaria porque, según se desprende de las actuaciones, éste comprendió debidamente la diligencia que ahora impugna y, además, adoptó una postura de colaboración en la obtención de las muestras biológicas. Respecto de la falta de letrado que le asistiera en la práctica de la cuestionada diligencia, razona el Fiscal que la Ley procesal penal no impone la preceptividad de esta asistencia letrada en las casos en que el detenido presta su consentimiento para la obtención de una muestra biológica y, además, en este caso el recurrente fue informado de su derecho a ser asistido de letrado, con carácter previo a la toma de muestras, no solicitando su presencia cuando se llevó a cabo dicha diligencia.

Descarta finalmente el Ministerio público la lesión que también se aduce en la demanda sobre el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) porque no puede calificarse de ilícita la obtención de la muestra biológica del cuerpo del recurrente, que se llevó a cabo sin lesión del derecho a la intimidad personal ni a la asistencia letrada, ni tampoco la posterior prueba pericial de ADN que se elaboró por la policía científica. Debiéndose también rechazarse la invocada vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque, con independencia de la referida prueba de ADN, se aprecia en este caso un cuadro indiciario lo suficientemente conclusivo para inferir la culpabilidad del recurrente por los expresados delitos de homicidio y robo con violencia, obtenidos estos indicios de otras fuentes probatorias independientes de dicha prueba pericial.

10. Por providencia de 4 de septiembre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Son objeto de impugnación en el presente proceso de amparo la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Burgos de 9 de marzo de 2009 y la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2010, que condenaron al recurrente como autor de un delito de homicidio, un delito de robo con violencia y otro de robo con fuerza en las cosas.

El demandante atribuye a estas resoluciones la vulneración del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con el contenido del art. 17.3 CE, al haberse realizado por la policía un frotis bucal en la persona del recurrente, con la finalidad de confrontar las muestras biológicas obtenidas con otras halladas en una prenda encontrada en el lugar de los hechos, no contando para ello con un consentimiento eficaz ni tampoco autorización judicial; al tiempo, se habría infringido el derecho a la “autodeterminación informativa” reconocido en el art. 18.4 CE, porque la recogida de las muestras genéticas en las referidas condiciones entra en el terreno de la ilicitud, no habiendo tenido oportunidad el recurrente de consentir sobre dicha recogida o de oponerse a su utilización, garantías éstas inherentes al derecho fundamental de protección de datos.

Además, se afirma por el demandante vulnerado su derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haberse sustentado su condena por los concretos tipos penales de homicidio y robo con violencia en dicha prueba de ADN practicada irregularmente, con lesión de los derechos a la intimidad personal y a la protección de datos, por cuanto no pueden tener esta eficacia probatoria pruebas obtenidas con infracción de derechos fundamentales.

Tanto la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como el Ministerio Fiscal coinciden en solicitar la denegación del amparo solicitado, al no haberse producido lesión de los invocados derechos fundamentales por las razones expuestas en los antecedentes. Este último indica que, con independencia de la cuestionada prueba de ADN, la condena del recurrente por los delitos de homicidio y robo con violencia, únicos que se impugnan, se encuentra sustentada en un cuadro indiciario suficientemente conclusivo.

2. El recurrente invoca en primer lugar la lesión de su derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), por haber procedido la Policía, sin su consentimiento ni autorización judicial, a practicarle un frotis bucal para extraerle muestras de ADN que iban a ser confrontadas con los restos biológicos de una prenda encontrada en el lugar de los hechos. Denuncia, en síntesis, que la obtención de una muestra de saliva cuando se encontraba detenido, efectuada sin asistencia letrada ni intérprete, fue utilizada posteriormente de manera irregular por la Policía para cotejar la muestra biológica resultante con la hallada en un calcetín que se encontró en el lugar donde apareció la persona fallecida, diligencia que sirvió de base para condenarle por los expresados delitos de homicidio y robo con violencia.

Nos encontramos, en consecuencia, ante una diligencia practicada por la Policía, cuya única finalidad es la obtención de una pequeña cantidad de células de la lengua para practicar el referido análisis de ADN, sin que la misma tenga ninguna incidencia en la integridad física o suponga ningún riesgo para la salud física del afectado; no obstante, este Tribunal Constitucional ha afirmado que reconocimientos corporales, aun cuando por sus características e intensidad no supongan una intromisión en el derecho a la integridad física —nada ha sido alegado por el recurrente en relación con este derecho— , sí pueden conllevar una intromisión en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad personal en razón de su finalidad, es decir, por lo que a través de ellos se pretende averiguar, cuando se trata de una información que afecta la esfera de la vida privada que el sujeto puede no querer desvelar (STC 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 6, por todas). Desde esta perspectiva, en la anterior Sentencia (mismo fundamento jurídico), así como en las SSTC 13/2014, 14/2014, 15/2014, 16/2014, de 30 de enero, FJ 3, 23/2014, de 13 de febrero, FJ 2 y 43/2014, de 27 de marzo, FJ 2, concluimos que el análisis de la muestra biológica del demandante de amparo supone una injerencia en el derecho a la privacidad por los riesgos potenciales que de tal análisis pudieran derivarse. En estas Sentencias se recuerda la doctrina de este Tribunal en relación con el derecho a la intimidad, con particular atención a las resoluciones dictadas en esta materia de intervenciones o reconocimientos corporales (SSTC 207/1996, de 16 de diciembre; 196/2004, de 15 de noviembre; 25/2005, de 14 de febrero, y 206/2007, de 24 de septiembre), así como a determinados pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ponen de manifiesto que el derecho a la vida privada resulta ya comprometido por la mera conservación y almacenamiento de muestras biológicas y perfiles de ADN (STEDH de 4 de diciembre de 2008, caso *S y Marper c. Reino Unido*; y decisión de inadmisión de 7 de diciembre de 2006, caso *Van der Velden c. Países Bajos*). Merece reseñarse que en esta última decisión el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pese a rechazar la queja formulada en relación con la obtención de una muestra biológica de quien había sido condenado por un grave delito, aceptó que la obtención de una muestra bucal puede constituir una intromisión en la intimidad del demandante, dado que la sistemática retención de este material y el perfil de ADN excede del ámbito de la identificación neutra de caracteres tales como las huellas digitales y es suficientemente invasiva para considerarla una intromisión en la vida privada en los términos del art. 8.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (§ 2).

3. Sentado lo anterior y una vez acreditada la posible incidencia de este tipo de diligencias en el derecho a la intimidad personal del sometido a ellas, nos corresponde analizar si la injerencia en nuestro caso se ajustó a los parámetros delimitados por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.

Así las cosas, lo primero que cabe afirmar es que hemos sostenido que el derecho fundamental a la intimidad personal otorga, cuando menos, una facultad negativa o de exclusión que imponen a terceros el deber de abstención de intromisiones salvo que estén fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional y que sea proporcionada (SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 16; 70/2002, de 3 de abril, FJ 10; 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2) o que exista un consentimiento eficaz que le autorice, pues corresponde a cada persona acotar el ámbito de intimidad personal y familiar que reserva al conocimiento ajeno (SSTC 83/2002, de 22 de abril, FJ 5, y 196/2006, de 3 de julio, FJ 5). Este consentimiento eficaz del sujeto particular permitirá la inmisión en su derecho a la intimidad, aunque debe tenerse en cuenta que se vulnerará el derecho a la intimidad personal cuando la penetración en el ámbito propio y reservado del sujeto “aún autorizada, subvierta los términos y el alcance para el que se otorgó el consentimiento, quebrando la conexión entre la información personal que se recaba y el objetivo tolerado para el que fue recogida” (SSTC 196/2004, de 15 de noviembre, FJ 2; 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 5; y 70/2009, de 23 de marzo, FJ 2). En lo relativo a la forma de prestación de este consentimiento, hemos manifestado con carácter general, que éste no precisa ser expreso, admitiéndose también un consentimiento tácito (por todas, STC 173/2011, de 7 de noviembre, FJ 2).

4. Procede analizar en primer lugar, para poder determinar si el derecho a la intimidad del recurrente fue lesionado, si prestó su consentimiento para que se llevara a cabo la diligencia para la extracción de su ADN. El demandante ha manifestado que se le realizó el frotis bucal por la Policía sin que fuera informado expresamente de la prueba que se pretendía practicar y de la finalidad de la misma, no estando asistido además de intérprete ni abogado.

Sin embargo, su versión no queda respaldada a la vista de las actuaciones recibidas en este Tribunal, en las que consta el “acta de recogida de muestras biológicas” del recurrente, donde los funcionarios policiales intervinientes, luego de reseñar en la misma que proceden a la recogida de estas muestras del detenido a fin “de llevar a cabo los estudios pertinentes que permitan determinar su perfil genético y realizar los estudios comparativos necesarios, así como su cotejo en la base de datos de ADN”, ponen de relieve que se le comunica la conveniencia de tomarle dichas muestras y se le informa que dicho acto se realiza únicamente con fines identificativos, “prestando su consentimiento libre y voluntariamente” firmando el acta sin objeción alguna. Así, el Tribunal Supremo al desestimar el motivo de impugnación planteado por la parte sobre esta cuestión, razonó que “el recurrente manifestó a la policía (folio 1.073) tener algún conocimiento del castellano, y que la naturaleza de la diligencia de obtención de saliva mediante un frotis era tan explícita en cuanto a la finalidad perseguida, que no debió presentar para él dificultad alguna de comprensión”.

Como se ha recordado antes y ha puesto de manifiesto el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, la doctrina constitucional sobre el derecho a la intimidad ha admitido la legitimidad de intromisiones en tal derecho cuando, sin autorización judicial, concurriera el consentimiento del afectado. Con arreglo a esta doctrina, la Policía judicial podría proceder, de forma autónoma, a la toma directa de muestras y fluidos del cuerpo del sospechoso, siempre y cuando se obtuvieran mediante una intervención corporal leve (como, por ejemplo, la extracción de saliva mediante un frotis bucal), y el afectado prestara su consentimiento. El consentimiento actúa como fuente de legitimación constitucional de la injerencia en el ámbito de la intimidad personal y genética del afectado (STC 196/2006, FJ 5).

Hemos afirmando que para que el consentimiento pueda calificarse de eficaz debe ser libre y voluntario (STC 211/1996, de 7 de marzo), y además, como pre-condición de validez, para que el consentimiento pueda ser considerado como libre y voluntario, debe tratarse de un consentimiento informado (STC 37/2011, de 28 de marzo, FJ 5). Según se desprende de las actuaciones, en el caso que nos ocupa, el carácter informado del consentimiento es una consecuencia que derivaría de la finalidad de la propia diligencia de investigación: la obtención de una muestra biológica para el posterior análisis pericial de ADN es una diligencia de investigación criminal. Su fin es obtener información (perfiles identificadores) que permita el esclarecimiento de hechos delictivos, pasados o incluso futuros (mediante la conservación de los mismos en una base de datos). Esto es, precisamente, lo que sucedió en el presente caso. La obtención de la muestra se llevó a cabo en el marco de una investigación criminal con el fin de determinar la eventual participación del recurrente en los hechos objeto de imputación. El examen del contenido del acta policial de obtención de muestras biológicas permite constatar que el recurrente fue informado no solo del tipo de intervención corporal que se iba a practicar (un frotis bucal con un hisopo de algodón), sino también del fin de la diligencia. Así se reflejó documentalmente que su fin era llevar a cabo estudios de ADN que permitiesen determinar su perfil genético y realizar los estudios comparativos necesarios, así como su cotejo en la base de datos de ADN. Información que resultaba suficiente al precisar la finalidad de la diligencia que se iba a practicar. Al mismo tiempo se le informó que los perfiles genéticos del recurrente se cotejarían con los existentes en la base de datos de ADN.

En estas circunstancias se cumplió con la necesidad de información previa, por lo que el consentimiento fue informado y no hubo lesión del derecho a la intimidad (art. 18.1 y 4 CE).

En cuanto a la alegación del recurrente de que no estuvo asistido de intérprete en el momento de la obtención de las muestras biológicas, por lo que no llegó a comprender la finalidad de la diligencia que se iba a practicar, debe darse por bueno la respuesta judicial a esta queja, en la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, que sostuvo que, además de que el recurrente manifestó a la policía (folio 1.073) “tener algún conocimiento del castellano, la naturaleza de la diligencia de obtención de saliva mediante un frotis era tan explícita en cuanto a la finalidad perseguida, que no debió presentar para él dificultad alguna de comprensión”. Efectivamente, consta que el recurrente fue informado de sus derechos, en calidad, de detenido, y no solicitó la presencia de intérprete. En ningún momento objetó que esta información se llevara a cabo en castellano, ni tampoco reclamó la presencia de intérprete cuando se le informó del fin de la diligencia de obtención de las muestras biológicas, a pesar de haber sido previamente informado de su derecho a solicitar su presencia. Consta en el acta policial de obtención de muestras su firma.

Todos estos datos condicen a concluir que el recurrente comprendió la información que se le facilitó y accedió a prestar libre y voluntariamente su consentimiento para ello, manteniendo en todo momento una actitud colaboradora. Además, a lo largo del todo el proceso, únicamente en sede de juicio oral el recurrente manifestó, en relación con la práctica de la diligencia de obtención de muestras biológicas, que no se había enterado de nada. Y, por su parte, el Letrado impugnó la validez del consentimiento prestado por el recurrente en sede de conclusiones definitivas. Impugnación que, por el momento en que se hace, podría incluso de calificarse tardía y extemporánea, pues tuvo múltiples ocasiones de llevarla a cabo con anterioridad sin que lo hubiera hecho.

Por último, es relación a la queja relativa a no haber estado asistido por letrado durante la diligencia de obtención de la muestra biológica, el recurrente fue informado de su derecho a ser asistido de letrado, con carácter previo a la práctica de la diligencia policial de obtención de la muestras biológica, a pesar de lo cual en el momento en que se llevó a cabo esta diligencia no solicitó la presencia de letrado.

Por todo lo expuesto, debe desestimarse la queja planteada en relación con el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 y 4 CE) y el derecho a la asistencia letrada (art. 17.3 CE).

5. En estrecha relación con la queja que acabamos de examinar, se alega también por el demandante la lesión del derecho de “autodeterminación informativa” previsto en el art. 18.4 CE.

En la STC 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 12, tras recordar la doctrina contenida en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, sobre el derecho a la protección de datos, hemos afirmado que no cabe duda de que el perfil de ADN obtenido a partir de una muestra biológica identifica a la persona, pero que no puede decirse que en el indicado perfil genético (el obtenido con efecto identificativo mental) se incorporen otro tipo de datos que puedan contribuir a configurar un perfil o caracterización de la persona en sus aspectos “ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo” (STC 292/2000, FJ 6), que es el ámbito de protección dispensada por el art. 18.4 CE.

Por otra parte, ha de resaltarse que la identificación del demandante de amparo no se produjo como consecuencia de la incorporación de sus perfiles genéticos identificativos a una base de datos de personas sospechosas, sino que derivó de su comparación con los perfiles de ADN correspondientes a personas desconocidas que habían sido obtenidos a partir de muestras biológicas halladas en vestigios de unos hechos delictivos. Por lo demás nada impediría al demandante reaccionar contra esta pretendida e hipotética conservación de sus perfiles de ADN solicitando la eliminación de sus perfiles de la base de datos, en los términos expuestos en la mencionada STC 199/2013.

Finalmente, hay que tener en cuenta, como ya se ha advertido, que la obtención de los caracteres identificativos del recurrente a partir del análisis de sectores no codificantes de su ADN se realizó para una finalidad constitucionalmente legítima, como es la investigación de un grave delito de homicidio y robo con violencia. Pues bien, “el derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución” (STC 292/2000, FJ 11). Pero es que tampoco consta que el perfil haya sido utilizado para una finalidad distinta de aquella para la que se recogió, ni que haya sido objeto de cesión o tratamiento distinto de aquél para el que se obtuvo, por lo que no apreciamos vulneración del derecho reconocido en el 18.4 CE.

6. Por último, se alega también en la demanda la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haberse utilizado en el proceso por el órgano judicial la prueba pericial de ADN practicada irregularmente al acusado, resultando que el resto de los elementos probatorios ponderados derivados de dicha diligencia, como el análisis de restos biológicos efectuado por la Comisaria general de Policía Científica, deberían de considerarse, a su vez, ilícitos según lo dispuesto en el art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al tratarse de pruebas obtenidas indirectamente con vulneración del derecho fundamental a la intimidad del art. 18 CE. No obstante lo anterior, descartada la nulidad de la expresa prueba de ADN al no apreciarse lesión alguna del derecho a la intimidad personal o a la “autodeterminación informativa” (art. 18.1 y 4 CE), tal como hemos desarrollado ampliamente, no cabe apreciar tampoco la nulidad subsiguiente de las restantes pruebas practicadas, por lo que también resulta procedente rechazar el presente motivo de amparo.

En todo caso, concurre en este supuesto prueba de cargo suficiente y practicada con todas las garantías para enervar el derecho a la presunción de inocencia del acusado, convenientemente motivada, habiendo consistido ésta, no sólo en el resultado obtenido tras la confrontación del material genético del mismo con los restos biológicos hallados en una prenda encontrada en el lugar de los hechos y que se utilizó para amordazar a la víctima (*vid* fundamento jurídico 10 de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos), sino también en otras pruebas de especial significación, entre estas la circunstancia de habérsele encontrado al recurrente “el móvil de T.T.A. sustraído en el momento de la comisión del robo de su bar y muerte de éste”, el contenido de sus declaraciones que se conceptúan como “cambiantes y contradictorias”, así como el contenido de las intervenciones telefónicas y su transcripción, debidamente incorporadas a las actuaciones e introducidas en el plenario para su discusión por las partes (mismo fundamento jurídico).

En definitiva, se aprecia en el presente caso prueba de cargo suficiente para la condena del recurrente por los referidos tipos penales de homicidio y robo con violencia (la condena por un delito de robo con fuerza en un establecimiento comercial no se discute en la demanda), consistente en el resultado de los análisis de ADN que le fueron realizados, corroborado por la ponderación judicial de otras pruebas, elementos probatorios de los que se infiere razonablemente su culpabilidad. No corresponde a este Tribunal realizar ningún otro juicio, pues nuestra jurisdicción se ciñe a efectuar un control externo, de modo que el juicio de amparo constitucional versa acerca de la razonabilidad del nexo establecido por la jurisdicción ordinaria, sin que podamos entrar a examinar otras posibles inferencias propuestas por quien solicita el amparo (SSTC 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 4, y 134/2010, de diciembre, FJ 9, entre otras).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Ionel Panait.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 136/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:136

Recurso de amparo 3203-2011. Promovido por don Pedro Pablo Lázaro Sánchez respecto de la providencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia de Madrid inadmitiendo un incidente de nulidad de actuaciones instado frente a las actuaciones judiciales que impidieron su presencia en un proceso hipotecario.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: defectuosa notificación a quien ostentaba un evidente y legítimo interés en el proceso de ejecución hipotecaria en su condición de hipotecante no deudor.

1. Se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo, art. 24.1 CE, pues además de ser necesario el emplazamiento personal al ostentar derechos e intereses legítimos en el proceso ejecutivo impugnado, también era factible localizarlo, ya fuera en su domicilio real, ya en su lugar de trabajo, por resultar identificable a partir de los datos que constan en las actuaciones [FJ 3].

2. El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, sin perjuicio del pronunciamiento que pueda recaer y de la posible existencia de otras acciones que puedan corresponder a los afectados (SSTC 43/2010, 79/2013) [FJ 2].

3. El derecho a la tutela judicial efectiva habilita a quienes ostenten algún derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por los actos de ejecución a comparecer y actuar en el procedimiento, aunque no hubieran sido parte en el proceso principal (SSTC 126/1999, 124/2006) [FJ 2].

4. Doctrina sobre los presupuestos necesarios para acreditar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por falta de emplazamiento personal (SSTC 126/1999, 124/2006) [FJ 2].

5. El conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse suficientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega (SSTC 26/1999, 102/2003) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3203-2011, promovido por don Pedro Pablo Lázaro Sánchez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Lucía Agulla Lanza y asistido por el Abogado don José Antonio Fernández Solís, contra la providencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid, dictada en fecha de 7 de abril de 2011, en autos sobre ejecución hipotecaria seguidos bajo el número 1211-2009. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Han comparecido la entidad mercantil NCG Banco, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Rafael Silva López, asistida por el Letrado don Mauro Varela Pintos, y doña Ana Isabel Palencia Peñalba, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Arias Aranda, asistida por la Letrada doña Estrella Vargas Durán. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 1 de junio de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Lucía Agulla Lanza, en nombre y representación de don Pedro Pablo Lázaro Sánchez, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda, relevantes para la resolución del recurso, son, en síntesis, los siguientes:

a) El demandante en amparo, don Pedro Pablo Lázaro Sánchez, se halla separado judicialmente de doña Isabel Palencia Peñalba, en virtud de Sentencia, de fecha 6 de marzo de 2003, en la que, entre otros extremos, se establece la atribución de la vivienda familiar a esta última y a los hijos comunes que, en aquel momento, contaban con doce y dos años de edad respectivamente. En el convenio regulador, homologado judicialmente, se establece un derecho de uso de la vivienda familiar a favor de éstos últimos, hasta que “la hija menor de ambos cumpla la edad de 21 años, salvo que llegada esta edad, ésta no haya terminado sus estudios principales y no trabaje, en cuyo caso se prorrogará el uso y disfrute hasta que su hija menor finalice dichos estudios y esté en disposición de trabajar”.

b) Como consecuencia de las dificultades económicas por las que atravesaba su ex mujer, don Pedro Pablo Lázaro Sánchez la autorizó, mediante escritura de poder, otorgada el 13 de noviembre de 2007, a constituir hipoteca en garantía de un préstamo a conceder sobre la mitad indivisa de la vivienda de la que es propietario, con un máximo de responsabilidad de 75.000 € y por un plazo máximo de quince años, en los términos y condiciones que considere oportunos, en calidad de hipotecante no deudor.

c) Del examen de las actuaciones, resulta que el notario autorizante del poder identifica al poderdante don Pablo Lázaro Sánchez por su DNI (en el que sólo constaba su domicilio antiguo); y el otro fedatario público que elevó la escritura de constitución de hipoteca lo identifica, en cambio, por los datos que sobre él constaban en el poder de representación. Igualmente está acreditado que en la fecha de otorgamiento del poder don Pablo y doña Ana Isabel estaban separados judicialmente. A ello hay que añadir que, desde la tercera inscripción registral (es decir, la adquisición por compra del inmueble por ambos esposos), consta en el folio registral de la vivienda hipotecada la condición profesional de oficial postal del actor. Por el contrario, a pesar de los datos que obraban en poder de las partes y de los notarios, no aparece en las escrituras, ni en la inscripción registral, la condición de domicilio familiar del inmueble hipotecado.

d) Por la entidad prestataria Caixa de Galicia —luego NCG Banco, S.A., y actualmente Abarca—, con fecha de 13 de mayo de 2009, se interpuso demanda de ejecución hipotecaria frente a la deudora y frente al demandante como hipotecante no deudor. La notificación de la demanda y requerimiento de pago, de fecha 10 de julio de 2009, se hizo en la vivienda familiar objeto de ejecución, en la persona del hijo del demandante que en aquel momento contaba con dieciocho años de edad, entregándosela en sobre cerrado. Según afirma el actor, ni su hijo ni su ex esposa le comunicaron la recepción de la demanda, ni la existencia del procedimiento.

e) También consta en las actuaciones que el demandante reside en el mismo domicilio desde que tuvo lugar la separación, domicilio en el que está empadronado y abona, desde entonces, mediante domiciliación bancaria y con cargo a la misma cuenta corriente, la renta del alquiler. A ello hay que añadir, que es empleado en la central de la oficina del servicio de correos de Madrid.

f) Se acredita en autos que el anuncio de la subasta del inmueble se intentó practicar, en fecha de 22 de octubre de 2009, en el domicilio familiar y, no hallando a los interesados, se afirma que, “constando en buzones, le dejo aviso para que se pase por nuestra sede entre los días 26, 27 y 28 de octubre 09”. Según se expresa en la posterior diligencia de ordenación, de 2 de noviembre de 2009, dicha notificación se practicó de nuevo en la vivienda familiar, con resultado positivo respecto de la ex mujer y negativo respecto del demandante. Así, se hace constar en dicha diligencia que “doña Ana Isabel Palencia Peñalba manifiesta: el codemandado Pedro Pablo Lázaro Sánchez no reside en el inmueble desde hace cinco o seis años dado que está separada y desconoce su paradero, por cuyo motivo no puedo llevar a efecto la diligencia acordada”. Estimada ineficaz la notificación, el Juzgado recurre a la publicación del edicto.

g) Dado que la cantidad ofrecida en la subasta fue inferior al 70 por 100 del valor de tasación, mediante diligencia de ordenación, de 25 de enero de 2010, el Juzgado acuerda notificar al ejecutado para que, en el plazo de diez días, pueda presentar a un tercero que mejore la postura (art. 670.4 de la Ley de enjuiciamiento civil: LEC). Esta notificación se realizó a su ex esposa, con fecha 9 de febrero de 2010.

h) Una vez transcurrido el plazo concedido a la parte ejecutada para mejorar la postura sin haberse verificado, por diligencia de ordenación de 4 de marzo de 2010, se acuerda conceder a la entidad ejecutante el plazo de cinco días para pedir la adjudicación de la vivienda, dictándose Auto y despachando ejecución en fecha 9 de junio de 2010.

i) Una vez más, la resolución correspondiente al escrito presentado por la entidad ejecutante, solicitando la tasación de costas y liquidación de intereses, se efectúa, mediante notificación de fecha 18 de mayo de 2010, al hijo del demandante en la vivienda familiar.

j) En data de 29 de septiembre de 2010, se practica una diligencia de requerimiento por parte del servicio común de actos de comunicación y ejecución (sector lanzamientos), en la que expresamente consta que la ex mujer del demandante manifiesta que en dicho domicilio “vive la demandada con sus hijos, solamente ella no el otro demandado”.

k) Según afirma el demandante, no tuvo conocimiento de la existencia del proceso ejecutivo hasta el día 27 de marzo de 2011 —sábado—, cuando el padre de un amigo de sus hijos le comenta su inminente lanzamiento de la vivienda familiar. El primer día hábil siguiente a esta noticia —el lunes 29 de marzo de 2011— se personó en el Juzgado y mediante escrito, al que acompañaba documentación relativa a la sentencia de separación y a la atribución del derecho de uso de la vivienda a favor de su ex esposa y de los hijos comunes, solicitó la nulidad de actuaciones. Una vez tomada vista de las actuaciones, el demandante de amparo presenta, el día 31 de marzo de 2011, un segundo escrito ratificando la petición de nulidad de las actuaciones y alegando la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva por indefensión *ex* art. 24.1 CE, no solamente en su nombre, sino también en el de sus hijos.

l) Mediante providencia de 7 de abril de 2011, el Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid lo inadmite, al entender que en el procedimiento no se ha incurrido en defecto alguno de forma. Fundamenta esta decisión argumentando que: “ya desde el Auto despachando ejecución de 9/6/2009 que se notificó a la ejecutada doña Isabel Palencia Peñalba la citada resolución, así como a don Pedro Pablo Lázaro Sánchez, entregando toda resolución a su hijo, todo ello con fecha 10-7-2009, luego desde dicha fecha ambos demandados no sólo tuvieron conocimiento del presente procedimiento, sino también la posibilidad de intervenir en él, y si el señor Lázaro Sánchez ha comparecido en autos el 29-3-2011 no ha sido por falta de notificación y requerimiento por parte de este Juzgado, no habiéndose causado indefensión al ejecutado sino por su propia dejación, al no atender la notificación hecha”.

3. En su demanda, el actor se dirige contra la providencia de 7 de abril de 2011 del Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid, que inadmite el incidente de nulidad, arrastrando todas las actuaciones anteriores hasta la notificación de la demanda ejecutiva. Alega la vulneración de los siguientes derechos fundamentales:

a) Vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso al proceso, y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). Razona el demandante que la lesión es evidente, no sólo atendiendo al incomprensible cambio de criterio en la forma de practicar los actos de comunicación, que es modificado por el Juzgado según la diferente fase procesal del procedimiento, sino porque, al menos, desde la diligencia negativa, de 28 de octubre de 2009, tanto el Juzgado, como, desde luego, la parte ejecutante, conocían que el demandado no residía ni tenía su domicilio en la finca hipotecada desde hacía años; y el Juzgado, pudiendo haberlo hecho, no desplegó actividad alguna para conocerlo. Además ese conocimiento le hubiera resultado factible, pues desde su salida del domicilio conyugal ha residido sin solución de continuidad en la misma vivienda y nunca ha cambiado tampoco su puesto de trabajo como empleado público en la oficina central del servicio de correos de Madrid.

b) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho a intervenir en el proceso y del derecho a un proceso con todas las garantías de sus hijos, dado que les ha sido atribuido por sentencia el derecho de uso y disfrute de la vivienda familiar objeto del procedimiento hipotecario. En este sentido, subraya que “no nos hallamos ante aquellos casos en los que la constitución de la hipoteca es anterior a la atribución de la vivienda familiar en un procedimiento de crisis matrimonial, sino ante el supuesto en el que, bien considere dicha atribución como carga real, bien como *conditio iuris ex lege*, los ocupantes son titulares de un derecho subjetivo decretado judicialmente y previo a la constitución de la hipoteca, que ha de ser respetado a la hora de constituir correctamente la relación jurídico procesal, haciéndoles intervenir personalmente en el proceso”. En consecuencia, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a intervenir en el proceso, se produce desde el momento en el que el hijo mayor de edad no es llamado a intervenir en el lado pasivo de la relación procesal.

c) Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la igualdad ante la ley sin discriminación (art. 14 CE). Argumenta el demandante que la interpretación del art. 670.4 LEC (en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial) debe ser respetuosa con los derechos a la igualdad ante la ley y a un proceso con todas las garantías, pues en el proceso hipotecario se permite a la ejecutante pedir la adjudicación del inmueble por el 70 por 100 del valor de la tasación o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos, siempre que sea superior a la mejor postura. Si la entidad ejecutante no hace uso de esta facultad, se aprueba el remate a favor del mejor postor siempre que la cantidad supere el 50 por 100 el valor de tasación o siendo inferior, cubra al menos la cantidad por la que se ha despachado ejecución. Por el contrario, un deudor ordinario (no hipotecario) extingue su deuda cuando haya entregado la cosa o hecha la prestación en que la obligación consista (*ex* art. 1157 del Código civil) y en el seno de una ordinaria ejecución el acreedor ve extinguido su crédito con la satisfacción ejecutiva de la cantidad adeudada.

4. Por providencia de 5 de julio de 2012, la Sala Segunda acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir al Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid a fin de que en el plazo de diez días se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional, así como se remitieran las actuaciones judiciales.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda, de 21 de septiembre de 2012, se tuvo por personado y parte al Procurador de los Tribunales don Rafael Silva López, en nombre y representación de NCG Banco, S.A., así como a la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Arias Aranda, en nombre y representación de doña Ana Isabel Palencia Peñalba. Igualmente se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. La representación procesal de NCG Banco, S.A., presentó su escrito de alegaciones en fecha 18 de octubre de 2012, en el que solicita que se deniegue el amparo. Basa su pretensión en la afirmación de que el Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid ha respetado en la tramitación de este procedimiento hipotecario las normas procesales y, en particular, las relativas a las notificaciones y a la posibilidad de conocimiento y tramitación del procedimiento por los demandados. Apoya su argumento en el hecho de que, según consta en autos, la notificación se realizó a los demandados en el domicilio expresamente señalado para requerimientos y notificaciones y, pese a ello, no formularon oposición, ni efectuaron alegaciones.

En última instancia, recuerda que la Ley procesal establece la obligación de notificación en el domicilio señalado a tal efecto en la escritura de constitución del préstamo hipotecario. Cumplido dicho trámite, la intervención de la parte demandada en el procedimiento es voluntaria y solo a esa parte pueden perjudicar las consecuencias de la falta de personación, por las causas que fuere, que, en todo caso, son ajenas a la ejecutante y en nada deben afectar a la tramitación procesal.

7. La representación procesal de la parte demandante de amparo presentó escrito en fecha 26 de octubre de 2012 en el que, dando por reproducidas las alegaciones del escrito de demanda, añade que la modificación del art. 670.4, párrafo 2 LEC (en virtud del art. 2.2 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios), posterior a su solicitud de amparo, confirma que la vulneración del derecho a la igualdad del deudor hipotecario frente al deudor ordinario (art. 14 CE) se produciría si se permitiese al acreedor adjudicarse el bien al margen de la proporción que represente la cantidad adeudada respecto a la cantidad prestada y cualquiera que fuese la proporción que la deuda guarde con el valor de tasación. Advierte que, de no interpretarse así el precepto citado también para los supuestos planteados antes de la reforma legal, la deuda con la parte ejecutante podría ser de cualquier ínfima cantidad respecto al valor de tasación, consumándose el despojo del deudor, tal como, a su entender, ha sucedido en el presente supuesto, en el que la entidad prestamista ha obtenido esta suerte de enriquecimiento que no se hubiese producido en caso de que, una interpretación sistemática con el resto del precepto y respetuosa con los derechos fundamentales invocados, fijase un límite del valor de tasación para admitir la adjudicación de la finca ejecutada.

Se debe tener en cuenta que el art. 670.4, párrafo 2 LEC, actualmente dispone:

“Transcurrido el indicado plazo sin que el ejecutado realice lo previsto en el párrafo anterior, el ejecutante podrá, en el plazo de cinco días, pedir la adjudicación del inmueble por el 70 por 100 del dicho valor o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos —añadiéndose ahora— siempre que esta cantidad sea superior al 70 por 100 de su valor de tasación y a la mejor postura.”

Señala la parte actora que la exposición de motivos declara que la finalidad de la modificación es garantizar que la adjudicación al acreedor en subasta de un inmueble hipotecado como consecuencia de una ejecución, se realice por un precio nunca inferior al 70 por 100 del valor de tasación, estableciéndose un límite equilibrado, impidiéndose cualquier adjudicación al acreedor inferior a dicho valor de tasación, independientemente de la cuantía de la deuda total, y ello con el fin de evitar el despojo del deudor.

Antes de la reforma, no existía tal límite por lo que el ejecutante podía adjudicarse el inmueble por la cantidad que se le debiese por todos los conceptos, con independencia de la cuantía de la deuda y de la proporción que esta guardase respecto del valor de tasación fijado por la propia entidad prestamista. Por ello, el demandante sostiene que la interpretación constitucional del precepto en su redacción anterior, aplicable a este amparo, exige que la adjudicación de los bienes por la entidad ejecutante únicamente se pueda realizar por la cantidad debida si ésta fuese mayor a un porcentaje del valor de tasación. Así, afirma que la hermenéutica respetuosa con el derecho a un proceso con las debidas garantías y a la igualdad ante la ley exige que el párrafo segundo del art. 670.4, párrafo LEC, cuando permite a la entidad ejecutante pedir la adjudicación del inmueble por el 70 por 100 del valor de tasación o por la cantidad que se la deba por todos los conceptos, siempre que esa cantidad sea superior a la mejor postura, se interprete en el sentido de que la cantidad debida haya de ser superior al 70 por 100 del valor de tasación, en coherencia y correlación con el primer párrafo del precepto.

8. Con fecha de 30 de octubre de 2012, la representación de doña Ana Isabel Palencia Peñalba presentó ante este Tribunal su escrito de alegaciones, solicitando que se estimara el amparo.

Sostiene que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva *ex* art. 24 CE, pues ha quedado acreditada la falta de diligencia en las actuaciones tendentes a notificar al recurrente la existencia del proceso ejecutivo, habida cuenta que doña Ana Isabel Palencia informó al Juzgado que vive sola con sus hijos y desconocía el paradero del demandado (diligencia negativa de notificación de 28 de octubre de 2009 y posteriores). A su juicio, es más que relevante el hecho de que la hipoteca se constituyera varios años después de la separación así como que a la entidad ejecutante le constara que el recurrente en amparo no residía en la finca hipotecada. Sobre este particular, recuerda que el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha advertido de la especial importancia que la observancia de estos actos tiene en el proceso ejecutivo, de cuyo incumplimiento pueden derivar graves perjuicios, por lo que el Juzgado *a quo* debió desplegar la máxima diligencia en la averiguación del domicilio del ejecutado.

Por lo expuesto —concluye—, es obvio que la inactividad del Juzgado y la pasividad de la parte ejecutante han vulnerado los derechos constitucionales del ejecutado al privarle de la tutela judicial efectiva en su derecho a intervenir en un proceso con todas las garantías, proceso en el que tiene un interés legítimo y que, de haberle sido comunicado, pudo haber arrojado un resultado distinto, pues tenía la posibilidad de saldar la deuda o, posteriormente, presentar en tiempo a un tercero que le permitiese mejorar la postura.

Entiende, por último, que, siendo los hijos titulares de un derecho de uso sobre la vivienda familiar, al menos el hijo mayor de edad, debió haber sido llamado al proceso en tal condición por lo que, también en este extremo, se ha vulnerado su derecho subjetivo a intervenir en el proceso con todas las garantías.

9. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de noviembre de 2012, en el que interesa el otorgamiento del amparo.

Aduce que es clara la doctrina constitucional que afirma que una defectuosa realización de un acto de comunicación procesal tiene una indudable repercusión constitucional, por cuanto la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva puede provenir de una incorrecta formación de la relación jurídico-procesal que determine la exclusión del proceso de alguna de las partes por una llamada al mismo incumpliendo normas procesales hasta el punto de impedir el conocimiento de la *litis* a quien debe ser convocado a la misma por afectar el proceso a sus derechos e intereses.

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que el órgano judicial ha de intentar por todos los medios a su alcance agotar las posibilidades de comunicación en cuantos domicilios de las partes le consten, ya se hallen éstos identificados en las actuaciones (STC 245/2006, de 24 de julio) o ya haya necesidad de recurrir a algún registro público (STC 126/2006, de 24 de abril) como el padrón de habitantes, la Tesorería General de la Seguridad Social o los propios archivos judiciales. A este deber de diligencia del órgano judicial, directamente proveniente de la Constitución, según esta última Sentencia, no puede oponerse un supuesto conocimiento de la *litis*, que en todo caso no se debe presumir a no ser que se derive directa y claramente de las actuaciones, conocimiento extraprocesal, por tanto, que ha de acreditarse fehacientemente.

El Ministerio Fiscal llama la atención sobre el hecho de que, en la primera comunicación que sirve de base a la inadmisión del incidente de nulidad, la contestación contenida en la providencia recurrida, de 7 de abril de 2011, viene referida a una circunstancia fáctica afirmativa del órgano judicial en el sentido de que el auto despachando ejecución se notificó a los ejecutados en la persona de su hijo mayor sin aludir al fundamento jurídico que justifica el rechazo del recurso, estableciendo un juicio presuntivo tácito, que no argumentado, sobre la necesaria consecuencia del conocimiento del proceso.

El Fiscal entiende, sin embargo que la legislación contenida en la Ley de enjuiciamiento civil ni aboga por tal automatismo de comunicación a tercero del conocimiento del proceso ni parece que la previsión de notificación a persona que se halle en la vivienda pueda venir referida a persona que habite la vivienda. En consecuencia, la validez del acto de comunicación efectuado al hijo del recurrente solo puede sostenerse sobre el conocimiento deducido de alguna prueba de que el hijo ha entregado a su padre la documentación pertinente, lo que en las actuaciones no queda acreditado en ningún momento.

De otro lado, advierte el Ministerio Fiscal que existían alternativas para una correcta identificación de las personas que van a constituir la relación jurídico procesal. Fallida la comunicación personal con el recurrente, el Juzgado debió actuar de oficio o requiriendo la colaboración del ejecutante sobre el posible paradero del ejecutado, pues es cierto que el Tribunal dispone de medios suficientes para agotar la investigación del domicilio de la persona que se halle en ignorado paradero (información policial, empadronamiento, etc.). A ello se refiere la STC 126/2006, de 24 de abril, que alude a actuaciones perfectamente regladas en el capítulo V del título V de la Ley de enjuiciamiento civil y, de modo particular, el art. 156 LEC.

En cuanto a la posible vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los hijos del demandante de amparo, que gozan, junto a su madre, del derecho al uso y disfrute de la vivienda a consecuencia del convenio regulador del divorcio, sostiene que, siendo cierto que han venido directamente afectados por la pérdida de la vivienda hipotecada, no lo es que el padre pueda ejercer, sin más, la acción de amparo en nombre de sus hijos (SSTC 11/1992, de 27 de enero; 141/1985, de 22 de octubre, FJ 1; 78/1988, de 27 de abril; 123/1989, de 6 de julio, FJ 1; 83/2000, de 27 de marzo; 239/2001, de 18 de diciembre, FJ 4, y 240/2001, de 19 de diciembre, FJ 4), pues debieron ser ellos mismos quienes, de manera individual, solicitaran el amparo (asistida en su caso, la menor por un representante legal).

Por último, en cuanto a la alegada vulneración del principio de igualdad señala la concurrencia como óbices procesales la falta de invocación y de agotamiento [arts. 44.l c) y 44.1 a), respectivamente]. Así, afirma que del estudio de las actuaciones y, particularmente del escrito de la parte demandante solicitando nulidad de actuaciones, no se desprende que se haga mención alguna al principio de igualdad. Ello, por tanto, impidió a la jurisdicción pronunciarse sobre la lesión de tal derecho fundamental y el motivo de amparo debe decaer.

Por todo lo hasta aquí expuesto, el Fiscal interesa que sea dictada Sentencia otorgando el amparo y anulando todas las actuaciones judiciales desde la notificación al demandante del auto despachando ejecución que fue llevado a cabo con fecha de 10 de julio de 2009 en la persona de su hijo.

10. Por providencia de 4 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la providencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid, de fecha 7 de abril de 2011, que no admite a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la parte recurrente contra las actuaciones judiciales que impidieron su presencia en el proceso hipotecario y, por consiguiente, también contra las actuaciones precedentes por entender que las mismas vulneran los arts. 24.1, 2 y 14 CE.

En la demanda de amparo se imputa la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por defectos de los actos de comunicación del Juzgado a la persona del recurrente. Junto a ello se agrega un segundo motivo relativo a la falta de llamamiento al proceso de sus dos hijos, que poseen un interés legítimo al haberles sido adjudicada, junto a su madre, la vivienda hipotecada en el proceso de divorcio de sus progenitores. Por último, se aduce la lesión del derecho a la igualdad *ex* art. 14 CE, relativo a la naturaleza y efectos del proceso hipotecario frente al proceso común de ejecución en cuanto a privilegios del ejecutante.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso por entender que concurre la primera de las vulneraciones denunciadas. La representación de doña Ana Isabel Palencia Peñalba igualmente solicita que se otorgue el amparo al haberse conculcado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), no sólo del recurrente, sino también de sus hijos como titulares de un derecho de uso sobre la vivienda habitual, en tanto que la representación de la entidad NCG, S.A., se opone al recurso de amparo.

2. Procede analizar, en primer lugar, si la falta de emplazamiento personal del demandante de amparo, como hipotecante no deudor, en el proceso de ejecución hipotecaria ha supuesto o no una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE).

Este Tribunal ha declarado reiteradamente que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos (STC 79/2013, de 8 de abril, FJ 2), sin perjuicio del pronunciamiento que pueda recaer y de la posible existencia de otras acciones que puedan corresponder a los afectados (STC 43/2010, de 26 de julio, FJ 2).

Al respecto es necesario traer a colación una reiterada doctrina constitucional que ha venido resaltando la importancia, en todos los órdenes jurisdiccionales, de la efectividad de los actos de comunicación procesal y, en particular, del emplazamiento, a través del cual el órgano judicial pone en conocimiento, de quienes ostentan algún derecho o interés la existencia misma del proceso, dada la trascendencia que estos actos revisten para garantizar el derecho reconocido en el art. 24.1 CE. Por esta razón, pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídico-procesal, sin que, claro está, ello signifique exigir al Juez o Tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora (por todas, SSTC 334/1993, de 15 de noviembre, FJ 2; 113/1998, de 1de junio, FJ 2; 26/1999, de 8 de marzo, FJ 8; 1/2000, de 17 de enero, FJ 3, y 102/2003, de 2de junio, FJ 2).

En consonancia con ello, cuatro son los presupuestos que venimos analizando para acreditar la vulneración de este derecho fundamental por falta de emplazamiento personal: 1) La titularidad por el demandante de amparo, al tiempo de la iniciación del proceso, de un derecho e interés legítimo y propio, susceptible de afectación por la causa enjuiciada, en las resoluciones judiciales recurridas. La situación de interés legítimo resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida; 2) La posibilidad de identificación del interesado por el órgano jurisdiccional; 3) El cumplimiento por el órgano judicial de su obligación constitucional de velar para que los actos de comunicación procesal alcanzasen eficazmente su fin, lo que significa, entre otras cosas, concebir los emplazamientos edictales como modalidades de comunicación de carácter supletorio y excepcional (STC 126/1999, de 28 de junio) o no presumir sin más que las notificaciones realizadas a través de terceras personas hayan llegado a conocimiento de la parte interesada cuando la misma cuestiona con datos objetivos que así haya sido (STC 113/2001, de 7 de mayo); y 4) Por último, que el recurrente en amparo haya sufrido como consecuencia de la omisión del emplazamiento una situación de indefensión real y efectiva, lo que no se da cuando el interesado tiene conocimiento extraprocesal del asunto y, por su propia falta de diligencia, no se persona en la causa. El conocimiento extraprocesal del litigio ha de verificarse mediante una prueba suficiente, que no excluye las reglas del criterio humano que rigen la prueba de presunciones (por todas, SSTC, 102/2003, de 2 de junio, FJ 2; 102/2004, de 2 de junio, FJ 3; 207/2005, de 18 de junio, FJ 2; 246/2005, de 10 de octubre, FJ 3, y 124/2006, de 24 de abril, FJ 2).

Igualmente este Tribunal ha afirmado que la necesidad de promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la debida contradicción, impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia que, en palabras de la STC 56/2001, de 26 de febrero, FJ 2, “tiene especial importancia en el proceso de ejecución”. En concreto y por lo que respecta a la posibilidad de intervenir en un proceso de ejecución, se ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva habilita a quienes ostenten algún derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por los actos de ejecución a comparecer y actuar en el procedimiento, aunque no hubieran sido parte en el proceso principal, y a este fin los arts. 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 260.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) exigen que las resoluciones judiciales se notifiquen no sólo a las partes procesales, sino también a las personas a quienes se refieran o puedan causar el perjuicio (SSTC 229/2000, de 2 de octubre, FJ 3 y 56/2001, de 26 de febrero, FJ 2).

3. La aplicación de la doctrina constitucional expuesta al caso enjuiciado ha de conducir a apreciar la existencia de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) denunciada.

No cabe duda de que el demandante de amparo ostentaba un evidente y legítimo interés en el proceso de ejecución hipotecaria en su condición de hipotecante no deudor (SSTC 275/1993, de 20 de septiembre; 126/1996, de 9 de julio; 229/2000, de 2 de octubre y 56/2001, de 26 de febrero). Resulta también incuestionable que el demandante de amparo era perfectamente identificable a partir de los datos que figuran en las actuaciones, pues consta en la documentación que está separado judicialmente de la deudora, que consintió una hipoteca de máximo otorgando un poder de representación, que fue su ex cónyuge quien estableció a efectos de comunicaciones el domicilio familiar, que el Notario lo identificó por su DNI y los datos que en este documento aparecían, que habita en la misma vivienda desde que tuvo lugar la ruptura matrimonial, que siempre ha sido empleado del servicio de correos de Madrid. No obstante la constancia de tan significativos datos, el Juzgado, en unos casos, presumió que las notificaciones realizadas a su hijo de 18 años en el domicilio familiar y en sobre cerrado iban a llegar a su conocimiento y, en otros, al no poder hallarlo en un domicilio que no era el suyo, acordó la notificación mediante edicto, variando sin criterio razonable entre un modo y otro la práctica de la comunicación.

Así pues, además de ser necesario el emplazamiento personal del demandante de amparo al ostentar derechos e intereses legítimos en el proceso ejecutivo impugnado, también era factible localizarlo, ya fuera en su domicilio real, ya en su lugar de trabajo, por resultar identificable a partir de los datos que constan en las actuaciones. En todo caso, el art. 156 LEC obligaba al Juzgado a la práctica de diligencias de averiguación del domicilio, incluso a través del padrón de habitantes y otros registros públicos. Sólo una vez agotada esta posibilidad, se podía haber acudido a la notificación por edictos, lo que no fue adoptado por el órgano judicial, que se limitó a seguir adelante con la ejecución, a pesar de tener pleno conocimiento de que el domicilio al que se dirigían las notificaciones no era el del actor. Todo ello hace que se deba afirmar que la falta de emplazamiento, en cualquier caso, debía haber sido corregida por el Juez, como así resulta del art. 24.1 CE, ya que el derecho a no padecer indefensión debe ser restaurado por quien presta la tutela judicial (SSTC 197/1997, de 24 de noviembre, FJ 3, y 1/2000, de 17 de enero, FJ 5).

Esta falta de emplazamiento del demandante de amparo en el proceso le ha producido un perjuicio real y efectivo en sus posibilidades de defensa, puesto que le ha impedido defender sus derechos e intereses en el procedimiento ejecutivo, no existiendo dato alguno en las actuaciones que permita deducir o inferir de manera suficiente y razonada que hubiera tenido un conocimiento extraprocesal del pleito. En este sentido, frente al criterio del órgano judicial en la resolución de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, ha de recordarse que, según nuestra reiterada doctrina constitucional, “el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado que vaciaría de contenido constitucional su queja no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse suficientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega ... afirmaciones compatibles con que, como también hemos recordado, del examen de las actuaciones pueda inferirse de manera suficiente y razonada que tuvo o hubo de haber tenido un conocimiento extraprocesal de la pendencia del litigio o que no podía ignorar su existencia” (SSTC 26/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 20/2000, de 31 de enero, FJ 5, y 102/2003, de 2 de junio, FJ 3).

En este caso, en dichas actuaciones no existe dato alguno que permita deducir de manera suficiente y razonada la carencia o insuficiente diligencia por parte del demandante de amparo para conocer extraprocesalmente la existencia del proceso. Al contrario, conviene no pasar por alto varios hechos suficientemente acreditados: en primer lugar, que apoderó a su ex mujer para constituir hipoteca de máximo; es decir, sobre su mitad del inmueble con un límite en la cuantía del préstamo (75.000 €) y por tiempo determinado (quince años); en segundo término, que la hipoteca se constituyó varios años después de la separación judicial y de la atribución de la vivienda a los hijos y, por último, y en atenciones a lo manifestado por su ex cónyuge, de que el demandante no residía en la vivienda, era imaginable cuando menos que desconociese la existencia del procedimiento, y no se haya efectuado diligencia alguna más para asegurar su notificación personal, propiciando con esta conducta lo que se ha sustanciado en definitiva, en el hecho de que un tipo de subasta de 245.000 € haya sido adjudicada a la entidad bancaria por 75.000 €, que coincide con el máximo garantizado por el demandante en amparo.

4. Dos últimas observaciones conviene aún realizar. Conforme se ha dejado constancia en los antecedentes de hecho, tanto el demandante de amparo como su ex mujer manifiestan que las resoluciones judiciales recurridas también vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva de los hijos, que igualmente gozan del derecho al uso y disfrute de la vivienda. Pero, como con razón afirma el Ministerio Fiscal, no ha lugar a formular pronunciamiento alguno al respecto, pues debieron ser ellos los que, de manera individual, solicitaran el amparo (asistida la menor por un representante legal).

Por lo demás, ningún pronunciamiento hemos de hacer tampoco en relación con el resto de vulneraciones de derechos constitucionales que se imputan a la providencia de fecha de 7 de abril de 2011 dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid en relación con las resolución de las cuestiones que se suscitaron en el proceso de ejecución hipotecaria. En efecto, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del recurrente en amparo conlleva un fallo estimatorio del recurso, no siendo necesario proseguir con el análisis de las demás lesiones.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la representación procesal de don Pedro Pablo Lázaro Sánchez y, en consecuencia:

1° Reconocer el derecho de la parte recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2° Declarar la nulidad de la providencia de fecha de 7 de abril de 2011, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 31 de Madrid, en los autos sobre ejecución hipotecaria núm. 1211-2009.

3º Retrotraer las actuaciones judiciales seguidas desde la notificación al demandante del Auto despachando ejecución, que fue llevada a cabo, con fecha de 10 de julio de 2009, en la persona de su hijo, procediendo con respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 137/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:137

Recurso de amparo 7044-2012. Promovido por don Miguel Ángel Jiménez Ramírez en relación con el Auto de un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de San Vicente del Raspeig que rechazó el incidente de nulidad de actuaciones instado en proceso hipotecario.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos del demandado cuyo domicilio figuraba en la documentación aportada con la demanda (STC 122/2013).

1. Se ha conculcado el derecho a la tutela jurisdiccional de la parte demandada, art. 24.1 CE, pues, constando en las actuaciones la existencia de un domicilio personal de los demandados distinto al de la finca objeto de hipoteca, el Juzgado ejecutor acudió al emplazamiento edictal, resultando una notificación innecesaria y en esa misma medida improcedente, pues a la postre acarreó el desconocimiento por el recurrente del proceso ejecutivo seguido en su contra, padeciendo con ello indefensión material [FJ 4].

2. Cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (SSTC 40/2005, 122/2013) [FJ 3].

3. El órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso [FJ 3].

4. El Juzgado ejecutor ha actuado ciñéndose a una aplicación literal del art. 686 LEC, sin considerar la procedencia de cualquier otro precepto de la Ley de enjuiciamiento civil regulador del deber de diligencia del órgano judicial para lograr la notificación personal, en los casos de falta de paradero conocido del demandado, antes de tener que acudir a la vía de la notificación por edictos [FJ 2].

5. Procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado (STC 122/2013) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7044-2012, promovido por don Miguel Ángel Jiménez Ramírez, representado por el Procurador de los Tribunales don Federico Ruipérez Palomino y asistido por el abogado don Enrique Trujillo Martín, contra el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig, de 31 de octubre de 2012, que declaró la inexistencia de la nulidad de actuaciones instada por el aquí recurrente y su esposa respecto del procedimiento de ejecución hipotecaria seguido en su contra. Ha sido parte la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Esteban Jabardo Margareto, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 17 de diciembre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Federico Ruipérez Palomino interpuso demanda de amparo contra la resolución a las que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) Con fecha 17 de octubre de 2011, la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., formuló contra el aquí recurrente en amparo y su esposa doña Julia López García, demanda ejecutiva de procedimiento hipotecario para exigir el pago de una deuda garantizada con hipoteca (por importe de 181.952,67 € de principal más intereses ordinarios y de demora), identificando como domicilio de los demandados a efectos de requerimientos y notificaciones, el de “Mati, 1, 3º D Urb. El Mirador de Bonalba blq. III Muchamiel, 03110”, pero añadiendo a continuación: “Señalamos como otro posible domicilio de los demandados: Travesía de la Tejera s/n Bloque 3, 2º-B, Tarancón -16400”.

En otrosí digo de la demanda se hizo constar: “Que a efectos del requerimiento de pago solicitado en el apartado 1º del Suplico de esta demanda, el mismo deberá practicarse en el domicilio señalado, vigente en el Registro…”.

b) Como documento 1-B que acompaña a la demanda ejecutiva (folios 55 y siguientes de las actuaciones), aparece la escritura pública de “compraventa con subrogación y ampliación y novación”, por la que con fecha 10 de julio de 2007 la mercantil Grupo Urbana SL otorgaba al recurrente y su esposa la propiedad de la vivienda tipo D, planta tercera, del edificio o bloque tres del conjunto El Mirador de Bonalba, sita en el término municipal de Mutxamel (Alicante). En dicho acto igualmente interviene la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., aceptando la subrogación de los compradores en el préstamo garantizado con hipoteca que tenía constituido el banco con aquella entidad, acordándose además la ampliación del capital del préstamo.

En la escritura figura como domicilio de los compradores el de “Travesía de la Tejera, sin número, Bloque 3, 2º B” de Tarancón; mientras que al final de la cláusula segunda de la estipulación relativa a la ampliación del préstamo, queda pactado que: “Se fija como domicilio de la parte prestataria a efectos de requerimientos y notificaciones el domicilio de la finca que se amplía en esta escritura”.

c) Como documento 3 de la demanda ejecutiva (folios 101 a 103 de las actuaciones), se aporta “aviso de servicio” de Correos de fecha 27 de septiembre de 2011, dejando constancia del resultado negativo del intento de entrega de telegrama de requerimiento de pago enviado a la esposa del recurrente en la dirección de la finca hipotecada, telegrama éste de fecha 23 de septiembre de 2011, especificándose como causa: “No entregado. Dejado Aviso”.

Se aporta también (folios 105 a 107) “aviso de servicio” de Correos de fecha 26 de septiembre de 2011, indicando que la entrega del mismo telegrama a idéntica destinataria, esta vez en el domicilio de Tarancón, resultó positiva: “Entregado debidamente el 26-09-2011 a las 10:00 horas”, en concreto a la propia esposa del recurrente.

d) El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig dictó Auto el 16 de diciembre de 2011 en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2011, acordando despachar ejecución contra los demandados. En la misma fecha se dictó también decreto del Secretario del Juzgado que ordenó expedir mandamiento al Registro de la Propiedad núm. 5 de Alicante para la remisión de certificación de dominio y cargas relativa al bien hipotecado, además de requerir de pago a la parte ejecutada por los conceptos que se le reclamaban. A este último efecto, se libró exhorto al Juzgado de Paz de Mutxamel a fin de que notificara a los demandados el Auto y decreto mencionados, requiriéndoles de pago con traslado de la demanda.

e) A los folios 158 y 159 de las actuaciones del procedimiento de ejecución hipotecaria, obra la certificación de dominio y cargas expedida por el Registro de la Propiedad competente el 25 de enero de 2012, respecto de la finca hipotecada.

f) Por diligencia suscrita por una funcionaria del Juzgado de Paz de Mutxamel, de 9 de febrero de 2012 (folio 155 de las actuaciones), se hizo constar que: “habiendo sido citada, la persona indicada, de comparecencia ante este Juzgado de Paz, para el día 7-2-12, la Oficina de Correos manifiesta que dicha persona es desconocida en esa dirección. Se adjunta sobre acreditativo”.

g) El representante procesal de la entidad bancaria ejecutante dedujo escrito ante el Juzgado ejecutor el 27 de febrero de 2012 (folio 163), por el que: “Habiéndose intentado sin efecto el requerimiento de pago en el domicilio que resulta del registro solicito, de conformidad con el art. 686.3, se proceda a ordenar la publicación de EDICTOS”.

h) El Juzgado proveyó a ello mediante diligencia de ordenación de 13 de abril de 2012 (folio 164), acordando la publicación edictal dado que “se intentó sin efecto el requerimiento de pago en el domicilio que resulta del préstamo hipotecario”.

i) Por nuevo escrito de la ejecutante de 6 de junio de 2012 (folio 174) se solicitó, “a la vista del estado que mantienen los presentes autos”, la convocatoria de subasta del bien hipotecado, accediendo a ello el Juzgado por nueva diligencia de ordenación de 27 de julio de 2012 (folio 175 de las actuaciones), en la que se establecen las condiciones de la subasta, fijándose ésta para el 13 de noviembre de 2012 a las 10:30 horas.

j) Con fecha 1 de octubre de 2012 se consignó escrito de doña Irene Ortega Ruiz, Procuradora de los Tribunales que actuaba en nombre de los demandados en el procedimiento de referencia (folios 180 a 190 de las actuaciones), por el que formuló incidente de nulidad de actuaciones por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con resultado de indefensión, toda vez que sus patrocinados no habían tenido conocimiento de la causa seguida en su contra, sino hasta haber recibido “durante el mes de agosto … una carta del propio Juzgado, consistente en la diligencia de ordenación de fecha 27 de julio de 2012, donde se señala fecha y hora para la subasta de la finca hipotecada y propiedad de los mismos”.

k) Admitido a trámite el escrito, el Juzgado ejecutor dictó Auto el 31 de octubre de 2012 declarando la “inexistencia de la nulidad de actuaciones” instada por el aquí recurrente y su esposa. Así, luego de hacer cita en el razonamiento jurídico primero, del art. 228.1 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) en cuanto a la procedencia del referido incidente para reparar situaciones de indefensión, el Auto expresa en el razonamiento segundo:

“El art. 686 de la LEC señala que en el auto por el que se autorice y despache la ejecución se mandará requerir de pago al deudor y, en su caso, al hipotecante no deudor o al tercer poseedor contra quienes se hubiere dirigido la demanda, en el domicilio que resulte vigente en el Registro. Sin perjuicio de la notificación al deudor del despacho de la ejecución, no se practicará el requerimiento a que se refiere el apartado anterior cuando se acredite haberse efectuado extrajudicialmente el requerimiento o requerimientos, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 581. A estos efectos, el requerimiento extrajudicial deberá haberse practicado en el domicilio que resulte vigente en el Registro, bien personalmente si se encontrare en él el deudor, o el hipotecante no deudor o el tercer poseedor que haya de ser requerido, o bien al pariente más próximo, familiar o dependiente mayores de catorce años que se hallaran en la habitación del que hubiere de ser requerido y si no se encontrare a nadie en ella, al portero o al vecino más próximo que fuere habido. Intentado sin efecto el requerimiento en el domicilio que resulte del Registro, no pudiendo ser realizado el mismo con las personas a las que se refiere el apartado anterior, se procederá a ordenar la publicación de edictos en la forma prevista en el artículo 164 de esta Ley. En el presente supuesto, la notificación de la demanda y el requerimiento de pago se intentaron en el domicilio señalado en la escritura de compraventa con subrogación, ampliación y novación otorgada en fecha 10 de julio de 2007 … siendo por tanto que dicho domicilio es el señalado para notificaciones en el Registro de la Propiedad nº 5 de Alicante en la certificación de cargas expedida con fecha 25 de Enero de 2012, por lo que no puede entenderse que haya existido indefensión al haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 686 de la LEC, siendo las propias partes, tal y como consta en la escritura, las que fijaron como domicilio para recibir notificaciones, la propia finca hipotecada, y por ello se procedió a remitir a dicho domicilio la demanda y el requerimiento a través de exhorto al Juzgado de Paz de Mutxamel, que procedió a su devolución sin haber hallado a los ejecutados.”

3. La demanda de amparo alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haberse seguido en contra del aquí recurrente el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2012 [*rectius*: 642-2011], sin tener conocimiento de su existencia sino a partir de la notificación de una diligencia de ordenación dictada por la Secretaría del Juzgado, señalando fecha y hora para la celebración de la subasta de la finca hipotecada de su propiedad, sita en la localidad de Mutxamel (Alicante).

Afirma en fundamento de su pretensión, que el recurrente y su esposa residen en la Travesía de la Tejera, s/n, portal 3, 2-B de la localidad de Tarancón (Cuenca) y no en la finca hipotecada, siendo aquel domicilio conocido por la entidad bancaria ejecutante, hasta el punto de que así lo hizo constar en la propia demanda de ejecución como uno de los domicilios posibles. Pese a ello, prosigue la demanda, las notificaciones a dicha parte se practicaron por el Juzgado en el domicilio designado en la escritura de constitución de la hipoteca (el del mismo inmueble objeto de ejecución), “donde se pudo apreciar que éramos desconocidos en dicha finca por el cartero y por los propios vecinos ya que nunca hemos vivido allí ni ocupado dicho inmueble hipotecado, la notificación no pudo ser efectuada. Con posterioridad se publicaron edictos para notificarnos, con lo cual y al no vivir ni siquiera en la provincia de Alicante no pudimos darnos por enterados pues como decimos vivimos en Tarancón, provincia de Cuenca”. Añade la demanda que “llama la atención” el hecho de que el Juzgado no practicara ninguna notificación del procedimiento en su domicilio real, pese a conocerlo, y que en cambio sí se procedió a notificarles en tal lugar, la diligencia fijando la celebración de la subasta.

Termina argumentándose sobre la lesión denunciada, que este Tribunal Constitucional “tiene reiterado que la notificación a las partes procesales debe agotar todas las posibilidades para hacerla llegar al interesado y que pueda conocer el procedimiento que contra [é]l se ha entablado con el fin de que no se produzca indefensión y que pueda comparecer en el mismo para defenderse y aquí no se ha hecho”.

La demanda suplica que se dicte Sentencia reconociendo al recurrente el derecho fundamental vulnerado, declarando la nulidad “del Auto de fecha 31 de octubre de 2012 … retrotrayéndose el procedimiento hipotecario”.

Por medio de otrosí se solicitó, en aplicación del art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la suspensión del Auto recurrido y del procedimiento hipotecario del que deviene, en el estado en que se encuentre con el fin de que no se causara un daño irreparable con la ejecución y el desahucio de la vivienda.

4. Con fecha 7 de noviembre de 2013, la Sala Segunda de este Tribunal dictó providencia admitiendo a trámite la demanda de amparo y ordenando, conforme a lo previsto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig, a efectos de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2011, en el plazo máximo de diez días, con emplazamiento a las partes del proceso para su posible comparecencia ante este Tribunal también por plazo de diez días, excepto la parte recurrente.

En virtud de providencia de la misma fecha la Sala acordó formar la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente sobre suspensión, y, tras oír a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por el plazo común de tres días, dictó Auto el 16 de diciembre de 2013 acordando suspender la ejecución del Auto de 31 de octubre de 2012 y el señalamiento de la subasta sobre la finca hipotecada en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2011.

5. Mediante escrito registrado el 4 de diciembre de 2013, el Procurador don Esteban Jabardo Margareto, actuando en representación de la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., solicitó que se tuviera a esta última como personada y parte recurrida en el recurso, entendiéndose con dicho profesional las sucesivas actuaciones.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 17 de diciembre de 2013, se acordó tener por personado y parte al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., en los términos solicitados, si bien condicionado a la aportación por su Procurador de la escritura de poder notarial que acreditase su representación, en el plazo de diez días. Igualmente se acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

El requerimiento de subsanación resultó cumplimentado mediante escrito del Procurador de los Tribunales don Esteban Jabardo Margareto de 30 de diciembre de 2013, dictándose al efecto diligencia de constancia por la misma Secretaría de Justicia de la Sala el 7 de enero de 2014, acordando el desglose y devolución del poder original a dicho Procurador.

7. Con fecha 22 de enero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la representación procesal de la parte recurrente por el que se ratifica en lo alegado en la demanda, insistiendo en que se le había causado indefensión y por ello la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en el juicio hipotecario de referencia, solicitando de nuevo la estimación del recurso.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 21 de enero de 2014, en el que interesó el otorgamiento del amparo.

Luego de pasar revista a los antecedentes procesales del caso, el escrito identifica como objeto del debate el problema una vez más de la defectuosa realización de los actos de comunicación procesal, hecho que considera de “indudable repercusión constitucional” por suponer la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, dada la exclusión del proceso que ello acarrea para la parte afectada, en este caso aquella contra la que se dirige la pretensión de ejecución en el procedimiento hipotecario. En tal sentido, hace referencia el escrito de alegaciones a la doctrina de este Tribunal que enfatiza en el deber del órgano judicial de intentar por todos los medios a su alcance la notificación personal del legitimado pasivo “en cuantos domicilios de las partes le consten ya se hallen éstos identificados en las actuaciones (STC 245/2006) o ya haya necesidad de recurrir a algún registro público como se dice en la STC 126/2006”.

Argumenta asimismo la Fiscalía, que “la LEC 1/2000 ha asumido el legado de la doctrina constitucional sobre los actos de comunicación reforzando, más si cabe, la obligación del órgano judicial”, lo que se colige de los arts. 155 y 156 de dicha Ley procesal en los que se pretende “apurar todas las posibilidades de comunicación dando además una especial trascendencia a los archivos y registros públicos (art. 156.2 LEC)”. Se cita después doctrina sobre el carácter subsidiario de la notificación edictal (STC 191/2003, FJ 3), precisando que “[r]ecientemente se ha dictado sentencia en caso similar al presente en 20/5/2013, STC 122/2013 … en el que se otorgó el amparo por indefensión del demandante”.

A continuación el escrito de alegaciones de la Fiscalía menciona las circunstancias del caso concreto, afirmando que “de la lectura de los autos … resulta acreditado que, desde la demanda inicial (folio 2), el Banco demandante había facilitado al Juzgado no sólo el domicilio de los demandados que figuraba en el Registro de la Propiedad que correspondía al de la finca objeto del litigio, sino también el domicilio real y actual de los demandados que lo era en el pueblo de Tarancón (Cuenca) en la calle Travesía de la Tejera, s/n portal 3.2.B”. La misma dirección que, prosigue, se indicaba en la escritura de compraventa presentada por la entidad actora con la demanda ejecutiva, como también en los requerimientos de pago. Además, razona, en el domicilio de Tarancón “era de prever el éxito de la comunicación ya que la casa adquirida e hipotecada se hallaba entonces en construcción, lo que hacía suponer que la comunicación resultaría fallida”. Pese a ello, explica, los intentos de notificación se hicieron “a la vivienda de Mutxamel en el que resultaron fallidos los intentos de requerir de pago y de notificar el auto despachando ejecución”. Como resultado de esto último el Juzgado, “en vez de citar en el domicilio de Tarancón, atendió a la solicitud del actor de notificar mediante la publicación de edictos”, lo que de acuerdo con la doctrina constitucional únicamente resulta válido “en supuestos de domicilio desconocido o ignorado paradero, circunstancias que aquí no se dan”.

Discrepa de igual modo el Ministerio Fiscal del razonamiento del Auto impugnado en amparo, acerca de la cobertura que prestarían a dicha comunicación edictal los arts. 164 y 686 LEC: “el art. 164 LEC, parte de que han sido cumplidas las previsiones del art. 156 de la LEC (en cuanto a investigación exhaustiva y de oficio del domicilio del deudor) lo que aquí no se ha hecho”; mientras que una “lectura constitucional” del art. 686 debería haber llevado al Juzgado en este caso, cuanto menos, “a una mínima atención a la lectura de los autos ya que el domicilio en el que no se emplazó era conocido por el Juzgado desde la presentación de la demanda y documentos anejos (compraventa) y no fue tenido en cuenta sino cuando ya estaba señalado el día y hora de la subasta cuya suspensión hubo de acordar el TC”.

El escrito de alegaciones, por último, solicita la estimación del recurso y como medida de reparación del derecho vulnerado, entiende que “el amparo debe tener un alcance retroactivo máximo con anulación de autos desde la notificación del despacho de ejecución ya que el origen de la lesión ha de situarse en el momento en que deja de notificarse tal auto, que es la ocasión primera que tuvieron los demandados de participar como parte en el proceso de ejecución”.

9. No presentó escrito de alegaciones la representación de la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.

10. Por providencia de 4 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de amparo contra el Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig, que declaró la “inexistencia” de la nulidad de actuaciones instada contra el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2011 seguido por la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., contra el aquí recurrente y su esposa. Se alegó como base del incidente y se hace ahora ante este Tribunal en la demanda de amparo, que el proceso de referencia se siguió a espaldas de los demandados, quienes no tuvieron conocimiento del mismo hasta recibir una carta del Juzgado en la que se incluía copia de la diligencia de ordenación acordando fecha y hora para la convocatoria de la subasta de la finca objeto de hipoteca, a la sazón de su propiedad tras su adquisición por escritura notarial de 10 de julio de 2007.

La demanda alega la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 CE), sosteniendo que la notificación al aquí recurrente de ese procedimiento ejecutivo por vía edictal, ha supuesto un desconocimiento de la doctrina de este Tribunal acerca del carácter estrictamente subsidiario de dicho mecanismo de comunicación, debiendo prevalecer la notificación personal del legitimado pasivo del proceso excepto cuando el órgano judicial competente haya agotado todas las posibilidades para su localización. Tal circunstancia, sin embargo, no concurre en este caso, se argumenta, puesto que si bien es cierto que la finca hipotecada, sita en la localidad de Mutxamel (Alicante), fue la designada como domicilio a efectos de notificaciones en la escritura de constitución de la hipoteca, no lo es menos que en la propia demanda ejecutiva se hacía constar que el domicilio real de los compradores, era el de Travesía de la Tejera s/n portal 3, 2-B de la localidad de Tarancón (Cuenca) y no el de aquella finca; y que, además, obran en autos los requerimientos de pago por vía extrajudicial, realizados de manera infructuosa a las señas de la finca hipotecada.

El Fiscal ha interesado el otorgamiento del amparo, por entender que se ha producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión denunciada por el actor, como consecuencia de la deficiente realización de los actos de comunicación procesal en el procedimiento de ejecución hipotecaria.

2. Según consta en las actuaciones, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig negó la existencia de la vulneración del derecho fundamental invocado, sosteniendo haber actuado correctamente, ya que siguió el dictado del art. 686 LEC, en la redacción dada a este precepto por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, por cuanto esta norma autoriza a acudir a la notificación por edictos en caso de que no se haya podido verificar la del deudor en el domicilio indicado por éste en la escritura de constitución de hipoteca, lo que precisamente se hizo en este caso.

Así expuestos los términos del debate y antes de seguir adelante, indiquemos que el art. 686 LEC, citado por la resolución aquí impugnada, dispone en su apartado 1: “En el auto por el que se autorice y despache la ejecución se mandará requerir de pago al deudor y, en su caso, al hipotecante no deudor o al tercer poseedor contra quienes se hubiere dirigido la demanda, en el domicilio que resulte vigente en el Registro”. A su vez, el núm. 3 del mismo artículo señala: “Intentado sin efecto el requerimiento en el domicilio que resulte del Registro, no pudiendo ser realizado el mismo con las personas a las que se refiere el apartado anterior, se procederá a ordenar la publicación de edictos en la forma prevista en el artículo 164 de esta ley”.

La lectura de ambos apartados del art. 686 permite colegir, así, que el Juzgado ejecutor ha actuado ciñéndose a una aplicación literal de la mencionada norma, sin considerar la procedencia de cualquier otro precepto de la Ley de enjuiciamiento civil regulador del deber de diligencia del órgano judicial para lograr la notificación personal, en los casos de falta de paradero conocido del demandado, antes de tener que acudir a la vía de la notificación por edictos.

3. Constatado lo que antecede y a fin de brindar una solución adecuada al presente recurso, debemos atender a la doctrina asentada por este Tribunal en su STC 122/2013, de 20 de mayo, en el que justamente se enjuició un supuesto de hecho similar al que aquí nos ocupa. En ella hemos recordado ante todo, con cita de las precedentes SSTC 245/2006, de 24 de julio, FJ 4; 104/2008, de 15 de septiembre, FJ 3; y 28/2010, de 27 de abril, FJ 4, que en materia de procedimientos ejecutivos hipotecarios resulta plenamente aplicable la doctrina general de este mismo Tribunal, en torno al carácter subsidiario de la notificación por edictos, lo cual implica “que el órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En este sentido hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (por todas, SSTC 40/2005, de 28 de febrero, FJ 2; 293/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; y 245/2006, de 24 de julio, FJ 2)” (STC 122/2013, de 20 de mayo FJ 3).

Ante el conflicto que parece suscitar la lectura literal del art. 686.3 LEC, en relación con el enunciado de la citada doctrina constitucional, la propia STC 122/2013 llevó a cabo una interpretación conforme de dicho precepto (*secundum constitutionem*), “integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado” (FJ 5).

4. La aplicación de los postulados de la STC 122/2013 que acaban de fijarse, determina la estimación de la presente demanda de amparo. Según se ha venido refiriendo, consta en las actuaciones del procedimiento y en concreto en la demanda ejecutiva presentada, la existencia de un domicilio personal de los demandados —y por tanto, del aquí recurrente— distinto al de la finca objeto de hipoteca, domicilio del cual inclusive hizo advertencia la parte ejecutante. Resultan también ilustrativos los diversos requerimientos de pago efectuados extrajudicialmente a los deudores mediante telegrama y que fueron aportados con aquella demanda, donde aparece con resultado infructuoso el intentado en las señas de Mutxamel y, en cambio, positivo el realizado en el domicilio de Tarancón.

Pese a la evidencia de estos datos, que se encontraban a disposición del Juzgado ejecutor sin necesidad de tener que instar ninguna de las diligencias de averiguación previstas en el art. 156 LEC, aquél optó en todo momento por ceñirse como lugar de las notificaciones al domicilio de la finca hipotecada, por ser éste el expresado en la escritura correspondiente, en aplicación exclusiva del art. 686 LEC, con la consecuencia de acudir al mecanismo de emplazamiento edictal en cuanto no fue posible lograr aquel emplazamiento. Una notificación por edictos que, conforme a lo que se ha explicado, resultaba innecesaria y en esa misma medida improcedente, pues a la postre acarreó el desconocimiento por el recurrente del proceso ejecutivo seguido en su contra, padeciendo con ello indefensión material.

Por lo demás, el Juzgado no niega que la notificación de la diligencia de aprobación de la convocatoria de subasta de la finca sí se produjo en el domicilio de Tarancón, como afirmaba el escrito solicitando la nulidad (y luego la demanda de amparo). Se desconoce sin embargo el porqué de este último proceder del órgano judicial, que justamente era el correcto, pero que no explica en su Auto desestimatorio del incidente. De haberse notificado los actos del procedimiento a ese domicilio desde el principio, no se habría conculcado el derecho a la tutela jurisdiccional de la parte demandada (art. 24.1 CE).

A falta de dato alguno que indique que el recurrente tuvo conocimiento extrajudicial del proceso ejecutivo hipotecario seguido en su contra, antes de recibir aquella carta con la convocatoria de la subasta, el incidente de nulidad de actuaciones que promovió ante el Juzgado ejecutor debió prosperar. Ahora ha de serlo el recurso de amparo que se ha formalizado ante nosotros, conforme se anticipó.

5. La estimación de la demanda comporta el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) del que es titular el recurrente, lo que lleva a declarar la nulidad del Auto del Juzgado ejecutor de 31 de octubre de 2012.

En orden a la debida reparación de su derecho fundamental, debe acordarse la retroacción del procedimiento de ejecución hipotecaria hasta el momento inmediatamente siguiente al de dictarse el Auto que admitió a trámite la demanda ejecutiva, con el fin de que dicho Juzgado provea a la notificación a la parte demandada de esa resolución judicial junto con la propia demanda ejecutiva y documentos anejos a ésta, efectuando el pertinente requerimiento de pago, todo ello de manera respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Miguel Ángel Jiménez Ramírez y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 CE).

2º Restablecerlo en su derecho, y, a tal fin, declarar la nulidad del Auto de 31 de octubre de 2012 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de San Vicente del Raspeig.

3º Retrotraer las actuaciones del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 642-2011 hasta el momento inmediatamente siguiente al dictado del Auto de 16 de diciembre de 2011, de admisión de la demanda ejecutiva, para que se provea a su notificación y al consiguiente requerimiento de pago, de manera respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 138/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:138

Recurso de amparo 5167-2013. Promovido por don P. R. R., en relación con el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo y las Sentencias de la Audiencia Provincial de Badajoz y un Juzgado de Primera Instancia de Mérida sobre régimen de visitas de abuelos maternos.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): traslación genérica, carente de elementos de individualización o referencia al interés de los menores, del régimen de estancias de los progenitores no custodios al caso de los abuelos maternos.

1. La decisión judicial impugnada, examinada desde el canon de razonabilidad, reforzado por la conexión con el principio de interés del menor del art. 39 CE, debe entenderse lesiva desde la perspectiva constitucional desde el momento en que hay una absoluta falta de ponderación del citado principio a la hora de decidir sobre la extensión del derecho de comunicación y visita de los abuelos con los nietos, fundamentándose en una genérica traslación del régimen de visitas para progenitores no custodios, sin ningún elemento de individualización y sin ninguna referencia al interés de los menores [FJ 5].

2. La determinación de la extensión del régimen de visitas y comunicación de los abuelos con los nietos es una cuestión de legalidad cuya concreción corresponde a los Tribunales ordinarios, ponderando el interés superior del menor y valorando las circunstancias concretas del caso, por lo que nuestro canon de enjuiciamiento debe discurrir en la perspectiva del derecho constitucional a obtener una resolución fundada [FJ 4].

3. El canon de razonabilidad constitucional deviene más exigente por cuanto que se encuentran implicados en el caso objeto de enjuiciamiento valores y principios de indudable relevancia constitucional, al invocarse por el demandante de amparo el principio del interés superior del menor que tiene su proyección constitucional en el art. 39 CE y que se define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales (SSTC 141/2000, 127/2013) [FJ 3].

4. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de motivación de las resoluciones judiciales (SSTC 148/1994, 64/2010) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5167-2013, promovido por don P. R. R., representado por el Procurador de los Tribunales doña María Fuencisla Martínez Mínguez y asistido por el Abogado don Fernando Romón Sánchez, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 18 de junio de 2013, que inadmite el recurso de casación contra la Sentencia de 12 de julio de 2012 dictada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz en recurso de apelación 200-2012, desestimatoria del recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de 13 de febrero de 2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mérida en juicio verbal 525-2011. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de septiembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña María Fuencisla Martínez Mínguez, en nombre y representación de don P. R. R. y bajo la dirección del Abogado don Fernando Romón Sánchez, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante Sentencia de fecha 18 de marzo de 2005 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Mérida acordó, en los Autos núm. 653-2004, la separación del matrimonio entre don P. R. R. y doña A. I. R. A., atribuyendo la guarda y custodia de los dos hijos menores de edad, N. y A., a la madre y fijando un régimen de visitas a favor del padre.

La Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz, con sede en Mérida, desestimó, mediante sentencia de 7 de diciembre de 2005, dictada en los Autos de recurso núm. 503-2005, el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la progenitora, y confirmó el régimen de visitas acordado en primera instancia.

En fecha 24 de junio de 2011 falleció doña A. I. R. A., pasando a vivir los dos hijos menores con su padre, quien a partir de entonces ostenta con carácter exclusivo la guarda y custodia de los mismos.

b) La representación procesal de don I. R. G. y doña M. E. A. G., abuelos maternos de los dos nietos, presentaron, en fecha 27 de julio de 2011, demanda solicitando el establecimiento de un régimen de visitas a su favor, sobre la base de lo dispuesto en los arts. 94 y 160 del Código civil (CC).

El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Mérida tramitó los autos de juicio verbal núm. 525-2011 y dictó Sentencia de fecha 13 de febrero de 2012 estimando la demanda y fijando, en su parte dispositiva, un régimen de visitas a favor de los abuelos maternos consistente en fines de semana alternos desde la salida del colegio el viernes hasta el domingo a las 21:00 horas, en invierno y hasta las 22:00 horas en verano; dos días inter semanales, los lunes y miércoles, desde la salida del colegio hasta las 20:00 horas, en invierno, y hasta las 22:00 horas en verano (si los menores tuvieran actividades extraescolares que cercenara en el tiempo de visitas, se sustituye por los martes y jueves con el mismo horario); una semana de vacaciones de Navidad; mitad de las vacaciones de Semana Santa y un mes en verano.

El órgano judicial fundamenta su decisión en el principio del *favor filii*, tomando en cuenta lo estipulado en los arts. 94 y 160 CC, y razonando en los términos siguientes:

“Así, ha quedado acreditado que los niños han mantenido una relación muy estrecha con los abuelos, puesto que la custodia de éstos la tenía la madre, la cual necesitaba la asistencia de aquéllos cuando tenía que trabajar, pernoctando los niños con los abuelos en ocasiones, los cuales se encargaban de llevarlos y traerlos del colegio.

Por su parte, el padre desde el divorcio en el 2005, disfruta de un régimen de visitas normalizado, teniendo la custodia de los menores desde el fallecimiento de la madre en junio de 2011, e impidiendo las relaciones solicitadas desde julio, según refiere, porque los abuelos le insultan lo que provoca angustia en N., la hija de 11 años.

Sin embargo, dicha angustia viene provocada por el enfrentamiento directo de los abuelos con la pareja de su padre, la cual carece de importancia según el perito que ha depuesto a favor del propio demandado, puesto que el estrés desaparecería en una situación normalizada, cuando conozca que tiene que estar con los abuelos un tiempo, o si evita el enfrentamiento con la pareja de su padre o los abuelos dejan de referirse al padre con expresiones insultantes.

A ello se añade, que la menor no se niega a tener relaciones con los abuelos, no existiendo, ni siquiera dicho estrés, en el menor A.

En consecuencia, valorando que las relaciones de los menores con su familia materna son beneficiosas para éstos, según lo fundamentado más arriba, y no existiendo justa causa que impida la limitación del derecho, la sentencia ha de ser estimatoria.”

c) La representación procesal del padre interpuso recurso de apelación impugnando el régimen de visitas concedido a los abuelos maternos, por su excesiva amplitud y extensión.

La Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz, con sede en Mérida, acordó la incoación de rollo de apelación núm. 200-2012. Por Sentencia de 12 de julio de 2012 acordó desestimar la apelación y confirmar el pronunciamiento de primera instancia, con el siguiente razonamiento:

“Las particulares circunstancias de este caso, no solo derivadas de la edad de los menores, sino de las tensas relaciones entre la familia materna y el padre aconsejan el régimen descrito en la sentencia de instancia, pues no hay que dejar de reconocer que en esta materia ha de primar el interés y beneficio del menor y que corresponde a ambas partes procurarlo, buscando una situación normalizada, que no se funde en situaciones que puedan derivar conflictivas y que resulten los más amigablemente posible para los motivos. No hay motivos para modificar el régimen que la Juez de instancia ha establecido que nos parece el más adecuado al caso presente atendiendo la correcta valoración de la prueba efectuada.

En definitiva, nos parece razonable y ponderado el criterio indicado por la Juez de instancia sin que el recurrente haya aportado ningún dato trascendental que permita desvirtuar los razonamientos de la sentencia apelada, entendiendo que el régimen de visitas, es suficiente, amplio, flexible y adecuado a las necesidades particulares y permite a los menores mantener la imprescindible relación afectiva con sus abuelos.”

d) La representación procesal de don P.R.R. interpuso recurso de casación que fundamentó en el ordinal 3 del art. 477.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), por presentar la Sentencia interés casacional al oponerse a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, alegando la infracción de los arts. 94.2 y 160 CC, pues el régimen de visitas y comunicación con los abuelos maternos era excesivo e inadecuado para los menores y no se ajustaba al principio de*l favor fil*ii.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en el recurso núm. 2606-2012, acordó, por Auto de 18 de junio de 2013, la inadmisión del recurso de casación por inexistencia de interés casacional, basada en los siguientes criterios:

“[L]a doctrina jurisprudencial relativa a esta materia establece que en el régimen de visitas y comunicación con los abuelos se permite una flexibilidad al juez para fijarla, atendiendo siempre en primer lugar al interés superior de los menores y por otro lado valorando las circunstancias concretas del caso. Partiendo de lo anterior, las alegaciones de la parte recurrente no pueden ser acogidas, atendiendo a las conclusiones expuestas de forma motivada en el Fundamento de Derecho Primero -confirmando íntegramente la fundamentación de la sentencia dictada en primera instancia-, el cual, no solo no infringe la doctrina jurisprudencial destacada por la parte recurrente, sino que la aplica y atempera al caso concreto, y previa valoración del conjunto probatorio, concluye que el régimen de visitas de los menores con sus abuelos maternos acordado en la sentencia impugnada resulta, atendidas las circunstancias personales y familiares de estos, la más adecuada para su estabilidad. Por lo tanto, se ha de concluir que lo que verdaderamente pretende la parte recurrente es una nueva y favorable valoración de la prueba practicada, valoración que excede ampliamente del objeto del presente recurso de casación en el cual únicamente se constata la infracción de las normas sustantivas aplicables sin alteración de los hechos que la sentencia recurrida haya fijado como debidamente probados.”

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones judiciales objeto de impugnación lesionaron el art. 24.1 CE, al llevar a cabo una interpretación irracional de los arts. 94 y 160 CC, como consecuencia de fijar en favor de los abuelos maternos un régimen de comunicación y estancia de sus hijos menores igual al que le correspondería al progenitor no custodio.

Alega que el derecho de comunicación y visita de los nietos con los abuelos es totalmente distinto al establecimiento de un régimen de estancia que corresponde exclusivamente a los progenitores, en su condición de titulares de la patria potestad, por lo que el régimen de visitas establecido en favor de los abuelos maternos es no solo contrario a lo previsto en el Código civil, sino también a sus principios inspiradores y a los derechos del menor de los que se hace eco el art. 39 CE.

Concluye el recurrente afirmando que el contenido del derecho a relacionarse personalmente con los nietos que se reconoce a los abuelos nunca en modo alguno puede equipararse al derecho de estancia reconocido legalmente únicamente a los padres, toda vez que estamos ante figuras jurídicas de diferente naturaleza y que responden a finalidades distintas, por lo que estamos ante una flagrante vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por aplicación irracional y arbitraria de las normas jurídicas aplicables, en directa conexión con los derechos del menor.

4. Mediante providencia de 13 de febrero de 2014 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sala Primera del Tribunal Supremo, así como a la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz y al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mérida, a fin de que remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones y que se procediera al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo. Asimismo, se acordó formar pieza separada de suspensión, solicitada por el recurrente en escrito de fecha 28 de enero de 2014, que, una vez tramitada, fue denegada por Auto de fecha 24 de marzo de 2014.

5. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal de fecha 22 de abril de 2014 se acordó, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder al Ministerio Fiscal y a las partes personadas plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formulasen alegaciones.

6. Con fecha 5 de mayo de 2014 el demandante presentó alegaciones ratificando las ya formuladas en su escrito de demanda de amparo constitucional.

7. Con fecha 18 de junio de 2014 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que se solicita la estimación del amparo por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art 24.1 CE, en su manifestación de resolución fundada en Derecho.

Alega, en primer lugar, que la interpretación de la legalidad aplicable es competencia exclusiva de los Tribunales ordinarios (*ex* art. 117.3 CE). No obstante, ello no impide que este Tribunal pueda, precisamente por la vía del recurso de amparo, controlar la interpretación y aplicación que de la norma han realizado los Jueces y Tribunales, a los efectos de comprobar que la misma no resulte manifiestamente arbitraria o irracional. El canon de razonabilidad constitucional deviene más exigente cuando se encuentran implicados valores y principios de indudable relevancia constitucional, como sucede en el presente caso, al invocarse por el demandante de amparo el principio del interés superior del menor que tiene su proyección constitucional en el art. 39 CE, y añade que el derecho a las relaciones personales que se reconoce a los abuelos con sus nietos no participa del mismo fundamento que el derecho de relación personal que se atribuye a los progenitores no custodios, que siguen ostentando la titularidad de la patria potestad, respecto de sus hijos menores, y ambos, por tanto, participan de una naturaleza distinta.

El Fiscal entiende que la argumentación de la Sentencia incurre en irrazonabilidad desde el plano constitucional, pues la decisión de reconocer a los abuelos maternos el derecho a relacionarse con sus nietos va seguida, a continuación, de una declaración de estimación de la demanda en su totalidad, que le lleva a aprobar un amplio régimen de visitas, incluso, en algunos aspectos, más extenso que el solicitado por los propios actores. La censura constitucional que cabe hacer a esta decisión discurre en dos líneas diferenciadas. La primera, consistente en que la decisión judicial está basada en la equiparación automática que lleva a cabo del derecho a las relaciones personales entre nietos y abuelos con el derecho a las relaciones personales del progenitor no custodio, y la segunda va dirigida a constatar que, en la aplicación de los preceptos legales, se prescindió de toda ponderación del interés superior del menor, como principio constitucional inspirador de toda decisión judicial en este ámbito.

Concluye el Fiscal que las resoluciones judiciales impugnadas vulneraron el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al llevar a cabo una interpretación y aplicación de los preceptos legales alejada de su concreto fundamento y naturaleza, y sin una ponderación concreta del interés de los nietos menores, como criterio inspirador, en orden a fijar el contenido y alcance del derecho a mantener relaciones personales con sus abuelos, como así se preceptúa en el párrafo segundo del art. 94 CC, lesión que no fue reparada por el Auto de fecha 18 de junio de 2013 dictado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

8. Por providencia de 4 de septiembre, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 18 de junio de 2013, que inadmite el recurso de casación contra la Sentencia de 12 de julio de 2012 dictada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz en recurso núm. 200-2012, desestimatoria de la apelación interpuesta contra la Sentencia de 13 de febrero de 2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mérida en juicio verbal 525-2011.

En la demanda de amparo se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, al estimar que las resoluciones judiciales que reconocieron un amplio régimen de visitas de sus hijos menores a los abuelos maternos llevaron a cabo una interpretación irracional y arbitraria de los arts. 94 y 160 del Código civil, al equipararlo al régimen de visitas del progenitor no custodio, lesionando con ello el derecho fundamental invocado, que conecta con la protección de los derechos de los menores que establece el art. 39 CE y con el principio del *favor filii* .

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo.

2. Como hemos recordado en la STC 64/2010 de 18 de octubre, FJ 3, “el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, pero sí comprende, entre otras dimensiones, el derecho a obtener una resolución judicial motivada que, a su vez, según la doctrina constitucional, presenta varias manifestaciones. Supone, en primer lugar, que la resolución ha de estar suficientemente motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, ni resulte manifiestamente irrazonable, incursa en un error patente o en una evidente contradicción entre los fundamentos jurídicos, o entre éstos y el fallo, ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 3; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; y 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 2, entre otras muchas)”.

Asimismo, hemos venido afirmando que son los órganos judiciales los únicos competentes, *ex* art. 117.3 CE, para resolver sobre las materias de estricta legalidad ordinaria, si bien también hemos advertido que sus decisiones pueden ser objeto de revisión en vía de amparo si resultan inmotivadas o manifiestamente irrazonables o arbitrarias, pues, en tal caso, vulnerarían el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE (STC 148/1994, de 12 de mayo, FJ 4).

3. En el caso objeto de enjuiciamiento, el canon de razonabilidad constitucional deviene más exigente por cuanto que se encuentran implicados valores y principios de indudable relevancia constitucional, al invocarse por el demandante de amparo el principio del interés superior del menor que tiene su proyección constitucional en el art. 39 CE y que se define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales ( SSTC 141/2000, de 21 de mayo, FJ 5, y 127/2013, de 3 de junio, FJ 6, entre otras).

Además, la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989 dispone que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (art. 3.1), lo que también define nuestra legislación (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) y la jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 124/2002, de 20 de mayo, FJ 6).

4. La proyección de estos criterios en la cuestión planteada permite analizar si en este caso puede considerarse fundada la decisión de los órganos judiciales que, al amparo de los artículos 94 y 160 del Código civil, atribuyen a los abuelos maternos un régimen de visitas de contenido análogo al de progenitor no custodio.

Lo primero que hay que precisar es que la determinación de la extensión del régimen de visitas y comunicación de los abuelos con los nietos es una cuestión de legalidad, máxime al ostentar el padre la patria potestad sobre sus hijos, cuya concreción corresponde a los Tribunales ordinarios, ponderando el interés superior del menor y valorando las circunstancias concretas del caso, por lo que nuestro canon de enjuiciamiento debe discurrir en la perspectiva del derecho constitucional a obtener una resolución fundada, en los términos expuestos en el anterior fundamento.

Tal como ha quedado expresado en los antecedentes, el Juzgado de Instancia se pronunció sobre dos cuestiones distintas: i) reconoció a los abuelos maternos el derecho a relacionarse con sus nietos, al entender que no existía justa causa impeditiva; y ii) a continuación, aprobó un amplio régimen de visitas, análogo al que es habitual establecer en el caso de progenitor no custodio e incluso, en algunos aspectos, más extenso que el solicitado por los propios abuelos. La Sentencia, si bien razona extensamente la primera de las cuestiones, esto es, que no existe causa impeditiva para que los nietos se relacionen con los abuelos, omite toda motivación en relación a la segunda, puesto que fija el derecho a la comunicación y visita con los abuelos maternos de forma infundada, sin exteriorizar ninguna ponderación sobre la proyección que pudiera tener para el interés de los menores este concreto régimen de visitas. Por tanto, el órgano *a quo* prescindió de un examen de las circunstancias concurrentes a la hora de fijar el contenido y la extensión del derecho a las relaciones personales de los abuelos maternos con sus nietos menores de edad.

Por su parte, la Sentencia de la Audiencia Provincial se limitó a responder genéricamente al recurso planteado por el demandante en cuanto a la extensión del régimen de visitas, afirmando abstractamente que “no hay motivos para modificar el régimen que la Juez de instancia ha establecido, que nos parece el más adecuado al caso presente atendiendo a la correcta valoración de la prueba”.

Finalmente, el Auto de inadmisión del recurso de casación dictado por el Tribunal Supremo no repara la lesión denunciada al no apreciar interés casacional en el recurso interpuesto apoyándose en la valoración de la prueba realizada por los órganos de instancia que, como hemos expresado, no había resultado exteriorizada a la hora de determinar la extensión y contenido del régimen de visitas.

5. La citada fundamentación de los órganos judiciales, examinada desde el canon de razonabilidad al que se hacía referencia en el fundamento jurídico 3, reforzado por la conexión con el principio de interés del menor del art. 39 CE, debe entenderse lesiva desde la perspectiva constitucional desde el momento en que hay una absoluta falta de ponderación del citado principio a la hora de decidir sobre la extensión del derecho de comunicación y visita de los abuelos con los nietos.

La decisión judicial sobre la conformación del régimen de visitas de los abuelos con los nietos se fundamenta en una genérica traslación del régimen de visitas para progenitores no custodios, sin ningún elemento de individualización y sin ninguna referencia al interés de los menores. Tanto en la resolución de instancia como en las resoluciones posteriores, y una vez razonada la inexistencia de elemento impeditivo para la comunicación entre abuelos y nietos, se menciona genéricamente la adecuación o conveniencia de este amplio régimen de visitas, sin concretar los elementos del acervo probatorio que determinarían la idoneidad desde la perspectiva del interés de los menores.

En consecuencia, existe una absoluta falta de ponderación del principio del interés superior del menor en este ámbito decisional, que torna a la resolución dictada en infundada, desde el canon constitucional exigido por el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE en relación con el art. 39 CE), por lo que debe estimarse la demanda de amparo y restablecer al recurrente en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anulando las resoluciones judiciales impugnadas, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a dictarse la Sentencia de primera instancia para que se dicte nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental lesionado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por don P. R. R. y, en su virtud,

1º Declarar vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de 13 de febrero de 2012, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Mérida en juicio verbal 525-2011, así como de la Sentencia de 12 de julio de 2012 dictada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Badajoz en recurso de apelación 200-2012 y del Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 18 de junio de 2013.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a haberse dictado la primera de las referidas resoluciones, para que se dicte una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 139/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:139

Recurso de amparo 5632-2013. Promovido por don Miguel Ángel Barrera Valderas en relación con los Autos de la Audiencia Provincial de Ciudad Real que rechazaron su solicitud de prescripción de una pena de prisión.

Alegada vulneración de los derechos a la libertad personal, a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal: inadmisión del recurso de amparo interpuesto cuando todavía no se había resuelto el incidente de nulidad de actuaciones instado en sede judicial.

1. Los defectos insubsanables de que pueda estar afectada la demanda de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitida a trámite, pudiendo abordarse por este Tribunal, incluso de oficio, el examen de los presupuestos de viabilidad de la demanda de amparo en fase de sentencia para llegar, en su caso, y si tales defectos son apreciados, a la declaración de inadmisión del recurso o del motivo del recurso afectado por dichos defectos (SSTC 99/1993, 220/2008) [FJ 2].

2. Doctrina sobre el carácter subsidiario del recurso de amparo (SSTC 85/2006, 32/2010) [FJ 3].

3. Procede inadmitir el presente recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa, arts. 44.1 a) y 50.1 a LOTC, al haber coincidido temporalmente con la sustanciación un incidente de nulidad de actuaciones, sin que la tardía resolución del mencionado incidente tenga virtualidad para subsanar el óbice detectado [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5632-2013, promovido por don Miguel Ángel Barrera Valderas, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistido por el Abogado don Francisco-Pablo García-Minguillán Posada, contra el Auto de fecha 17 de julio de 2013, dictado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, en cuya virtud se desestimó el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de fecha 4 de junio de 2013, que rechazó la solicitud de prescripción de la pena de prisión que dio lugar a la ejecutoria 17-2001. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de fecha 2 de octubre del 2013, don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Miguel Ángel Barrera Valderas, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) Por Sentencia de fecha 2 de marzo de 1999, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, don Miguel Ángel Barrera Valderas fue condenado, junto con otros acusados, como autor de un delito de robo con violencia previsto en los arts. 237 y 242 1 y 2 del Código penal (CP), a la pena de tres años y seis meses de prisión. Asimismo, fue condenado, como autor de una falta de lesiones tipificada en el art. 617.1 CP, a la pena de seis arrestos de fin de semana. Dicha Sentencia fue declarada firme por Auto de fecha 23 de mayo de 2001, incoándose la ejecutoria núm. 17-2001, una vez fue resuelto el recurso de casación deducido por el demandante.

b) Por Auto de fecha 16 de octubre de 2001 se acordó suspender la ejecución de la pena de prisión durante la tramitación del indulto que el demandante había solicitado.

c) Por Real Decreto 1031/2005, de 26 de agosto (“BOE” de 17 de septiembre de 2005), a propuesta del Ministro de Justicia y previa deliberación del Consejo de Ministros, se acordó lo siguiente: “Vengo a conmutar a don Miguel Ángel Barrera Valderas las penas privativas de libertad impuestas por otra de dos años de prisión, a condición de que satisfaga las responsabilidades civiles, no abandone el tratamiento que tiene iniciado hasta alcanzar la total rehabilitación y no vuelva a cometer delito doloso en el plazo de cuatro años desde la publicación de este Real Decreto”.

d) En virtud de Auto de fecha 27 de diciembre de 2005, al demandante le fue concedido el beneficio de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión por un período de cuatro años. Dicha resolución le fue notificada personalmente el día 11 de enero de 2006, haciéndose constar, en el acta de notificación, que el beneficio otorgado quedaba condicionado a que durante el período de cuatro años no volviera a delinquir, pues, en caso contrario, se revocaría el beneficio y se cumpliría las pena suspendida condicionalmente.

e) Por Sentencia de fecha 12 de mayo de 2010, dictada por el Juzgado de lo Penal número 1 de Córdoba, el demandante resultó condenado como autor de un delito contra la salud pública. El delito que motivó la condena fue cometido el 24 de abril de 2008.

f) Por Auto de fecha 27 de diciembre de 2010, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real acordó la revocación de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión que dio lugar a la ejecutoria 17-2001, al haber tenido conocimiento de la condena del demandante por el Juzgado de lo Penal número 1 de Córdoba. Frente a la anterior resolución, el demandante interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por Auto de fecha 23 de marzo de 2011.

g) Por resolución de fecha 10 de febrero de 2011, el Tribunal acordó que la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010 no afecta a la pena de prisión impuesta al demandante por el delito de robo y, consecuentemente, no procede revisar la referida pena.

h) Por Auto, de fecha 28 de julio de 2011, el órgano judicial desestimó la petición del demandante, relativa a la concesión de la suspensión de la ejecución de la pena por razón de enfermedad muy grave con padecimientos incurables (art. 80.4 CP). Esta resolución fue confirmada tras la desestimación, por Auto de fecha 3 de febrero de 2012, del recurso de súplica deducido por el demandante.

i) Como el recurrente no ingresó voluntariamente en un centro penitenciario, para así cumplir la pena de prisión que dio lugar a la ejecutoria 17-2001, por Auto de fecha 16 de octubre de 2012 se acordó su búsqueda, detención e ingreso en prisión.

j) Por escrito de fecha 18 de abril de 2013, el demandante interesó que se acordara la prescripción de las penas que dieron lugar a la ejecutoria antes indicada. En apoyo de esa petición argumentó que había transcurrido, desde la fecha de firmeza de la Sentencia, el plazo de prescripción previsto en el art. 133 CP para las penas menos graves, a saber, cinco años. Dicha petición fue desestimada por Auto de fecha 4 de junio de 2013. En el fundamento jurídico único de la citada resolución figura el siguiente razonamiento: “Examinado el contenido del escrito del penado, sólo se puede responder que, efectivamente, el contenido del art. 133 del C. Penal, es el que se transcribe y que, efectivamente, el art. 134 del mismo texto especifica el inicio del plazo, que lo es a partir de la fecha de la sentencia firme. Mas, como bien informa el Ministerio Fiscal, dicha resolución, Sentencia, en cuanto a su ejecución fue sustituida por la suspensión, se le otorgó al penado un beneficio sustitutivo del cumplimiento de dicha sentencia, resolución de fecha 27 de diciembre del año 2005, beneficio que hubo que revocar en el año 2010 por volver a delinquir, fecha desde la cual, mediante diversos recursos, el penado ha impedido la ejecución. Es claro, por consiguiente, que las resoluciones reseñadas han sido, como bien informa el Ministerio Público, resoluciones sustitutivas de la ejecución y que han determinado por ello, desde su dictado el cómputo del plazo prescriptivo. La petición ha de ser desestimada, procediéndose a ejecutar la pena impuesta”.

Como el penado había sido detenido y puesto a disposición de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real el día 4 de junio de 2013, en la parte dispositiva del calendado Auto la Sala acordó: “Desestimar la declaración de prescripción solicitada por la representación del penado, debiéndose proceder a la ejecución de la pena impuesta. Legalícese su situación librándose exhorto al Juzgado de Guardia de Alicante, a fin de que se expida el correspondiente mandamiento de ingreso en prisión, expresivo de que el indicado deberá quedar en calidad de penado a disposición de este órgano judicial, para el cumplimiento de la pena impuesta en la presente causa. Remítase testimonio de la sentencia, del Auto de fecha 16-10-2012 y copia del presente. Queda sin efecto la orden de búsqueda, detención e ingreso en prisión”.

k) En fecha 7 de junio del 2013, el recurrente interpuso recurso de súplica frente a la desestimación de la solicitud de prescripción de la pena. En síntesis, el demandante alegó que, como la Sentencia condenatoria adquirió firmeza el 23 de mayo de 2001 las penas impuestas habían prescrito el 23 de mayo de 2006, una vez transcurrido el plazo de cinco años que el art. 133 CP establece para las penas menos graves. Asimismo, indicó que la resolución recurrida lesiona del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la libertad personal (art. 17.1 CE) y a la legalidad en materia penal (art. 25.1 CE). En apoyo de su pretensión, el demandante argumentó que la norma penal de aplicación (art. 134 CP) no contempla causas de interrupción de la prescripción de penas, y que, en esa materia, no caben interpretaciones analógicas *in malam partem*, como así lo reconoce la doctrina constitucional (STC 97/2010, de 15 de noviembre).

A su vez alegó que, incluso si se aceptara que la suspensión de la ejecución de la pena interrumpe la prescripción, al haber delinquido el 24 de abril de 2008, a partir de esta última fecha debería reiniciarse el cómputo de la prescripción y, por tanto, desde el 24 de abril de 2013 la pena de prisión habría prescrito por el transcurso de los cinco años que el art. 133 CP fija para las penas menos graves.

l) Por decreto de 8 de julio de 2013 se aprobó la liquidación de la pena de prisión impuesta al demandante, con fecha de inicio el 4 de junio del 2013 y fecha de cumplimiento para el 20 de septiembre de 2016.

m) Por Auto de fecha 17 de julio de 2013 se desestimó el recurso de súplica deducido por el demandante. En relación con la petición de prescripción de la pena de prisión, el Tribunal dispensó la siguiente argumentación: “La súplica ha de ser claramente desestimada en base a lo siguiente: en primer lugar se ha de recordar la especial naturaleza que asiste al instituto de la suspensión de las penas privativas de libertad, que es una forma de ejecución de las mismas. En efecto, el inicio del plazo del cómputo prescriptivo de las penas aparece determinado en el art. 134 del C. Penal, en clara referencia al momento de la firmeza de la sentencia firme, si bien dicha declaración requiere de las siguientes precisiones, a saber: A) dicha remisión al momento de la firmeza de la sentencia implica, como lógico antecedente, la apriorística posibilidad de que el ordinario cumplimiento de la pena no venga impedido ‘de iure’ por la existencia de un modo o forma de ejecución alternativo, cual es la suspensión de la propia ejecución ordinaria, arts. 80 y siguientes del C. Penal, por cuanto que NUNCA SE PUEDE PRESCRIBIR UNA PENA QUE SE ESTÁ CUMPLIENDO; B) será en los supuestos de revocación de este beneficio cuando REAPAREZCA el régimen ordinario de prescripción de la pena, pero con la evidente remisión, como *dies a quo* para el inicio del cómputo, al de la revocación de tal beneficio o, incluso al de la efectiva constatación al Tribunal del hecho motivador de la revocación. Es a la suma y como conclusión de lo expuesto, el iniciar el cómputo de prescripción conforme al art. 134 del C. Penal, el del momento de quebrantamiento de la condena, ya que la suspensión de la ejecución de la pena supone una forma extraordinaria de ejecución de la misma, y el incumplimiento de una de sus condiciones, un quebrantamiento de dicha condena. No habiendo transcurrido desde que se revocó la suspensión el plazo de cinco años, la prescripción no puede ser apreciada. Procede en cambio, como informa el M. Fiscal, apreciar la prescripción de la pena impuesta por la falta de lesiones de seis fines de semana de arresto”.

n) En fecha 29 de julio de 2013, el demandante interpuso incidente de nulidad de actuaciones, a cuyo través denunció la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad y el derecho a la legalidad penal (arts. 24.1, 17.1 y 25.1 CE). Tras reproducir el contenido del recurso de súplica y de la fundamentación jurídica del Auto desestimatorio del citado recurso, el recurrente considera que, si bien la interpretación realizada por el órgano judicial no puede ser tildada de irrazonable o arbitraria, sin embargo supone una extensión analógica y extensiva, en perjuicio del reo, que es incompatible con la doctrina constitucional atinente a la prescripción de las penas, para finalmente colegir que la denegación de la prescripción acordada conculca los derechos fundamentales invocados anteriormente. Por diligencia de ordenación de fecha 6 de noviembre de 2013 se confirió traslado para alegaciones al Ministerio Fiscal y al recurrente, quienes evacuaron dicho trámite el 20 y 22 de noviembre, respectivamente. Finalmente, el incidente fue inadmitido por providencia de fecha 30 de diciembre de 2013, al considerar que el promotor del mismo se limita a reproducir cuestiones de fondo ya resueltas.

3. En su demanda de amparo don Miguel Ángel Barrera Valderas alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en conexión con el derecho a la libertad (art. 17.1 CE) y a la legalidad en materia penal (art. 25.1 CE). Tras compendiar los acontecimientos procesales de relieve acaecidos en la ejecutoria 17-2001, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, trae a colación la doctrina recogida, entre otras, por las SSTC 29/2008, de 20 de febrero; 37/2010, de 19 de julio; 97/2010, de 15 de noviembre; y 109/2013, de 6 de mayo, de cuyo contenido colige que en materia de prescripción no caben interpretaciones analógicas *in malam partem*, de manera que los términos en que el instituto de la prescripción viene regulado deben ser interpretados con particular rigor, en tanto que perjudiquen al reo, lo que excluye la posibilidad de apreciar interrupciones en el ámbito de la prescripción de la pena que no están previstas en la legislación sustantiva.

Por ello, el demandante refuta la idea de que la suspensión de la ejecución interrumpa la prescripción de la pena, so pretexto de ser considerada una modalidad alternativa de ejecución o cumplimiento o, en su caso, como una ejecución sustitutiva, pues es evidente que suspender el cumplimiento y cumplir distan de ser la misma cosa, salvo que se lleve a cabo una interpretación en perjuicio del reo. En definitiva, el demandante considera que la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real ha creado una causa de interrupción de la prescripción no prevista en el art. 134 CP, lo que vulnera los derechos fundamentales indicados en el recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, interesa que se declare la vulneración de derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1CE), en relación con el derecho a libertad (art. 17.1 CE), y legalidad penal (art. 25.1 CE). Asimismo, solicita la declaración de nulidad de los Autos de fecha 4 de junio y 17 de julio de 2013, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la primera de las resoluciones, a fin de que se dicte otra respetuosa con los derechos fundamentales del demandante.

4. Tras ser acreditada en forma la fecha de notificación de la resolución recurrida en amparo, por providencia de 27 de marzo del 2014 la Sala Segunda de este Tribunal dispuso la admisión a trámite de la demanda de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dirigir atenta comunicación al órgano judicial para que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o copia adverada de la ejecutoria 17-2001 y, al propio tiempo, se emplazará a quienes fueran parte en el referido procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que en el plazo indicado puedan comparecer en este proceso constitucional.

5. Una vez acreditada en forma la representación del demandante por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén, por diligencia de ordenación de trece de mayo de 2014 se acordó dar vista de las actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días, dentro del cual podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito de fecha 9 de junio de 2014, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones. Tras recopilar las principales actuaciones procesales de la ejecutoria 17-2001 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, con especial reflejo de la fundamentación jurídica de los Autos impugnados en el presente recurso, en primer lugar destaca que la demanda de amparo fue interpuesta con anterioridad a la resolución del incidente de nulidad de actuaciones. Sobre este particular, el Fiscal considera que siendo incuestionable que el recurso de amparo se interpuso en fecha anterior al agotamiento de la vía judicial, también consta que el incidente de nulidad de actuaciones fue resuelto tardíamente. Por ello, ante la diversidad de criterios mantenidos por los órganos judiciales acerca de la pertinencia del incidente de nulidad de actuaciones, lo que pudo suscitar dudas en el demandante acerca de la necesidad de su interposición para entender correctamente agotada la vía judicial, unido al desmesurado plazo empleado para la resolución del referido incidente y que la demanda de amparo fue interpuesta dentro del plazo de treinta días, contados desde la notificación del Auto resolutorio del recurso de súplica, concluye que podría considerarse que no concurre causa de inadmisión por falta de agotamiento de la vía judicial.

En cuanto al fondo, el Fiscal lleva a cabo un detallado repaso de la doctrina constitucional establecida en torno a la prescripción de las penas, con cita expresa de la STC 49/2014, en la cual se recogen las líneas maestras establecidas por el Tribunal Constitucional, respecto del control externo que a este órgano le corresponde verificar sobre las resoluciones judiciales dictadas en materia de prescripción penal. Asimismo, trae a colación el contenido de la consulta 1/2012, de la Fiscalía General del Estado, en la que se sostiene que la suspensión de la ejecución de la pena regulada en los arts. 80 a 87 CP es una forma de cumplimiento sustitutivo de las penas privativas de libertad.

En relación con la fundamentación esgrimida por el demandante, el Fiscal argumenta lo siguiente: “Este Ministerio Fiscal no comparte la alegación del demandante referida a que la suspensión de la ejecución de la pena carezca de todo efecto en la ejecución penal, aceptando, por el contrario, la tesis sostenida en los autos recurridos de que se trata de una forma de ejecución y que ha sido considerada respetuosa con los derechos fundamentales a presencia por la STC de fecha 24 de mayo, dictada en el RA 2643/2013, pero ello no comporta que la demanda deba ser desestimada”.

Más adelante, indica que los Autos impugnados consideran que la resolución que otorga el beneficio de la suspensión interrumpe la prescripción y, además, sostienen que el plazo prescriptivo vuelve a correr desde que se acuerda la revocación de dicho beneficio. Sobre este este último aspecto el Fiscal discrepa del criterio seguido por el órgano judicial, pues el Tribunal toma en consideración tres posibles eventos; a saber: el de la revocación de la suspensión, el de la constatación del hecho motivador de la revocación y el de la comisión del hecho delictivo, decantándose finalmente por el primero de los criterios citados que es, a juicio del Fiscal, el más perjudicial para el demandante y el que depende, en mayor medida, de la prontitud en el dictado de la resolución revocatoria. También afirma que la interpretación que patrocina el Tribunal no se acomoda al tenor literal del art. 134 CP, que se refiere expresamente al quebrantamiento como factor determinante de la reanudación de la prescripción, ni al criterio sustentado por el Tribunal Supremo en las Sentencias 2811/2012 y 952/2004. Finalmente, colige que la fundamentación ofrecida no satisface la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales que abordan cuestiones que afectan a los derechos fundamentales y, por todo ello, interesa que se declare la vulneración de derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad (art. 17.1 CE), y legalidad penal (art. 25.1 CE). También solicita que se declare la nulidad de los Autos impugnados y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la primera de las resoluciones, a fin de que se dicte otra respetuosa con los derechos fundamentales del demandante.

7. Por escrito de fecha 16 de junio de 2014, el demandante presentó sus alegaciones, en cual sustancialmente ratificó contenido del escrito de demanda.

8. Por providencia de fecha 4 de septiembre de 2014, se acordó señalar para deliberación, votación, el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra el Auto de fecha 4 de junio de 2013, en virtud del cual la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real desestimó la solicitud de prescripción de la pena de prisión que dio lugar a la ejecutoria 17-2001, y contra el Auto de fecha 17 de julio de 2013, que desestimó el recurso de súplica interpuesto contra la primera resolución indicada. Para el demandante, sendas resoluciones vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en conexión con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) y el derecho a la legalidad en materia penal (art. 25.1 CE).

Según refiere, la concesión de la suspensión de la ejecución de la pena no puede ser considerada una modalidad de ejecución alternativa, pues, bajo ningún concepto puede equipararse la suspensión del cumplimiento con el cumplimiento mismo de la pena. Por ello, la concesión del citado beneficio no debe impedir el transcurso del plazo de prescripción conforme a lo dispuesto en el art. 134 del Código penal (CP), conforme al criterio asentado por la doctrina constitucional relativa a la prescripción de las penas y, por tanto, el órgano judicial ha realizado una interpretación extensiva *in malam partem* de los preceptos penales de aplicación al caso.

El Ministerio Fiscal considera que cabría no apreciar el óbice de falta de agotamiento de la vía judicial previa, dadas las dudas que el demandante pudo tener acerca de la pertinencia de entablar incidente de nulidad, la excesiva demora en la resolución del incidente referido y que, finalmente, el recurso de amparo se interpuso dentro de los treinta días siguientes a la notificación del Auto desestimatorio del recurso de súplica. En cuanto al fondo, discrepa de la argumentación ofrecida por el recurrente pues, según afirma, la suspensión de la ejecución de la pena sí constituye una modalidad de ejecución alternativa que, durante su vigencia, impide que operen los plazos de prescripción estatuidos por el Código penal, como así lo ha venido a reconocer la STC 81/2014, de 28 de mayo.

Sin embargo, considera que el criterio seguido por el órgano judicial en relación con el inicio de la prescripción a raíz de la comisión de un nuevo delito, a saber, la fecha de revocación de la suspensión de la ejecución, no es respetuoso con los derechos fundamentales invocados por el demandante, pues ese criterio es el más perjudicial para el penado y, además, no satisface el canon de motivación exigido por la doctrina constitucional cuando están afectados los derechos fundamentales.

2. Señala el Fiscal que el recurso de amparo fue interpuesto cuando aún no había sido resuelto el incidente de nulidad de actuaciones deducido por el demandante en sede judicial. Ese dato queda palmariamente acreditado en las actuaciones remitidas por el órgano judicial, puesto que el incidente de nulidad, interpuesto el 29 de julio de 2013, se resolvió el 30 de diciembre del citado año, mientras que la demanda de amparo se presentó el día 2 de octubre de 2013.

Este Tribunal puede pronunciarse en el trámite actual sobre la eventual concurrencia de causas de inadmisión. Como recordamos en el fundamento jurídico 2 de la STC 76/2009, de 23 de marzo, “[s]egún reiterada doctrina constitucional, los defectos insubsanables de que pueda estar afectada la demanda de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitida a trámite, pudiendo abordarse por este Tribunal, incluso de oficio, el examen de los presupuestos de viabilidad de la demanda de amparo en fase de sentencia para llegar, en su caso, y si tales defectos son apreciados, a la declaración de inadmisión del recurso o del motivo del recurso afectado por dichos defectos (por todas, SSTC 99/1993, de 22 de marzo, FJ único; 201/2000, de 24 de julio, FJ 2; 85/2004, de 10 de mayo, FJ 2; y 220/2008, de 31 de enero, FJ 3)”. Esta doctrina resulta particularmente oportuna al caso, puesto que ni en la demanda de amparo ni en el escrito de alegaciones el demandante informó acerca de la pendencia de resolución del incidente de nulidad de actuaciones, por lo que dicha circunstancia no pudo ser advertida por este Tribunal en el trámite de admisión.

3. Llegados a este punto, procede traer a colación la doctrina establecida por este Tribunal sobre el carácter prematuro del recurso de amparo, cuando el referido recurso se interpone sin que la vía judicial esté agotada. Como afirmamos en la STC 32/2010, de 8 de julio, FJ 2, “[e]ste Tribunal ha puesto de manifiesto que la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC] tiene su fundamento en la salvaguarda de la naturaleza subsidiaria del amparo, con el fin de evitar que este Tribunal se pronuncie sobre eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cuando los órganos judiciales tienen todavía la ocasión de reestablecerlos. En relación con ello, se ha destacado que es opuesto al carácter subsidiario de esta jurisdicción constitucional simultanear un recurso de amparo con otro recurso seguido en la vía judicial ordinaria, como ocurre cuando se inicia el proceso de amparo antes de que estén resueltos los recursos interpuestos contra la resolución judicial impugnada en aquella otra vía o cuando, una vez presentada la demanda de amparo, se reabre la vía judicial durante la pendencia del proceso de amparo, aunque la resolución final de la jurisdicción ordinaria sea finalmente desestimatoria (por todas, STC 99/2009, de 27 de abril, FJ 2)”.

Por otro lado, en la STC 85/2006, de 27 de marzo, FJ 2, sostuvimos que “[t]ambién hemos señalado en reiteradas ocasiones que, cuando, por su propia decisión el ciudadano ha intentado un remedio procesal o recurso contra una resolución judicial, el proceso constitucional no puede iniciarse hasta que la vía judicial, continuada a través de ese remedio o recurso, no se haya extinguido, dado que contradice el carácter subsidiario del recurso de amparo su coexistencia temporal con otro recurso seguido en la vía judicial ordinaria (entre muchas otras, SSTC 189/2002, de 14 de octubre, FJ 6; 15/2003, de 28 de enero, FJ 3; 82/2004, de 10 de mayo, FJ 3; 97/2004, de 24 de mayo, FJ 3; y 13/2005, de 31 de enero, FJ 3)” y que cuando “respecto de la Sentencia se haya planteado un incidente de nulidad, dicha resolución judicial sólo puede ser recurrida en amparo ante este Tribunal cuando aquél haya sido resuelto, debiendo ser declarado prematuro, por tanto, cualquier recurso de amparo interpuesto contra una resolución judicial frente a la que se ha instado al mismo tiempo incidente de nulidad pendiente aún de resolver, pues, de otro modo, si el incidente se estimara, y como consecuencia de ello se anulara la Sentencia impugnada y se dictara una nueva Sentencia, podría obtenerse en la vía judicial lo solicitado en amparo ante este Tribunal”.

Respecto del momento procesal en que debe apreciarse la concurrencia de los requisitos de admisibilidad del recurso de amparo, entre ellos su carácter no prematuro, en la STC 188/2006, de 19 de junio, FJ 3 sostuvimos: “En este sentido hemos de recordar, de un lado, que los requisitos de admisibilidad de la demanda de amparo deben ser examinados teniendo en cuenta como marco temporal de referencia el momento en que fue interpuesta y, de otro, que para que la vía constitucional de tal recurso esté expedita es preciso que se haya agotado la vía judicial previa, ya que el aseguramiento de su carácter subsidiario exige que el acceso al recurso no quede abierto en tanto no se hayan agotado los recursos utilizados en la vía judicial ordinaria, de modo que no cabe aquél contra decisiones judiciales que al mismo tiempo sean objeto de impugnación en la vía ordinaria. No pueden así coexistir el procedimiento abierto en la vía judicial ordinaria y el amparo constitucional sobre lo que es materia concreta de ambos, anomalía que acontece cuando se inicia el proceso de amparo antes de que se resuelvan los recursos interpuestos en la vía judicial ordinaria contra la resolución jurisdiccional que se recurre en amparo (por todas, SSTC 192/2001, de 1 de octubre, FJ 3; 72/2004, de 19 de abril, FJ 3; 82/2004, de 10 de mayo, FJ 3; 97/2004, de 24 de mayo, FJ 3, y resoluciones en ellas citadas)”.

Conforme a los datos reflejados en los antecedentes de esta resolución, la demanda de amparo se presentó cuando todavía no había sido resuelto el incidente de nulidad de actuaciones que el demandante había interpuesto contra el Auto de fecha 17 de julio de 2013, en cuya virtud se desestimó el recurso de súplica deducido contra el Auto desestimatorio de la petición de prescripción de la pena. Lo expuesto pone de relieve que el recurrente formuló su recurso de amparo cuando aún estaba abierta la vía judicial previa, merced a un incidente de nulidad de actuaciones que fue definitivamente resuelto con posterioridad a la presentación de la referida demanda. Por tanto, el presente recurso debe ser inadmitido por falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], al haber coincidido temporalmente con la sustanciación un incidente de nulidad de actuaciones, sin que la tardía resolución del mencionado incidente tenga virtualidad para subsanar el óbice detectado.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo interpuesto por don Miguel Ángel Barrera Valderas.

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

Dada en Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 140/2014, de 11 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:140

Recurso de amparo 7535-2006. Promovido por doña María del Pilar León Sánchez respecto de las Sentencias de las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, desestimatorias de su demanda por despido como profesora de religión y moral católica en diversos centros de educación primaria.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, a la libertad ideológica, a la tutela judicial y a la libertad sindical: inexistencia de panorama indiciario suficiente que conecte la no renovación como profesora de religión con el ejercicio de derechos fundamentales (STC 38/2007). Votos particulares.

1. La falta de acreditación de la existencia de indicios de discriminación –en la decisión de no llamar a la demandante de amparo a una nueva contratación como profesora de religión– conduce a descartar que la Sentencia impugnada vulnerase el derecho de la demandante a la no discriminación, art. 14 CE, en relación con el derecho a la libertad ideológica y religiosa, art. 16.1 CE, el derecho a la huelga, art. 28.2 CE, y el derecho a la tutela judicial efectiva [FFJJ 9, 10].

2. La circunstancia de que la demandante, profesora de religión y moral católica, hubiera contraído matrimonio con una persona previamente divorciada sí guarda relación con el ejercicio colectivo de la libertad religiosa de la Iglesia católica, por lo que, llegado el caso, sería necesario ponderar la concurrencia de los distintos derechos fundamentales en presencia, siendo el presupuesto de tal ponderación la constatación de que tal hecho tuvo lugar y que guardó la conexión necesaria con la decisión de no contratar enjuiciada [FJ 9].

3. Doctrina constitucional relativa a la extensión y límites de la revisión jurisdiccional de las decisiones de contratación o de no contratación que, como consecuencia de las propuestas formuladas por el ordinario diocesano, realiza la Administración educativa competente (SSTC 38/2007, 51/2011; SSTEDH asunto *Fernández Martínez c. España*, de 15 de mayo de 2012 y de 12 de junio de 2014 –Gran Sala–) [FJ 5].

4. Doctrina sobre la extensión de la tutela del trabajador frente a actos discriminatorios a las decisiones empresariales de no renovación de contratos temporales (SSTC 173/1994, 74/2008) [FJ 6].

5. Doctrina sobre las reglas de la distribución de la carga de la prueba en relación a los actos empresariales de despido o equiparables a éste (SSTC 38/1981, 31/2014) [FJ 7].

6. Debemos descartar en el presente caso la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos legales, pues la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo procede a la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina por apreciar la Sala, de manera razonada y fundada, el incumplimiento de determinados requisitos procesales exigibles en este recurso, sin que su argumentación pueda entenderse arbitraria, irrazonable, manifiestamente infundada o producto de error patente [FJ 4].

7. Doctrina sobre el requisito de agotamiento de la vía judicial previa en relación con la defectuosa interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina (SSTC 337/1993, 12/2011) [FJ 2].

8. No nos corresponde reconstruir de oficio las demandas, supliendo las razones que las partes no hayan expuesto, por ser carga procesal de quien pide amparo constitucional no solamente abrir la vía para que podamos pronunciarnos, sino también proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional (SSTC 107/2009, 80/2011) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7535-2006, promovido por doña María del Pilar León Sánchez, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Raquel Nieto Bolaño y asistida por el Letrado don Miguel Ángel Díaz Palarea, contra la Sentencia dictada el 7 de junio de 2004 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, que estimó el recurso de suplicación (rollo núm. 972-2003) interpuesto por el Ministerio de Educación y la diócesis de Tenerife frente a la Sentencia de 2 de junio de 2003 del Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife, dictada en autos por despido núm. 1192-2002, y contra la Sentencia de 8 de junio de 2006 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, por la que se desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3809-2004 interpuesto frente a la anterior. Han intervenido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado, la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias y el obispado de la diócesis San Cristóbal de La Laguna (obispado de Tenerife), representado por el Procurador de los Tribunales don Javier Domínguez López y asistido por el Letrado don Aníbal Lara Padrón. Ha sido Ponente, el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 17 de julio de 2006, la Procuradora de los Tribunales doña Raquel Nieto Bolaño, actuando en nombre y representación de doña María del Pilar León Sánchez, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento de la presente Sentencia.

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

a) Desde marzo de 1997, doña María del Pilar León Sánchez vino prestando servicios como profesora de religión y moral católica en diversos centros de primaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada concertados con el Ministerio de Educación y Cultura celebrados a propuesta del obispado. La duración del último de los contratos suscritos fue desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 31 de agosto de 2002.

El 31 de mayo de 2002, el ordinario diocesano de Tenerife suscribió una relación de profesores de enseñanza primaria que, habiendo prestado servicios en el curso escolar 2001-2002, no eran propuestos para ser contratados en el curso 2002-2003. En dicha lista figuraban tres personas, entre las que, en segundo lugar, se encontraba la demandante de amparo. No consta que se comunicara esta relación a la demandante, ni constan expresados los criterios de idoneidad que había dejado de reunir para no ser propuesta para la contratación.

No habiendo sido propuesta por la diócesis, el Ministerio no concertó con la demandante contrato de trabajo como profesora de religión para el curso 2002-2003.

b) Interpuesta la correspondiente reclamación previa frente al Estado, la recurrente presentó demanda de despido, que fue estimada por la Sentencia de 2 de junio de 2003 del Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife, mediante la que se declaró la existencia de despido nulo, por apreciar vulneración de los derechos de libertad sindical, tutela judicial efectiva e igualdad y no discriminación.

Esta conclusión fue alcanzada por la Sentencia en aplicación del mecanismo de distribución de la carga de la prueba previsto en el art. 179.2 de la entonces vigente Ley de procedimiento laboral (en adelante, LPL) y en la jurisprudencia ordinaria y constitucional, al haber considerado el órgano judicial que los siguientes hechos probados, junto al carácter no motivado de la exclusión de propuesta de contratación, constituían indicios suficientes de discriminación aportados por la demandante y que no habían sido neutralizados por la parte demandada mediante prueba de que la decisión de no contratar a la actora obedecía a motivos razonables y proporcionales, ajenos a cualquier móvil discriminatorio: a) la participación de la trabajadora en una huelga en el curso 1999/2000; b) la interposición previa por la actora de una demanda de reclamación de relación laboral indefinida en el puesto de trabajo, que fue desestimada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante sentencia de 22 de febrero de 2002; c) la remisión por el delegado diocesano de enseñanza en los años 2000 y 2001 de unas cartas de revisión de cuentas a los profesores de religión, con el objeto de conseguir la autofinanciación, pidiendo la colaboración con aportación económica calculada en un 0,6 por 100 del salario, habiéndose negado la demandante al pago de dichas cantidades; y d) el hecho de que la demandante hubiera contraído matrimonio con un hombre previamente divorciado.

Como consecuencia de equiparar la decisión de no renovación del contrato temporal a un despido nulo, la Sentencia condenó al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y a la diócesis de Tenerife a la readmisión inmediata de la trabajadora, con abono de los salarios dejados de percibir desde el despido hasta la readmisión. Asimismo, también les condenó como responsables solidarios a pagar a la demandante la cantidad de 4.500 € en concepto de daño moral, por considerar que la exclusión de la contratación afectaba a su esfera de libertad sindical y de tutela judicial efectiva, así como también constituía una represalia por el ejercicio del derecho a contraer matrimonio previsto en el art. 32.1 CE.

c) Contra dicha Sentencia se interpuso recurso de suplicación por el Ministerio de Educación y por la diócesis de Tenerife, que fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, dictada el 7 de junio de 2004. En esta Sentencia, la Sala descartó analizar el recurso interpuesto por la diócesis, por manifiesta falta de legitimación pasiva, dado que el verdadero empresario era la Administración. Por el contrario, la Sentencia sí entró a examinar el recurso del Ministerio, procediendo a su estimación.

En su fundamentación, la Sala apreció la indebida aplicación por el Juez de instancia del art. 179.2 LPL, puesto que, según indica, “el citado precepto se refiere a supuesto de violación de libertad sindical y derechos fundamentales no trasladable a otras pretensiones en la que es obligado aportar principio de prueba suficiente indicativo de una vulneración constitucional al margen de que dada la naturaleza de la relación laboral constituida y la facultad para contratar en cada curso escolar no se justifica la alteración de la carga de la prueba”. Aduce el Tribunal el carácter temporal de la relación, limitada exclusivamente a la duración del curso escolar, de modo que la falta de inclusión de la propuesta del ordinario para cursos sucesivos no equivale en absoluto a un despido, dada la naturaleza de dicha relación, cuya legitimidad hay que buscarla en el Tratado celebrado entre la Santa Sede y el Estado español en fecha 3 de enero de 1979, y no en el art. 15 de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, LET), razón por la que, afirma, las normas de la Ley estatutaria sobre despido no resultarían aplicables, constituyendo a lo sumo derecho supletorio para esta genuina relación laboral. Finalmente, la Sala estima que la Sentencia recurrida ha infringido “el art. 49.1 b) del E.T, Art. 3 del Acuerdo con la Santa Sede y del Estado Español de 3 de enero de 1979 y art. 11.2 de la O 16 Julio de 1980”, por considerar que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, no nos encontramos ante un despido, sino ante un supuesto de expiración del término convenido.

Como consecuencia de su decisión estimatoria del recurso, la Sentencia revocó la resolución de instancia, absolviendo a la parte demandada de la reclamación por despido.

d) Frente a la anterior Sentencia se interpuso por la demandante recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006, sin entrar a resolver sobre el fondo del recurso, por considerar que en el escrito de interposición del mismo faltaba tanto la debida relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, como la necesaria fundamentación de la denuncia de infracción legal, no apreciándose tampoco la preceptiva contradicción entre la sentencia recurrida y las aportadas de contraste.

3. En la demanda de amparo, la demandante alega que las respectivas Sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo vulneran los arts. 9.1 y 3, 10, 14, 16.1, 18.1, 20, 22, 24, 27, 28.1 y 2, y 103 de la Constitución.

a) En relación con el art. 24 CE, la demandante aduce que, frente a lo manifestado en la Sentencia del Tribunal Supremo, el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto se encontraba suficientemente fundamentado, formal y jurídicamente, para que el Tribunal Supremo hubiera entrado a conocer del asunto y no eludir su resolución, a la vista de la especial dificultad del tema objeto del litigio por sus relaciones con la religión católica. En la demanda se pone de relieve que en un Estado aconfesional queda impedido cualquier tipo de discriminación por razones de orden religioso o ideológico, que en el presente caso se reviste como defecto de forma en la formulación del recurso de unificación de doctrina.

b) La demandante denuncia asimismo la vulneración de los arts. 14, 24 y 28.2 CE por parte de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo. Al respecto se remite al contenido de la Sentencia del Juzgado de lo Social, en la que se puso de relieve que, habiendo aportado al proceso indicios de discriminación en la decisión de excluirla de la propuesta de contratación, resultaba aplicable el mecanismo de inversión o distribución de la prueba fundado en el art. 179.2 LPL y en la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. En atención a tales indicios, la demanda afirma que la trabajadora fue despedida por motivos extraprofesionales y vinculados al ejercicio de los siguientes derechos: el de defender sus intereses en vía judicial (principio de indemnidad), el derecho a utilizar la huelga como instrumento legal para reivindicar sus derechos laborales, y el derecho a no ser discriminada, en un Estado aconfesional, por su condición de profesora de religión católica.

c) Asimismo, respecto a la violación del art. 9.1 CE, la demandante alega que la Sentencia del Tribunal Supremo la coloca en una situación de desamparo judicial al afirmar que no es motivo de casación el relativo al carácter común y no especial de la relación de los profesores de religión. Sobre esta alegación indica que entender, como hacen el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Supremo, que el carácter especial de esa relación permite sustraerse a la Ley del estatuto de los trabajadores supone una flagrante discriminación.

En opinión de la demandante, desde ninguna perspectiva puede concluirse que la relación laboral de estos profesores sea de naturaleza especial o que tenga una regulación especial, al margen del estatuto de los trabajadores, salvo para justificar un pronunciamiento intoxicado por otras cuestiones de índole religiosa o ideológica. En favor de esta afirmación, aduce varios argumentos. De un lado, señala que la especificidad que supone la condición resolutoria no es suficiente para considerar que se trate de una relación de carácter especial del art. 2.1 i) LET, pues el estatuto de los trabajadores requiere que esa declaración de especialidad se realice de forma “explícita”, no cumpliéndose en este caso este requisito y considerando que lo contrario implica una clara discriminación de las proscritas en el art. 14 y 20 CE. De otro lado, indica que el pretendido carácter especial de la relación no se deduce ni del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, ni de la regulación contenida en la Ley 50/1998 ni en el estatuto de los trabajadores, por lo que, en aplicación del principio de legalidad, dicho vínculo laboral debía entenderse como ordinario e indefinido.

Pues bien, en la medida en que se entiende que el Tribunal Supremo se ha apartado del tenor legal, la demanda considera que concurren los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para sostener que se ha producido una desigualdad en la aplicación de la norma, en tanto existen pronunciamientos contradictorios en casos idénticos, dictados con anterioridad por la propia Sala de lo Social del Tribunal Supremo, sin que exista justificación ni motivación del órgano judicial que justifique el cambio de criterio (Sentencias 117/1988, 126/1988, 119/1989, 161/1989, 285/1993, entre otras). Asimismo, también se denuncia la situación de franca indefensión en que se coloca a la demandante, al invocar una doctrina casada que no se ajusta a su particular caso ni a las especificidades de la relación laboral del profesorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, como obstáculo para entrar a conocer del recurso de casación para la unificación de doctrina y hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva.

d) Finalmente, la demandante aduce que ha sido despedida con vulneración de sus derechos fundamentales a la libertad sindical, a utilizar el mecanismo de la huelga, a no ser discriminada por haber demandado, y a no ser despedida por motivos religiosos, como podría ser el haber contraído matrimonio con una persona divorciada que no ha utilizado la nulidad canónica del anterior matrimonio. Al respecto indica que estos derechos no sólo se vulneran impidiendo su ejercicio, sino también tomando represalias por ejercer el derecho a la huelga y a reclamar, siendo aplicable en este punto la jurisprudencia constitucional sobre el principio de indemnidad en el ámbito de las relaciones laborales.

4. Por providencia de 12 de septiembre de 2007, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resultase de los antecedentes, y a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ordenó requerir atentamente a las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y al Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife, para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3809-2004, del recurso de suplicación núm. 972-2003, y de los autos de despido núm. 1192-2002, interesando al propio tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, que aparecía ya personado, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Mediante escrito registrado el 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento.

6. Mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2007, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, actuando en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, solicitó que se le tuviera por comparecida y parte en el recurso de amparo.

7. Mediante escrito registrado también el 11 de octubre de 2007, el Procurador de los Tribunales don Javier Domínguez López, actuando en nombre y representación del obispado de Tenerife, solicitó que se le tuviera por comparecido y parte en el procedimiento.

8. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Primera de 29 de octubre de 2007, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife, así como los escritos del Abogado del Estado, de la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias y del Procurador don Javier Domínguez López, a quienes se tuvo por personados y parte en nombre y representación, respectivamente, de las Administraciones cuya representación ostentan y del obispado de Tenerife. Asimismo, de conformidad con el art. 52 LOTC, en dicha diligencia se acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

9. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 22 de noviembre de 2007, interesando la inadmisión del recurso de amparo o, subsidiariamente, su denegación.

De entrada, señala que, conforme a los arts. 53.2 CE y 41.1 y 3 LOTC, la alegación de violación de los arts. 9 y 103 CE no puede ser examinada en este proceso, por no reconocer derechos fundamentales amparables.

Seguidamente, el Abogado del Estado pone de relieve el carácter inadmisible del recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial, dado que, según consideró la Sentencia del Tribunal Supremo —que no entró a examinar el fondo del asunto—, la interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina fue manifiestamente defectuosa. Tal consideración la fundamenta en jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 4/2000, de 17 de enero, FJ 2; y 12/2003, de 28 de enero, FJ 2), y aunque reconoce que se trata de una doctrina que en ocasiones ha sido matizada, entiende que la gravedad de los defectos procesales puestos de manifiesto en la STS de 8 de junio de 2006 impiden dar un trato injustificadamente benigno a la parte contraria.

Con carácter subsidiario, el Abogado del Estado considera que la demanda de amparo debe ser desestimada por razones de fondo. Respecto a la supuesta violación del art. 24 CE, y después de poner de relieve que la demanda de amparo atribuye a la Sentencia del Tribunal Supremo unas afirmaciones que no se corresponden con su texto, el Abogado del Estado niega la aseveración de la parte de que el escrito de interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina se encuentre suficientemente fundamentado, considerando justa la valoración que de él hace el órgano judicial. Por lo que se refiere a la negación de la demandante de que la relación laboral de los profesores de religión tenga carácter especial, también el Abogado del Estado vuelve a manifestar que la demanda de amparo dice transcribir determinados pasajes de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006 que, en realidad, no se encuentran en ella, aparte de poner de relieve que la cuestión en sí misma carece de relevancia constitucional. Al respecto, entiende que la alegación sobre la desigualdad en la aplicación de la norma ha de ser rechazada porque no se ofrece término alguno adecuado de comparación para llevar a cabo el juicio de igualdad; y asimismo, respecto a la denuncia de indefensión por no entrar a conocer el recurso de casación, afirma de nuevo que los graves defectos procesales que aquejaban al escrito de interposición del recurso de casación impedían examinar el fondo del asunto. Finalmente, respecto a la pretendida lesión de los arts. 9.1 y 3, 10, 14, 16.1, 18.1, 20, 22, 24, 27, 28.1 y 2 y 103 CE, el Abogado del Estado señala que no es claro frente a cuál de las dos sentencias recurridas se dirige esta alegación, que en todo caso se encuentra carente de desarrollo y argumentación, sin que corresponda al Tribunal Constitucional reconstruir de oficio la demanda de amparo, supliendo defectos y omisiones sólo imputables a su redactor: al respecto, destaca que la redacción de este motivo de amparo guarda una total desconexión con la posible crítica constitucional de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por lo que, salvo uso de la facultad del art. 84 LOTC, no puede el Abogado del Estado examinar problemas constitucionales que la demanda no plantea.

10. La demandante de amparo presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 29 de noviembre de 2007, en el que insiste en su solicitud.

En dicho escrito, tras recordar el contenido de la Sentencia de instancia, señala los motivos no amparados en la Constitución que, a su juicio, llevaron al delegado diocesano a no proponer a la profesora para su contratación: en concreto, la participación en huelga legal, la presentación de una demanda judicial de reconocimiento de fijeza o carácter indefinido de la relación laboral, y el hecho de haber contraído matrimonio con un ciudadano previamente divorciado. Asimismo, considera relevante traer a colación la STC 247/2006, de 24 de julio, dictada, según indica, con relación a un compañero de la demandante que también fue despedido tras haber participado en la huelga y haber interpuesto demandas para el reconocimiento de su relación laboral como fija o indefinida.

Afirma también la demandante que la colisión de derechos entre un profesor de religión y la Administración contratante debe estudiarse atendiendo a diversas premisas. En primer lugar, indica que el derecho fundamental a la libertad religiosa de la Iglesia Católica, en su esfera colectiva o comunicativa, ha de observarse desde la óptica del deber de neutralidad del Estado, y aun cuando la Iglesia entiende que no existe límite al control del comportamiento del profesor de religión tanto en su esfera profesional como en la social o pública, no se puede negar a dicho profesor —en este caso, a la actora— el ejercicio de sus derechos como ciudadano. En segundo término, señala la demandante que para la resolución de esta colisión de derechos fundamentales ha de efectuarse una labor de ponderación, en la que ha de otorgarse prioridad a los derechos consagrados en los arts. 9, 14, 20.1 y 2, 24 y 28.1 CE, al aparecer afectados en su aspecto más central, atendida la motivación estrictamente religiosa de la decisión vulneradora. Por último, también manifiesta que la especialidad de la relación laboral de los profesores de religión debe llevar a averiguar el punto justo de equilibrio entre valores opuestos, que permita hallar la debida proporcionalidad entre la limitación del derecho por dicha especialidad y sus consecuencias, de modo que las limitaciones sólo podrían justificarse en la medida necesaria para dar efectividad a aquel que goza de prioridad, y en este caso, considera que la Iglesia sólo podrá penetrar en la esfera de derechos fundamentales del profesor de religión cuando se trate de conductas con trascendencia externa en la moral católica.

La demandante concluye sus alegaciones poniendo de relieve que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia desestimó su demanda por la mera consideración de que, al tratarse de una relación especial, el ordinario podía cesarle sin justificación, lo que, en su opinión, en este caso conlleva una vulneración de derechos fundamentales, no porque la Iglesia se haya negado a decir expresamente los motivos del cese, sino porque la profesora probó que las razones no eran conformes a la Constitución.

11. El Procurador de los Tribunales, don Javier Domínguez López, en nombre y representación de la diócesis de San Cristóbal de La Laguna (obispado de Tenerife) presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2007, en el que solicita la desestimación de la demanda de amparo.

De una parte, respecto a la aducida vulneración del art. 9.1 y 3 CE, niega que puedan admitirse como fundamentación alegaciones de la demandante tales como la presunta “contaminación ideológica y religiosa a la que puedan estar sometidos los Magistrados”, no siendo posible cuestionar o poner en duda las decisiones de los órganos judiciales con apoyo en elementos subjetivos no probados. Asimismo, en relación con esta pretendida lesión, se pone de relieve que el carácter especial de la relación laboral de los profesores de religión y moral católica ha sido reiteradamente plasmado en los pronunciamientos del Tribunal Supremo, en los que se ha subrayado la temporalidad del vínculo —limitado a un curso escolar, sin renovación automática—, y sin que quepa la inversión de la carga de la prueba, dado que la legitimidad de esta especial relación se encuentra en los tratados internacionales celebrados entre la Santa Sede y el Estado español, quedando excluida la aplicación del art. 15 LET, razón por la que descarta que exista vulneración de los arts. 9, 14 y 20 CE.

De otra parte, y en relación específica a la alegada violación del art. 14 CE, rechaza que la demandante haya sido objeto de un trato discriminatorio por razón de su participación en huelga, su reclamación laboral o su matrimonio, puesto que tales hechos acaecieron en años anteriores, habiendo seguido prestando servicios con posterioridad. Por ello, y tras señalar que asimismo carece de fundamento la alegación de la actora sobre su negativa a pagar las aportaciones económicas solicitadas por la diócesis, se concluye que no existe relación alguna entre lo manifestado por la actora y la no propuesta por el obispo de Tenerife, en la medida en que tales hechos los venía realizando con total normalidad en cursos anteriores al de su no propuesta.

Finalmente, por la representación de la diócesis se pone de relieve la jurisprudencia constitucional sobre el juicio de la autoridad religiosa respecto a la idoneidad de los profesores de religión (STC 128/2007, de 4 de junio), y también, según indica, sobre la especialidad de esta relación laboral (STC 81/2007, de 19 de abril).

12. También mediante escrito registrado el 3 de diciembre de 2007, se presentaron alegaciones por la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, interesando la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su desestimación.

En su escrito expone que el recurso de amparo sólo podría fundarse en actos u omisiones del poder judicial (art. 44 LOTC), por lo que, en este caso, sólo podría fundamentarse en que el Tribunal Supremo, al desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina, vulneró un derecho fundamental, pero sin que sea posible entrar a conocer de la pretensión del proceso laboral basado en la vulneración de un derecho fundamental, ya que lo impiden expresamente los arts. 43, 44 y 54 LOTC. Ello es así, indica, porque el art. 182 LPL exige que las demandas de despido o extinción del contrato de trabajo en las que se invoque un derecho fundamental se tramiten a través de la modalidad procesal correspondiente, y respecto a ella es necesario agotar la vía procesal correspondiente, sin que el Tribunal Constitucional se configure como una tercera instancia y sin que sea posible, como pretende la recurrente, que este Tribunal pase por alto los requisitos para recurrir en casación para la unificación de doctrina y entre directamente a conocer del fondo del asunto. Considera, además, que la demandante no razona de forma clara en qué pudo errar el Tribunal Supremo al fundar la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina.

Por tales razones, entiende que el recurso de amparo debe inadmitirse por defecto en el modo de proponer la demanda, al no fundamentarla en la violación de un derecho fundamental que sea consecuencia inmediata y directa de un acto u omisión de un órgano judicial, una vez agotada la vía judicial previa. Subsidiariamente, solicita que se desestime el recurso de amparo, por no existir acto u omisión del poder judicial que de modo inmediato y directo haya lesionado un derecho fundamental.

13. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 7 de diciembre de 2007, en el que interesa el otorgamiento del amparo, por vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva de la demandante.

Tras exponer brevemente los antecedentes del caso y resumir el contenido del escrito de demanda, el Fiscal realiza algunas precisiones iniciales. En primer lugar considera que deben entenderse recurridas tanto la Sentencia de suplicación como la dictada en casación para la unificación de doctrina; y ello, no sólo porque así parece desprenderse de la confusa exposición de la parte, sino por ser unánime la doctrina del Tribunal Constitucional referida a que, cuando se recurre una resolución judicial, deben entenderse asimismo recurridas las resoluciones por ella confirmadas que constituyen su antecedente lógico y cronológico. En segundo lugar, indica que el análisis de la queja debe comenzar por la dirigida a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, al objeto de respetar la subsidiariedad del proceso de amparo.

Respecto a esta última Sentencia, el Fiscal advierte que, aunque el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina, tal desestimación vino determinada por objeciones de tipo formal, que impedían a la Sala entrar a resolver sobre el fondo del recurso, por lo que la queja debe reconducirse a la denuncia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso al recurso, al haberse producido una auténtica inadmisión del mismo, aun a través de Sentencia desestimatoria. Al respecto, y tras analizar la fundamentación de la Sentencia respecto a cada una de las objeciones de tipo formal apreciadas —falta de relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, falta de denuncia y fundamentación de la infracción legal, y falta de contradicción entre las distintas sentencias comparadas—, el Fiscal no advierte que los razonamientos en que se fundó la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina incurran en irrazonabilidad, arbitrariedad o error patente, por lo que considera que este motivo de amparo no debe ser estimado.

En cuanto a la Sentencia dictada en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia, el Fiscal señala que la demandante imputa a la misma la vulneración de numerosos artículos de la Constitución, algunos de ellos no susceptibles de fundar una demanda de amparo, otros que ni siquiera fueron alegados en la demanda inicial, y casi todos ellos sin argumentación alguna. En la medida en que la Sentencia del Juzgado de lo Social de 2 de junio de 2003 entendió que la decisión de no llamar a la actora para contratarla constituía una vulneración del derecho a la igualdad, a la indemnidad y a la libertad sindical, y dado que la actora se aquietó con esta Sentencia, el Fiscal considera que a esos específicos derechos fundamentales debe reducirse el análisis, por faltar respecto de todos los demás el requisito de la falta de agotamiento de la vía judicial previa.

En relación con dicho análisis, tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la prueba indiciaria en caso de alegación de vulneración de derechos fundamentales (STC 17/2003), la garantía de indemnidad (STC 138/2006), el derecho a la igualdad de trato y no discriminación (SSTC 5/2007 y 69/2007), y la sentada en las SSTC 38/2007 y 128/2007 sobre la contratación de profesores de religión, el Fiscal señala que, si bien la Sentencia de suplicación cuestionada no resulta de fácil comprensión por los confusos términos de su redacción, de su lectura parece desprenderse la consideración de la Sala de que, puesto que la relación laboral de la actora tenía carácter de temporalidad y que se limitaba exclusivamente a la duración del curso escolar, la falta de inclusión en la propuesta del Ordinario para cursos sucesivos no equivalía a un despido —que no había existido—, sino a la mera extinción del contrato por expiración del término convenido, por lo que no cabía analizar los motivos que hubieran determinado la no inclusión de la trabajadora para su futura contratación, ni tenían relevancia los indicios de violación de derechos fundamentales aportados y acreditados por la demandante, y sin que, por tanto, tampoco rigiera la distribución de la carga de la prueba prevista en el art. 179 LPL, pues se trataba de una relación laboral con una naturaleza específica, cuya legitimidad radicaba en los tratados internacionales entre la Santa Sede y el Estado español, sin que resultaran de aplicación las normas del estatuto de los trabajadores. En suma, dice el Fiscal, la Sala de suplicación entendió que el ordinario disponía de una libertad absoluta para proponer la contratación de la trabajadora en los sucesivos cursos.

A juicio del Ministerio Fiscal, sin embargo, este planteamiento no puede compartirse por varias razones: en primer lugar, porque en esta relación laboral estaba prevista reglamentariamente la renovación automática y no el supuesto contrario de que parte la resolución; en segundo lugar, porque ello implicaría despojar de modo absoluto a estos trabajadores de su derechos laborales y, en concreto, de su derecho al trabajo, que implica la continuidad en el mismo; en tercer lugar, porque choca con la doctrina del Tribunal Constitucional que equipara al despido nulo la toma en consideración de elementos discriminatorios para el no llamamiento al trabajo (STC 173/1994); y finalmente, porque el Tribunal Constitucional ha declarado que los órganos judiciales deben analizar si la falta de propuesta por parte del ordinario del lugar responde a criterios de índole religiosa o moral, determinantes de la inidoneidad de la persona, o por el contrario, se basa en otros motivos ajenos al derecho fundamental de la libertad religiosa y no amparados por el mismo, pues es dicho derecho fundamental de la Iglesia en su dimensión colectiva o comunitaria (art. 16.1 CE) en relación con el deber de neutralidad del Estado (art. 16.3 CE), además no de un modo absoluto, el que podría justificar la no propuesta para la contratación en cursos sucesivos.

En definitiva, dado que la trabajadora acreditó indicios de que su no propuesta había venido motivada por causas proscritas constitucionalmente, sin que el ordinario le notificara su falta de propuesta ni indicara motivo alguno, habiendo sido designado para su puesto de trabajo otro trabajador, el Fiscal considera que no se acomoda a la doctrina del Tribunal Constitucional la decisión de la Sala de no examinar la vulneración de los derechos fundamentales aducidos por la trabajadora y legitimar la extinción contractual con base en la expiración del contrato y en la absoluta libertad del obispado para no proponerla para el curso siguiente.

Precisa, no obstante, el Fiscal que en los hechos probados no consta afiliación sindical de la demandante, ni que haya sido representante de los trabajadores, sin que se desprenda indicio alguno de vulneración del derecho a la libertad sindical, ni en su vertiente asociativa y organizativa, ni en cuanto derecho a la actividad sindical, ni tampoco respecto a la denominada garantía de indemnidad, por lo que considera que este derecho no aparece conculcado.

En conclusión, el Ministerio Fiscal interesa del Tribunal Constitucional que se dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo y se declare la lesión de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva de la demandante (arts. 14 y 24.1 CE), anulando la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006 y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, de 7 de junio de 2004.

14. A propuesta de la Sala Primera, y conforme a lo establecido en el art. 10.1 n) LOTC, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de octubre de 2010, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

15. Por providencia de 11 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 11 de septiembre de dicho año, en que ha tenido lugar.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante impugna en el presente recurso de amparo la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 7 de junio de 2004, y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2006, a las que imputa la vulneración de los arts. 9.1 y 3, 10, 14, 16.1, 18.1, 20, 22, 24, 27, 28.1 y 2, y 103 CE. En síntesis, la recurrente considera que, tal y como inicialmente fue apreciado por la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife de 2 de junio de 2003, su no contratación por el Ministerio de Educación y Cultura para prestar servicios como profesora de religión y moral católica en el curso 2002-2003, a diferencia de lo que había ocurrido en años precedentes, constituye un despido por motivos extraprofesionales y vinculados al ejercicio de derechos fundamentales, tales como la participación en una huelga, la presentación de una demanda judicial de reconocimiento del carácter indefinido de la relación laboral, y el hecho de haber contraído matrimonio con un ciudadano previamente divorciado. A juicio de la demandante, la vulneración de los preceptos constitucionales indicados viene determinada por la revocación de la citada Sentencia de instancia por parte del Tribunal Superior de Justicia, con apoyo en el carácter especial de la relación laboral, y por la desestimación por el Tribunal Supremo del posterior recurso de casación para la unificación de doctrina como consecuencia de diversos defectos procesales, que la demandante niega que existan, por entender que dicho recurso se encontraba fundamentado de forma suficiente, tanto formal como jurídicamente.

A la estimación del amparo se oponen el Abogado del Estado, la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias y la representación procesal de la diócesis de San Cristóbal de La Laguna (obispado de Tenerife), por no apreciar que las resoluciones recurridas hayan vulnerado los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo. Los dos primeros, además, interesan su inadmisión: en el caso del Abogado del Estado, por falta de agotamiento de la vía judicial previa, en la medida en que la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina, sin entrar a conocer del fondo, resultaba imputable a la demandante por la defectuosa interposición de dicho recurso, poniéndose también de relieve que algunos de los preceptos invocados —en concreto, los arts. 9 y 103 CE— no pueden ser objeto del recurso de amparo; por parte de la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, la inadmisión se solicita por no fundamentarse la demanda de amparo en la violación de un derecho fundamental que sea consecuencia inmediata y directa de un acto u omisión de un órgano judicial, una vez agotada la vía judicial previa.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal, tras razonar sobre los preceptos constitucionales a los que debe quedar limitado el objeto de análisis en este proceso constitucional, interesa que se otorgue el amparo, por considerar vulnerados los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva de la demandante.

2. Con carácter previo a cualquier consideración de fondo, debemos analizar las objeciones procesales planteadas por el Abogado del Estado y la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, ya que la concurrencia de cualquiera de ellas determinaría la inadmisión de la demanda de amparo en este momento procesal, pues, como hemos declarado de forma reiterada, los defectos insubsanables de que pueda estar afectada dicha demanda no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitida a trámite, pudiendo abordarse por este Tribunal, incluso de oficio, el examen de los presupuestos de viabilidad de la demanda de amparo en fase de Sentencia para llegar, en su caso, y si tales defectos son apreciados, a la declaración de inadmisión del recurso o del motivo del recurso afectado por ellos (por todas, SSTC 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 2; 34/2010, de 19 de julio, FJ 2; 44/2011, de 11 de abril, FJ 2; y 111/2011, de 4 de julio, FJ 2).

a) A juicio del Abogado del Estado, la demanda de amparo debe ser inadmitida por falta de agotamiento de la vía judicial [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC], pues la interposición manifiestamente defectuosa del recurso de casación para la unificación de doctrina llevó a la desestimación de este recurso, sin que el Tribunal Supremo entrara a examinar el fondo del asunto.

En relación con este óbice procesal, hemos de recordar que, según consolidada doctrina constitucional, “la vía judicial previa sólo puede entenderse efectivamente agotada, y abierta la del proceso constitucional de amparo, si los recursos jurisdiccionales pertinentes y útiles se han interpuesto en tiempo y forma, pues si se interponen extemporáneamente, o sin cumplir los requisitos procesales establecidos por las normas que resulten de aplicación, el órgano jurisdiccional llamado a resolverlos no tendrá la posibilidad de entrar en su conocimiento y resolución, y no podrá, por tanto, reparar la lesión constitucional que, en su caso, pudiera ser después planteada en el proceso constitucional de amparo, el cual perdería así su naturaleza subsidiaria (SSTC 4/2000, de 17 de enero, FJ 2; y 53/2000, de 28 de febrero, FJ 2). De modo que el fracaso de los recursos idóneos para obtener la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado equivale a su no utilización cuando tal fracaso sea imputable a la conducta procesal del recurrente (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 2; 92/1999, de 26 de mayo, FJ 2; y 8/2007, de 15 de enero, FJ 2)” (STC 12/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

No obstante, también hemos precisado en diversos pronunciamientos que “la doctrina reseñada con carácter general ha sido matizada en supuestos como el que ahora nos ocupa en relación con la falta de interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina o, más concretamente, con la defectuosa interposición del mismo, salvo cuando su inadmisión estuviera fundada en la interposición extemporánea del recurso. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que en tales casos ha de entenderse cumplido el requisito del agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC] ‘sobre la base de la aplicación del principio *pro actione*, que ha venido informando la jurisprudencia constitucional sobre objeciones formuladas a la demanda de amparo, vinculadas a la interposición defectuosa del recurso de casación para la unificación de doctrina (STC 126/1994, de 25 de abril; 263/1994, de 3 de octubre; 16/1995, de 24 de enero; 155/1999, de 14 de septiembre), o a su falta de interposición (SSTC 337/1993, de 15 de diciembre; 347/1993, de 22 de noviembre; 354/1993, de 29 de noviembre; 377/1993, 20 de diciembre; 132/1994, de 9 de mayo; 140/1994, de 9 de mayo; 332/1994, de 19 de diciembre; 93/1997, de 8 de mayo; 183/1998, de 17 de septiembre; 5/1999, de 8 de febrero)’ (SSTC 4/2000, de 17 de enero, FJ 2; 53/2000, de 28 de febrero, FJ 2)” (STC 111/2000, de 5 de mayo, FJ 4; o SSTC 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 2, y 329/2006, de 20 de noviembre, FJ 2).

En consecuencia, en aplicación de la citada doctrina constitucional, ha de ser rechazado el motivo indicado, con base en el cual se articula el posible incumplimiento del requisito procesal establecido en el art. 44.1 a) LOTC, debiendo señalarse, además, que en este caso el recurso de casación para la unificación de doctrina fue inadmitido no sólo por su defectuosa formalización —ausencia de la relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada y de la necesaria fundamentación de la denuncia de infracción legal—, sino también por la falta de contradicción entre la resolución recurrida y las Sentencias ofrecidas como término de contraste, lo que, según hemos afirmado en otros pronunciamientos, constituye un requisito de fondo y no meramente un requisito procesal (SSTC 53/2000, de 28 de febrero, FJ 2; 111/2000, de 5 de mayo, FJ 4; y 103/2002, de 6 de mayo, FJ 2).

b) Tampoco puede estimarse la solicitud de inadmisión del recurso formulada por la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, para quien la demanda de amparo se formula de manera defectuosa, por no fundamentarla en la violación de un derecho fundamental que sea consecuencia inmediata y directa de un acto u omisión de un órgano judicial, una vez agotada la vía judicial previa.

Al margen de reiterar que la defectuosa interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina no es motivo en este caso para la inadmisión del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa, hemos también de señalar que, aun cuando la presente demanda de amparo no constituye un modelo de rigor y claridad en cuanto a la exposición de las quejas que la motivan, de su lectura sí resulta patente que la demandante recurre las respectivas Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo por no haber tutelado o reparado la vulneración de derechos fundamentales que, a su juicio, derivaba de la decisión de no ser contratada en el curso escolar 2002-2003. El objeto de la presente demanda de amparo gira, pues, en torno a esta cuestión, dado que, si bien en un inicio el Juzgado de lo Social estimó la acción de la actora y declaró la existencia de despido nulo, con posterioridad dicha Sentencia de instancia fue revocada en suplicación, siendo asimismo desestimado el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto frente a la misma, razón por la que la recurrente imputa directamente a estas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo la vulneración de los arts. 9.1 y 3, 10, 14, 16.1, 18.1, 20, 22, 24, 27, 28.1 y 2, y 103 CE.

3. Despejados los óbices procesales aducidos, debemos ahora precisar las quejas formuladas por la demandante que pueden ser objeto de análisis en este procedimiento constitucional.

De un lado, tal y como ponen de relieve el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, ha de advertirse que algunas de las alegaciones de la recurrente deben quedar fuera de nuestra consideración por referirse a la vulneración de preceptos constitucionales que no contemplan derechos susceptibles de ser tutelados en el recurso de amparo, conforme a lo dispuesto en el art. 53.2 CE y art. 41.1 LOTC. En concreto, es lo que ocurre respecto a la pretendida lesión de los arts. 9.1 y 3, 10 y 103 CE (SSTC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 297/1994, de 14 de noviembre, FJ 4; 44/2009, de 12 de febrero, FJ 2). Además, en relación específica al art. 9.1 CE, debemos señalar que la demandante fundamenta la vulneración de este precepto en un presupuesto que no se ajusta a la verdad, pues, en su demanda dice reproducir determinadas afirmaciones de la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de este recurso —la dictada el 8 de junio de 2006—, relativas al carácter especial de la relación laboral de los profesores de religión, que sin embargo, y como el Abogado del Estado denuncia, no pertenecen al texto de esta Sentencia, tal y como se constata tras su lectura. Por ello, carecen de fundamento a los efectos de este recurso las alegaciones de desigualdad en la aplicación de la norma y de indefensión que la demandante efectúa con apoyo en estas supuestas —e inexistentes— declaraciones de la Sentencia del Tribunal Supremo.

De otro lado, tampoco pueden ser examinadas las quejas de la recurrente carentes de una mínima exposición o fundamentación en la demanda que permita identificar el problema constitucional planteado. Es lo que sucede, en concreto, con las alegaciones relativas a la presunta lesión de los arts. 18.1, 22, 27 y 28.1 CE, respecto a los que no se incluye argumentación alguna sobre la vulneración aducida y de ahí que no proceda su examen por parte de este Tribunal, pues, conforme a reiterada doctrina constitucional, “no nos corresponde reconstruir de oficio las demandas, supliendo las razones que las partes no hayan expuesto, por ser carga procesal de quien pide amparo constitucional no solamente abrir la vía para que podamos pronunciarnos, sino también proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional” (STC 107/2009, de 4 de mayo, FJ 2; o STC 80/2011, de 6 de junio, FJ 3). Esta apreciación puede hacerse extensiva a la alegación de discriminación derivada del art. 20 CE, pues al margen de las consideraciones de fondo que pudieran realizarse, no se precisa en la demanda cuál de los diversos derechos reconocidos en este artículo ha de entenderse vulnerado, sin que tampoco de su argumentación sea posible deducir motivos de lesión específicos, distintos a los ya reconducibles a otros preceptos.

Una vez descartadas las anteriores quejas, el objeto de nuestro enjuiciamiento ha de quedar circunscrito, en definitiva, a la eventual vulneración del derecho a la no discriminación (art. 14 CE) en relación con el derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE) —vinculado al hecho de haber contraído matrimonio con un divorciado—, el derecho a la huelga (art. 28.2 CE), y el derecho a la tutela judicial efectiva, tanto respecto a la invocación de la garantía de indemnidad como en cuanto a la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina por defectuosa formalización (art. 24 CE).

4. Comenzando por esta última alegación relativa al art. 24 CE, ya quedó anticipado en los antecedentes de la presente resolución que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo había desestimado el recurso de casación para la unificación de doctrina, sin entrar a conocer sobre el fondo, por falta de relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, falta de fundamentación de la infracción legal cometida, y falta de la propia existencia de contradicción entre la resolución recurrida y las de contraste. Frente a esta apreciación, la demandante de amparo se limita a señalar que el referido recurso se formalizó con respeto escrupuloso de los arts. 217, 222 y concordantes de la Ley de procedimiento laboral, en relación con los arts. 471.1 y 481.1 de la Ley de enjuiciamiento civil, encontrándose, a su juicio, suficientemente fundamentado, formal y jurídicamente, para que el Tribunal Supremo hubiera entrado a conocer del fondo del asunto.

Aun cuando no aparece nítidamente plasmada en la demanda de amparo, tal queja sólo puede sustentarse en la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos. En relación con esta faceta del derecho, y según consolidada jurisprudencia de este Tribunal, es necesario tener en cuenta que “si bien el acceso a la jurisdicción es un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 CE, el sistema de recursos frente a las diferentes resoluciones judiciales ha de incorporarse a este derecho fundamental en la concreta configuración que reciba en cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los distintos órdenes jurisdiccionales, con la excepción del orden jurisdiccional penal por razón del derecho del condenado al doble grado de jurisdicción. Por tanto, la decisión sobre la admisión o no del recurso, es decir, la verificación de la concurrencia de los requisitos materiales y procesales exigidos a tal fin, constituye una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales *ex* art. 117.3 CE, sin que este Tribunal pueda intervenir salvo que la interpretación de la norma a que se llegue sea arbitraria, irrazonable o manifiestamente infundada o bien producto de un error patente” (STC 226/2002, de 9 de diciembre, FJ 3; o entre otras, SSTC 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 3; o 92/2008, de 21 de julio, FJ 2).

Trasladada esta doctrina al caso que ahora se enjuicia, debemos descartar la queja de la demandante, pues la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo procede a la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina por apreciar la Sala, de manera razonada y fundada, el incumplimiento de determinados requisitos procesales exigibles en este recurso. En efecto, esta Sentencia razona fundadamente, y con apoyo en su propia doctrina, sobre la exigencia de recoger y expresar en el escrito de interposición del recurso la relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada y sobre el requisito de fundamentar la denuncia de la infracción legal imputada a la sentencia recurrida [art. 222 de la Ley de procedimiento laboral (LPL)]. En aplicación de su jurisprudencia, la Sala llega a la conclusión de que, en este caso, no se han respetado estas exigencias, al haberse limitado el escrito tanto a exponer una simple copia de los hechos probados de la sentencia recurrida y de las sentencias referentes, pero sin realizar el procedente examen comparativo entre los hechos, fundamentos y pretensiones de una y otras, como también a incluir la mera cita de determinados preceptos, pero sin explicar ni argumentar acerca de la infracción de los mismos. Pues bien, a la vista del escrito de interposición del recurso, y tal y como hemos apreciado en otros pronunciamientos (SSTC 111/2000, de 5 de mayo, FJ 9; o 226/2002, de 9 de diciembre, FJ 3), puede considerarse razonada y razonable la conclusión alcanzada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo respecto al incumplimiento de los requisitos indicados como consecuencia de las deficiencias ya expresadas, sin que su argumentación pueda entenderse arbitraria, irrazonable, manifiestamente infundada o producto de error patente.

La apreciación de la inobservancia de estos requisitos procesales, en los términos vistos, es por sí misma suficiente para la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina, por lo que resulta innecesario que este Tribunal se pronuncie sobre el tercer incumplimiento imputado al escrito de interposición del recurso, consistente, como se ha dicho, en la falta de contradicción entre la Sentencia recurrida y las de contraste. Las consideraciones efectuadas bastan, pues, para rechazar que la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina por formalización defectuosa haya supuesto una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos legales.

5. Entrando ya en el núcleo sustantivo del recurso, debemos resolver si las sentencias recurridas, por las que se ratifica la decisión de la Administración educativa de no contratar a la demandante como profesora de religión y moral católicas en el curso 2002-2003, resultan contrarias al derecho a la no discriminación (art. 14 CE) en relación con el derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), al derecho a la huelga (art. 28.2 CE), y al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de garantía de indemnidad (art. 24.1 CE). Pese a lo alegado por la recurrente, la cuestión material de fondo es, pues, diferente a la resuelta en la STC 247/2006, de 24 de julio, referida también a un profesor de religión y moral católica en un centro público, pero en la que el tema debatido no era la falta de propuesta del obispado y posterior ausencia de contratación por parte de la Administración.

Para abordar la cuestión suscitada comenzaremos por recordar la especificidad de la relación laboral de carácter temporal de los profesores de religión y moral católica (en la actualidad regulada por el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, posterior a la resolución judicial frente a la que se demanda amparo) y la doctrina constitucional relativa a la extensión y límites de la revisión jurisdiccional de las decisiones de contratación o de no contratación que, como consecuencia de las propuestas formuladas por el ordinario diocesano, realiza la Administración educativa competente. Esta doctrina fue establecida inicialmente en la STC 38/2007, de 15 de febrero, que, con relación a este requisito, desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de los párrafos primero y segundo del art. III del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre enseñanza y asuntos culturales, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979, así como respecto del párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Con posterioridad, las consideraciones de esta STC 38/2007 fueron seguidas por otras Sentencias que igualmente desestimaron diversas cuestiones de inconstitucionalidad de contenido similar (SSTC 80/2007 a 90/2007, todas ellas de 19 de abril). Asimismo, su contenido ha sido tomado en consideración en los recursos de amparo resueltos por la STC 128/2007, de 4 de junio —cuya decisión ha sido respaldada por la STEDH de 15 de mayo de 2012 y la STEDH (Gran Sala) de 12 de junio de 2014, asunto *Fernández Martínez c. España*—, y por la STC 51/2011, de 14 de abril.

A través de estos pronunciamientos hemos dejado sentado que las confesiones religiosas gozan de libertad para establecer los contenidos de las enseñanzas religiosas y la determinación de los criterios de cualificación necesaria para ser contratado como profesor de su religión, pero también hemos subrayado que esta libertad no es absoluta, sino que se encuentra sujeta a las exigencias del orden constitucional.

a) En efecto, en la STC 38/2007 ya pusimos de relieve que “[e]l credo religioso objeto de enseñanza ha de ser, por tanto, el definido por cada Iglesia, comunidad o confesión, no cumpliéndole al Estado otro cometido que el que se corresponda con las obligaciones asumidas en el marco de las relaciones de cooperación a las que se refiere el art. 16.3 CE” (FJ 5). Por ello, dijimos que “[s]e sigue de lo anterior que también ha de corresponder a las confesiones la competencia para el juicio sobre la idoneidad de las personas que hayan de impartir la enseñanza de su respectivo credo. Un juicio que la Constitución permite que no se limite a la estricta consideración de los conocimientos dogmáticos o de las aptitudes pedagógicas del personal docente, siendo también posible que se extienda a los extremos de la propia conducta en la medida en que el testimonio personal constituya para la comunidad religiosa un componente definitorio de su credo, hasta el punto de ser determinante de la aptitud o cualificación para la docencia, entendida en último término, sobre todo, como vía e instrumento para la transmisión de determinados valores. Una transmisión que encuentra en el ejemplo y el testimonio personales un instrumento que las Iglesias pueden legítimamente estimar irrenunciable” (FJ 5). Según declaramos entonces, “a partir del reconocimiento de la garantía del derecho de libertad religiosa de los individuos y las comunidades del art. 16.1 CE no resultaría imaginable que las Administraciones públicas educativas pudieran encomendar la impartición de la enseñanza religiosa en los centros educativos a personas que no sean consideradas idóneas por las respectivas autoridades religiosas para ello” (FJ 9).

Con apoyo, pues, en estas y otras consideraciones, afirmamos que la declaración de idoneidad no constituye sino uno de los requisitos de capacidad necesarios para acceder al puesto de profesor de religión en los centros de enseñanza pública, “siendo su exigencia conforme al derecho a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE) y a los principios que rigen el acceso al empleo público (art. 103.3 CE)” (FJ 9), teniendo en cuenta además que “no vulnera tampoco el art. 9.3 CE” (FJ 11). Desde otra perspectiva, también señalamos que “esta exigencia no puede entenderse que vulnere el derecho individual a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) de los profesores de religión, ni la prohibición de toda obligación de declarar sobre su religión (art. 16.2 CE), principios que sólo se ven afectados en la estricta medida necesaria para hacerlos compatibles con el derecho de las iglesias a la impartición de su doctrina en el marco del sistema de educación pública (arts. 16.1 y 16.3 CE) y con el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos (art. 27.3 CE). Resultaría sencillamente irrazonable que la enseñanza religiosa en los centros escolares se llevase a cabo sin tomar en consideración como criterio de selección del profesorado las convicciones religiosas de las personas que libremente deciden concurrir a los puestos de trabajo correspondientes, y ello, precisamente, en garantía del propio derecho de libertad religiosa en su dimensión externa y colectiva” (FJ 12).

b) Ahora bien, en la misma STC 38/2007 ya dejamos sentados los límites a los que queda sujeta esa libertad de propuesta de designación reconocida a las autoridades eclesiásticas. Así, en su fundamento jurídico 9, indicamos que “[s]on únicamente las Iglesias, y no el Estado, las que pueden determinar el contenido de la enseñanza religiosa a impartir y los requisitos de las personas capacitadas para impartirla”, si bien, “dentro de la observancia…de los derechos fundamentales y libertades públicas y del sistema de valores y principios constitucionales”. En el mismo sentido afirmamos que “si el Estado, en ejecución de la obligación de cooperación establecida en el art. 16.3 CE, acuerda con las correspondientes comunidades religiosas impartir dicha enseñanza en los centros educativos, deberá hacerlo con los contenidos que las autoridades religiosas determinen y de entre las personas habilitadas por ellas al efecto”, pero “dentro del necesario respeto a la Constitución que venimos señalando” (FJ 9). Asimismo, insistiendo en esta idea, en su fundamento jurídico 7 señalamos que “por más que haya de respetarse la libertad de criterio de las confesiones a la hora de establecer los contenidos de las enseñanzas religiosas y los criterios con arreglo a los cuales determinen la concurrencia de la cualificación necesaria para la contratación de una persona como profesor de su doctrina, tal libertad no es en modo alguno absoluta, como tampoco lo son los derechos reconocidos en el art. 16 CE ni en ningún otro precepto de la Constitución, pues en todo caso han de operar las exigencias inexcusables de indemnidad del orden constitucional de valores y principios cifrado en la cláusula del orden público constitucional”.

En coherencia con estas exigencias, en el fundamento jurídico 7 de la STC 38/2007 destacamos que “[n]o cabe, por lo tanto, aceptar que los efectos civiles de una decisión eclesiástica puedan resultar inmunes a la tutela jurisdiccional de los órganos del Estado”. En tal sentido declaramos que el hecho de que “la designación de los profesores de religión deba recaer en personas que hayan sido previamente propuestas por el Ordinario diocesano, y que dicha propuesta implique la previa declaración de su idoneidad basada en consideraciones de índole moral y religiosa, no implica en modo alguno que tal designación no pueda ser objeto de control por los órganos judiciales del Estado, a fin de determinar su adecuación a la legalidad, como sucede con todos los actos discrecionales de cualquier autoridad cuando producen efectos en terceros”. Dijimos entonces que “son, precisamente, los órganos jurisdiccionales los que deben ponderar los diversos derechos fundamentales en juego”, de modo que “en el ejercicio de este control los órganos judiciales y, en su caso, este Tribunal Constitucional habrán de encontrar criterios practicables que permitan conciliar en el caso concreto las exigencias de la libertad religiosa (individual y colectiva) y el principio de neutralidad religiosa del Estado con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y laborales de los profesores”. En concreto, según indicamos en la referida STC 38/2007 (FJ 7), dicho control por parte de los Tribunales debe recaer, cuando menos, sobre un triple objeto.

En primer lugar, los órganos judiciales han de controlar si la decisión administrativa se ha adoptado con sujeción a las previsiones legales, “es decir, en lo esencial, si la designación se ha realizado entre las personas que el Diocesano ordinario ha propuesto para ejercer esta enseñanza y, dentro de las personas propuestas, en condiciones de igualdad y con respeto a los principios de mérito y capacidad. O, en sentido negativo … habrán de analizar las razones de la falta de designación de una determinada persona y, en concreto, si ésta responde al hecho de no encontrarse la persona en cuestión incluida en la relación de las propuestas a tal fin por la autoridad eclesiástica, o a otros motivos igualmente controlables”.

Asimismo, el control a realizar no se limita a la actuación de la autoridad educativa, sino que ha de extenderse a la decisión eclesiástica, y en concreto, “los órganos judiciales competentes habrán de analizar también si la falta de propuesta por parte del ordinario del lugar responde a criterios de índole religiosa o moral determinantes de la inidoneidad de la persona en cuestión para impartir la enseñanza religiosa, criterios cuya definición corresponde a las autoridades religiosas en virtud del derecho de libertad religiosa y del principio de neutralidad religiosa del Estado, o si, por el contrario, se basa en otros motivos ajenos al derecho fundamental de libertad religiosa y no amparados por el mismo”.

Finalmente, si tras el citado análisis sobre la falta de propuesta queda garantizada la motivación estrictamente “religiosa” de la decisión, “el órgano judicial habrá de ponderar los eventuales derechos fundamentales en conflicto a fin de determinar cuál sea la modulación que el derecho de libertad religiosa que se ejerce a través de la enseñanza de la religión en los centros escolares pueda ocasionar en los propios derechos fundamentales de los trabajadores en su relación de trabajo”.

6. La demandante dirige su reproche constitucional frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia porque, contrariamente a lo apreciado inicialmente en la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Santa Cruz de Tenerife de 2 de junio de 2003, se basó en el carácter especial de la relación laboral de los profesores de religión católica para no admitir que su falta de llamamiento para una nueva contratación por el Ministerio de Educación y Cultura para prestar servicios como profesora en el curso 2002-2003, a diferencia de lo que había ocurrido en años precedentes, estuvo motivada por el ejercicio de derechos fundamentales tales como la participación en una huelga, la presentación de una demanda judicial de reconocimiento del carácter indefinido de la relación laboral, el haberse negado a contribuir a la diócesis con una parte de su salario y el hecho de haber contraído matrimonio con un ciudadano previamente divorciado. Afirma la demandante que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia se limita a manifestar que, al tratarse de una relación especial, el ordinario podía cesar a la profesora sin justificación alguna, siendo que, según la demandante, en este caso se había probado que los motivos de dicho cese no eran conformes a la Constitución, sino contrarios a los referidos derechos fundamentales.

Es doctrina constitucional que la tutela del trabajador frente a actos discriminatorios se extiende a las decisiones empresariales de no renovación de contratos temporales. Al respecto, este Tribunal ha afirmado que “la mera negativa a renovar un contrato o a contratar por parte del empresario es jurídicamente relevante desde el momento en que a la luz de los hechos declarados probados, ha sido un motivo prohibido por discriminatorio el que ha obstado a la reanudación de la relación laboral, porque entra de lleno en el ámbito de aplicación del art. 14 C.E., y deben serle aparejadas las consecuencias lógicas que derivan de esta calificación” (STC 173/1994, de 7 de junio, FJ 3). Por tanto, frente a la alegación de indicios de discriminación o lesión de derechos fundamentales, no resulta suficiente que los tribunales se limiten a aducir el argumento “de que en el plano de la legalidad ordinaria la extinción de un contrato de trabajo temporal por la llegada de su término final opera como causa de finalización de la relación laboral [art. 49.1 c) LET] o que su renovación o conversión en otro por tiempo indefinido no resulta en principio obligada, perteneciendo esa medida al ámbito de la libertad de contratación del empleador”, pues debe tenerse en cuenta que la libertad de contratación, y en general, los poderes empresariales “se encuentran limitados en su ejercicio no sólo por las normas legales o convencionales que los regulan, sino también por los derechos fundamentales del trabajador, constituyendo un resultado prohibido la utilización lesiva de éstos” (STC 29/2002, de 11 de febrero, FJ 7; o STC 17/2003, de 30 de enero, FJ 6). Bajo estos presupuestos, hemos destacado asimismo que “la carga probatoria que recae sobre el empresario una vez que el trabajador ha aportado indicios de una conducta discriminatoria opera igualmente en los supuestos de decisiones discrecionales, o no causales, y que no precisan por tanto ser motivadas, pues ello no excluye que, desde la perspectiva constitucional, sea igualmente ilícita una decisión discrecional contraria a los derechos fundamentales del trabajador” (por todas, STC 74/2008, de 23 de junio, FJ 3, y las que en ella se citan, y últimamente STC 31/2014, de 24 de febrero).

La aplicación de la anterior doctrina al caso presente conduce a rechazar la adecuación constitucional del razonamiento del Tribunal Superior de Justicia que ahora se analiza, puesto que en él se prescinde por completo de la dimensión constitucional de la controversia, limitándose a enjuiciar el conflicto y revocar la Sentencia de instancia desde una perspectiva de estricta legalidad, basada en el carácter temporal de la relación laboral —y su extinción por expiración del término convenido— y en la genuina naturaleza de dicha relación —cuya legitimidad sitúa en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 celebrado entre la Santa Sede y el Estado español—. Como ya hemos razonado en los fundamentos jurídicos anteriores, ni una ni otra característica de esta relación laboral conducen a que la decisión de no renovación del contrato temporal quede eximida del necesario respeto a los derechos fundamentales, razón por la cual tampoco los órganos judiciales pueden rechazar la realización de este control de constitucionalidad con fundamento en la especificidad de la relación laboral cuando, como en este caso, se han alegado indicios de lesión de estos derechos, que además han sido tomados en consideración por la sentencia de instancia para declarar la existencia de despido nulo. Dicho de otro modo, la especificidad de la relación laboral de los profesores de religión y moral católica no se proyecta sobre la exigencia de control judicial, excluyéndola, sino sobre su alcance y sobre los criterios materiales utilizados en la necesaria ponderación de los derechos fundamentales en juego.

7. Aunque la demandante de amparo atiende exclusivamente a la argumentación de la Sentencia de suplicación que se acaba de analizar, la lectura de la resolución judicial revela que la naturaleza temporal de la relación laboral de la demandante de amparo es sólo uno de los dos argumentos que el Tribunal Superior de Justicia emplea para rechazar la aplicabilidad de la regla de la inversión de la carga de la prueba prevista en el art. 179.2 LPL. Es más, su formulación a mayor abundamiento mediante la expresión “al margen de que” indica el carácter secundario o añadido a otro argumento principal que se ha formulado inmediatamente antes. En efecto, el Tribunal Superior de Justicia rechaza que los hechos aportados como indicios resulten suficientes para activar la regla de la inversión de la carga de la prueba, pues afirma que el entonces vigente art. 179.2 LPL (erróneamente citado como art. 169.2 LPL) “se refiere a supuesto de violación de libertad sindical y derechos fundamentales no trasladable a otras pretensiones en la que es obligado aportar principio de prueba indicativo de una vulneración constitucional…”. De este modo, el órgano judicial da respuesta a una de las alegaciones que el Abogado del Estado esgrime en el primer motivo de suplicación, en el cual se alude a la necesidad de que entre los indicios aportados y la consecuencia que de ellos se quiere extraer exista un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano [derogado art. 1.253 del Código civil, art. 386 de la Ley de enjuiciamiento civil] —apartado a)—, así como a la falta de acreditación suficiente de tales indicios, sin que sea suficiente su mera alegación, concretando que no existía prueba del conocimiento por el obispado de los hechos indiciarios de discriminación —apartado b) del recurso de suplicación—. Este Tribunal ha reiterado (por todas STC 126/2007, de 21 de mayo, FJ 4) que “con frecuencia, la respuesta global dada por los órganos judiciales no puede entenderse en su verdadero alcance sin considerar las alegaciones de las partes a las que se da contestación y el curso procesal al que las Sentencias ponen fin.” Pues bien, pese a la nada afortunada redacción de la Sentencia impugnada, tal como ya hemos advertido, el primero de los motivos de suplicación esgrimía la insuficiencia del panorama indiciario tomado en consideración por el órgano *a quo* para activar la regla de la inversión de la carga de la prueba. De suerte que, en correspondencia con ello, la estimación de este primer motivo de suplicación afirmando que “es obligado aportar un principio de prueba suficiente indicativo de una vulneración constitucional” y, seguidamente, que “no se justifica la alteración de la carga de a prueba”, tiene el sentido de aceptar la insuficiencia de los hechos aducidos para constituir indicios de discriminación que tuvieran que ser desvirtuados por los demandantes.

La respuesta judicial dada a la alegación relativa a la suficiencia de indicios de discriminación nos obliga a valorar, con el enfoque de constitucionalidad propio de este Tribunal, la suficiencia del panorama indiciario aportado al proceso judicial previo, teniendo en cuenta que los hechos esgrimidos en la reclamación administrativa previa y ante la jurisdicción ordinaria como supuestamente reveladores de un panorama indiciario de vulneración de derechos fundamentales son los mismos que los que ahora se nos pide que consideremos. Consecuentemente, siguiendo doctrina constitucional plenamente asentada (entre otras SSTC 79/2004, de 5 de mayo; 168/2006, de 5 de junio; 342/2006, de 11 de diciembre; 17/2007, de 12 de febrero; 183/2007, de 10 de septiembre; y 104/2014, de 23 de junio), que hemos recordado en nuestra reciente STC 31/2014, de 24 de febrero, (FJ 4), “nos corresponde analizar si, en el presente caso, la demandante de amparo acreditó en el proceso judicial la existencia de un panorama indiciario del que surja, de modo razonable, la fundada sospecha o presunción de lesión constitucional generada por los indicios.” Y es que la protección del derecho fundamental que el demandante solicita de este Tribunal exige la consideración de la entidad del hecho aducido como indicio de discriminación, bien que con el resultado que en cada caso arroje la singularidad de las circunstancias. Así, mientras en las SSTC 87/1998, de 21 de abril; 38/2005, de 28 de febrero; 175/2005, de 5 de agosto; 342/2006, de 11 de diciembre; 17/2007, de 12 de febrero; y 31/2014, de 24 de febrero, este Tribunal apreció la existencia de indicios de discriminación que los órganos judiciales habían negado, en las SSTC 180/1994, de 20 de junio; 41/2002, de 25 de febrero; 214/2001, de 29 de octubre; 14/2002, de 28 de enero; 173/2013, de 10 de octubre, y los AATC 267/2000, de 13 de noviembre; y 30/2008, de 25 de febrero, confirmó la inexistencia de indicios de discriminación declarada por los órganos judiciales.

Para llevar a cabo esta labor debemos partir de nuestra consolidada doctrina relativa a la dificultad probatoria que acompaña a los supuestos en los que se discute la motivación de los actos empresariales de despido o equiparables a éste y la importancia que en esta materia tienen las reglas de la distribución de la carga de la prueba. Como recordábamos en la STC 87/2004, de 10 de mayo (FJ 2), sistematizando y resumiendo nuestra reiterada doctrina anterior, la necesidad de garantizar que los derechos fundamentales del trabajador no sean desconocidos bajo la cobertura formal del ejercicio por parte del empleador de los derechos y facultades reconocidos por las normas laborales para organizar las prestaciones de trabajo, pasa por considerar la especial dificultad que en no pocas ocasiones ofrece la operación de desvelar en los procedimientos judiciales correspondientes la lesión constitucional, encubierta tras la legalidad sólo aparente del acto empresarial. La finalidad en estos casos de la prueba indiciaria no es sino la de evitar que la imposibilidad de revelar los verdaderos motivos del acto empresarial impida declarar que éste resulta lesivo del derecho fundamental (STC 38/1981, de 23 de noviembre, FFJJ 2 y 3), finalidad en torno a la cual se articula el doble elemento de la prueba indiciaria. El primero, la necesidad por parte del trabajador de aportar un indicio razonable de que el acto empresarial lesiona su derecho fundamental (STC 38/1986, de 21 de marzo, FJ 2), principio de prueba dirigido a poner de manifiesto, en su caso, el motivo oculto de aquél; un indicio que, como ha venido poniendo de relieve la jurisprudencia de este Tribunal, no consiste en la mera alegación de la vulneración constitucional, sino que debe permitir deducir la posibilidad de que aquélla se haya producido (así, SSTC 114/1989, de 22 de junio, FJ 5, y 85/1995, de 6 de junio, FJ 4). Sólo una vez cubierto este primer e inexcusable presupuesto, puede hacerse recaer sobre la parte demandada la carga de probar que su actuación tiene causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración de derechos fundamentales, así como que aquéllas tuvieron entidad suficiente como para adoptar la decisión, único medio de destruir la apariencia lesiva creada por los indicios.

Naturalmente, el indicio razonable de que se ha producido la lesión del derecho fundamental no consiste en la mera constatación de que en un momento precedente tuvo lugar el ejercicio del derecho —en este caso que se participó en una huelga o en que se formuló una reclamación judicial— sino que es preciso justificar —indiciariamente— la existencia de una relación de causalidad entre tal ejercicio y la decisión o acto calificado de lesivo del derecho. El que en un momento pasado se haya ejercitado un derecho fundamental constituye un presupuesto de la posibilidad misma de la violación denunciada, pero no un indicio de esta que por sí solo desplace a la otra parte la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto, pues la aportación de la prueba que concierne a la parte demandante deberá superar inexcusablemente el umbral mínimo de aquella conexión necesaria (SSTC 17/2003, de 30 de enero, FJ 4; 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 3; y 41/2006, de 13 de febrero, FJ 6). Dicho de otro modo, “si se funda la demanda en alegaciones meramente retóricas, o falta la acreditación de elementos cardinales para que la conexión misma pueda distinguirse, haciendo inverosímil la inferencia, no se podrá pretender el desplazamiento del *onus probandi* al demandado” (STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 3).

8. Entrando en el examen de las circunstancias concurrentes en el presente caso, un primer criterio relevante para apreciar su significación es el su conexión temporal con la decisión impugnada. A este respecto conviene recordar que en el caso resuelto en la STC 128/2007, de 4 de junio, (recientemente avalada por la STEDH de 12 de junio de 2014, *Fernández Martínez c. España*), se valoró como relevante para descartar la discriminación alegada (FJ 4) el dato de que los hechos aducidos como originadores de la discriminación no hubieran sido tomados en consideración en cursos escolares posteriores al momento en que el obispado tuvo conocimiento de los mismos. También en el presente caso se advierte que el ejercicio por la demandante del derecho de huelga para obtener de la Administración educativa una modificación de sus condiciones laborales se produjo durante el curso escolar 1999-2000. Igualmente, la reclamación judicial —formulada contra las Administraciones educativas estatal y autonómica, y el obispado de Tenerife— para que su relación laboral fuera declarada indefinida, tuvo lugar también en 1999. Finalmente, la negativa de la demandante a realizar una aportación del 0,6 por 100 de su salario para la autofinanciación de la delegación diocesana de enseñanza se produjo en el año 2000. Sin embargo, las circunstancias aludidas no provocaron que la demandante dejase de ser propuesta por el obispado de Tenerife para ser contratada como profesora durante los cursos escolares 2000-2001 y 2001-2002.

Otro criterio relevante para valorar la incidencia real de las circunstancias aducidas como causantes de la decisión impugnada es el examen comparativo de la situación de aquellas otras personas, si las hubiere, en quienes también hubiera concurrido. En el presente caso no consta el número de profesores que ejercieron el derecho de huelga para obtener una modificación de sus condiciones laborales ni el de los que rechazaron realizar la aportación económica solicitada, datos que la demandante no ha suministrado a este Tribunal; pero sí consta, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 22 de febrero de 2002, que la reclamación judicial para que su relación laboral fuera declarada indefinida fue formulada por 106 profesores, siendo, sin embargo, sólo tres las personas que en el curso 2002-2003 dejaron de ser propuestas por el obispado para continuar desempeñando la labor docente.

9. Resta analizar si la decisión de no llamar a la demandante de amparo a una nueva contratación como profesora de religión y moral católica constituyó una reacción a la circunstancia de que la demandante hubiera contraído matrimonio con una persona previamente divorciada. A diferencia de lo que acontece con el resto de hechos esgrimidos por la demandante de amparo que acabamos de analizar, el haber contraído matrimonio con persona previamente divorciada sí guarda relación con el ejercicio colectivo de la libertad religiosa de la Iglesia católica, por lo que, llegado el caso, sería necesario ponderar la concurrencia de los distintos derechos fundamentales en presencia. Ahora bien, el presupuesto de tal ponderación es la constatación de que tal hecho tuvo lugar y que guardó la conexión necesaria con la decisión omisiva enjuiciada en los términos en los que este Tribunal viene exigiéndolo reiteradamente.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia se limita a negar la suficiencia de los indicios apreciados por la sentencia de primera instancia. Por su parte la sentencia de primera instancia comienza por resaltar que no basta con alegar los hechos esgrimidos como indicios sino que es preciso acreditar su existencia (fundamento jurídico quinto, párrafo quinto), refiriéndose seguidamente a la participación en huelga, la reclamación judicial y la solicitud de contribución económica como hechos indiciarios suficientes para generar la inversión de la carga de la prueba acerca de la motivación, pero omitiendo toda referencia al matrimonio contraído con por la demandante con persona previamente divorciada. Sólo en el párrafo siguiente se alude al matrimonio contraído por la demandante para negar que se haya aportado justificación suficiente de que la omisión de una nueva contratación de la demandante se debiera a motivos ajenos a los hechos indiciarios referidos, entre los que, ahora sí, se cita el matrimonio contraído por la demandante. Sin embargo la existencia de tal matrimonio en cuanto hecho indiciario; sus características contrarias a la ortodoxia católica y, consecuentemente, hábiles para fundar en su existencia una sospecha de discriminación; así como su conexión temporal con la decisión enjuiciada, carecen del más mínimo soporte en la resolución impugnada. Tampoco el examen de las actuaciones judiciales remitidas a este Tribunal *ex* art. 51 LOTC permite satisfacer las exigencias de certeza en la acreditación del indicio del que tratamos mediante la consideración de una asunción tácita de los elementos probatorios aportados al proceso. Más allá de la alegación formulada por la demandante de que había contraído matrimonio con persona divorciada, no existe dato alguno en las actuaciones que permita tener por acreditada ni la fecha en la que este matrimonio tuvo lugar, ni si el matrimonio previo del otro contrayente era o no canónico e impeditivo de un subsiguiente matrimonio religioso con la demandante de amparo, ni si el ordinario diocesano tuvo o no conocimiento de esta circunstancia y, en su caso, en qué momento se produjo a fin de apreciar su conexión temporal con la falta de llamamiento a una nueva contratación. Sobre este último particular hemos insistido en la reciente STC 173/2013, de 10 de octubre, FJ 6, al descartar la existencia de discriminación en el desistimiento empresarial de un contrato temporal porque la demandante “no aportó indicios racionales de discriminación por motivo de embarazo, toda vez que ni siquiera resultó acreditado que la empresa tuviera conocimiento del estado de gestación, lo que excluía que la empresa viniese obligada a rebatir unos inexistentes indicios de discriminación por razón de sexo…”. Por lo demás, tampoco en la demanda de amparo y el escrito de alegaciones posterior se contiene no ya acreditación de las circunstancias del aducido matrimonio que permita calificarlo de indicio a los efectos de que tratamos, sino que ni siquiera se alude a tales circunstancias que permitan su valoración como indicio suficiente.

Consecuentemente, la falta de acreditación de la existencia de indicios de discriminación en los términos en los que este Tribunal ha venido analizando la cuestión suscitada conduce a descartar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia aquí impugnada vulnerase los derechos fundamentales de la demandante al estimar el recurso de suplicación con desestimación de la demanda de despido por no resultar acreditado suficientemente el panorama indiciario de discriminación requerido para desencadenar la inversión de la carga de la prueba. A diferencia de lo que acontecía en los casos resueltos por las SSTC 128/2007, de 4 de junio, y 51/2011, de 14 de abril, en los cuales la Iglesia católica había expresado la razón por la que no se había llamado a los entonces demandantes a una nueva contratación (participación en el movimiento pro-celibato opcional y haber contraído matrimonio civil; y por haber contraído matrimonio civil con un divorciado, respectivamente), tal circunstancia no se da en el presente caso ni, como hemos visto, ha sido indiciariamente acreditada con las exigencias constitucionales a las que ya se hizo mención. Todo ello hace innecesaria la ponderación de tal supuesto indicio con el derecho a la libertad religiosa de la Iglesia Católica, ponderación en la que, a tenor de lo dispuesto por el art. 10.2 CE, habría de tomar en consideración la reciente STEDH de 12 de junio de 2014, dictada por la Gran Sala (*Fernández Martínez c. España*).

10. Todo lo anteriormente expuesto conduce a la desestimación del recurso de amparo, pues aun cuando ya hemos advertido acerca de la inadecuación constitucional de uno de los argumentos empleados por el Tribunal Superior de Justicia para estimar el recurso de suplicación, también hemos constatado la inexistencia de un panorama indiciario suficiente de que la decisión de no contratar a la demandante de amparo un nuevo curso escolar estuviese conectada causalmente con el ejercicio por ésta de derechos fundamentales, que es, en suma, lo que ha sido objeto de nuestro control de constitucionalidad y lo que fundó sustancialmente la estimación del recurso de suplicación (aun con extrema parquedad) y consiguiente desestimación de la demanda de despido entablada en el proceso judicial objeto de nuestro enjuiciamiento. Tal como hemos razonado en otras ocasiones (por todas STC 77/2002, FJ 6 *in fine*), basta con que uno de los motivos de la resolución enjuiciada sea constitucionalmente conforme para que nuestra decisión haya de ser desestimatoria del recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por doña María del Pilar León Sánchez.

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

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la Sentencia de fecha 11 de septiembre de 2014, dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 7535-2006.

Comparto el fallo desestimatorio del amparo que suscribe la Sentencia, pero discrepo ampliamente de su fundamentación. Como consecuencia, en ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con pleno respeto a la opinión de mis colegas, formulo este Voto particular concurrente para dejar constancia de las razones que me llevaron a poner de relieve mis motivos de crítica a lo largo de la deliberación.

1. No comparto el tratamiento que la Sentencia concede a la muy reciente Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de junio de 2014 en el caso *Fernández Martínez contra España*, que analiza en qué medida afecta a los derechos contemplados por el Convenio de Roma la retirada de la propuesta episcopal como profesor de religión de un ex sacerdote católico cuya conducta no cabía considerar acorde con la doctrina que había de impartir.

Me parece obvio que la entrada en juego de una resolución semejante como criterio interpretativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 10.2 CE, no puede reducirse a una mera cita, que —si, como ahora ocurre, no se aplica el contenido de la Sentencia— queda reducida a alusión retórica. Su impacto sobre la doctrina de este Tribunal, sólida en sus inicios pero prácticamente invalidada —como veremos— en su hasta ahora más reciente resolución, no se adivina en la actual; esta podría haber mantenido idéntica argumentación si el citado pronunciamiento del Tribunal de Estrasburgo no se hubiera producido.

La aludida resolución de la Gran Sala considera que la negativa episcopal a reiterar una propuesta como profesor de religión en escuela pública a un docente cuyo tenor de vida —legítimo en diverso contexto— no era acorde con la materia a impartir, en modo alguno vulneraba sus derechos protegidos por el Convenio de Roma.

2. La presente Sentencia de cuya fundamentación discrepo analiza con acierto los diversos motivos de presunta vulneración de derechos esgrimidos por la recurrente. Teniendo en cuenta las fechas en que se produjeron los hechos aludidos y la de las anteriores propuestas como docente, acaba concluyendo que todos ellos quedan reducidos a uno: el hecho de haber contraído la docente matrimonio civil con una persona divorciada.

Teniendo en cuenta el contenido de la citada resolución de Estrasburgo, al considerarse que tal conducta contraviene las exigencias derivadas de la doctrina católica a impartir por la docente, la presunta vulneración que justificaría el amparo queda privada de todo fundamento. Si el recurso ahora resuelto se hubiera presentado con posterioridad a aquella y una vez asumida como criterio interpretativo de la protección de los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución, habría llevado inevitablemente en la Sección correspondiente a una providencia de inadmisión a trámite por ausencia de vulneración del derecho invocado.

Sorprendentemente, sin embargo, la Sentencia de la que discrepo dedica una prolija argumentación a intentar establecer si los indicios de existencia de esa descartada vulneración han sido adecuadamente abordados por la jurisdicción ordinaria. Este olvido de la prioridad de aplicación del canon de constitucionalidad sobre cualquier enjuiciamiento de legalidad invita a recordar la STC 107/1988, de 8 de junio, que establecía que, antes de examinar si concurre o no en una conducta *animus iniuriandi*, se debe constatar previamente si las manifestaciones supuestamente injuriosas están amparadas por la libertad de expresión; si así fuera, huelga examinar su posible existencia; doctrina reiterada en numerosos pronunciamientos posteriores (desde la STC 105/1990, de 6 de junio, a la 278/2005, de 7 de octubre, entre otras). Si se había respetado el canon de constitucionalidad, quedaba descartada toda posible vulneración.

No entraré por ello en el debate planteado en la deliberación sobre si la argumentación de la Sentencia, en sus fundamentos jurídicos 8 y 9, implica una aplicación desacertada de la consolidada doctrina constitucional sobre prueba indiciaria y la regla de distribución de la carga de la prueba para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores frente a decisiones del empleador.

3. Igualmente desafortunada, a mi juicio, es la oblicua referencia a la STC 51/2011, de 14 de abril. La doctrina consolidada por la serie de SSTC 38/2007, de 15 de febrero, y 80/2007 a 90/2007, de 19 de abril todas ellas, que se ocupan de cuestiones de constitucionalidad relativas a problemas similares, fue sorprendentemente vaciada de contenido por esta polémica resolución posterior. Al hacerlo, contradecía lo sentado en la STC 38/2007, de 14 de abril, FJ 7: que una conducta como la ahora analizada afecta a “criterios de índole religiosa o moral determinantes de la inidoneidad de la persona en cuestión para impartir la enseñanza religiosa, criterios cuya definición corresponde a las autoridades religiosas en virtud del derecho de libertad religiosa y del principio de neutralidad religiosa del Estado”; doctrina ratificada por la resolución del tribunal de Estrasburgo a la que venimos aludiendo.

Argumentar que el caso ahora sometido a enjuiciamiento no es idéntico al contemplado por la STC 51/2011, ignorando su neta contradicción con el reciente fallo del Tribunal de Estrasburgo, puede malinterpretarse en el sentido de que —si se diera un futuro caso que sí resultara similar al por ella considerado merecedor de amparo— tal contradicción desaparecería. Su incompatibilidad con la doctrina sentada en Estrasburgo resulta, a mi modo de ver, obvia; lo que descarta toda alusión a una resolución que resulta descartada.

4. A todo ello cabría añadir una circunstancia, presente ya en las aludidas resoluciones anteriores de nuestro Tribunal, que me parece llamativa. En ninguna de ellas se otorga la debida atención al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido por el art. 27.3 CE, que es, a mi juicio, el auténtico centro de gravedad de la dimensión constitucional de estos reiterados problemas. La propuesta episcopal, previa al nombramiento del docente por la Administración competente, no se justifica en modo alguno como defensa de un privilegio de la Iglesia Católica, derivada de un tratado internacional con indudable repercusión sobre nuestro ordenamiento en el plano legal. Su inclusión en los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede cobra dimensión constitucional por tratarse de una fórmula para garantizar el derecho de los padres a que “sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. No ha faltado en la doctrina académica quien califique como *clericalismo civil* el olvido de este derecho, que lleva a convertir de modo desacertado la cuestión en un conflicto entre los poderes públicos y una confesión religiosa; o —de modo aún más simplista— entre Iglesia y Estado, dado el carácter socialmente mayoritario de la religión católica en nuestro país. Es ese olvidado derecho de los padres el que exige que los escolares no reciban una formación religiosa cuyo auténtico contenido se vea contradicho por el tenor de vida de quien la imparte.

5. Dado que la única alternativa a respaldar el fallo de la presente Sentencia sería compartir la postura de los colegas que consideran que debería en este caso haberse otorgado amparo, me he visto obligado a suscribirlo formulando estas reflexiones, que justifican mi Voto particular concurrente.

Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 7535-2006, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos

Como tuve oportunidad de manifestar a lo largo de las deliberaciones del presente proceso constitucional, disiento de la decisión mayoritariamente adoptada. Dentro del máximo respeto hacia el parecer de mis compañeros del Pleno, entiendo, por las razones que de inmediato se expondrán, que el fallo debió de declarar la vulneración del art. 24.1 CE, por inaplicación de nuestra doctrina sobre la prueba indiciaria en el proceso laboral.

2. El núcleo de mi discrepancia reside en la apreciación que la mayoría realiza del contenido de la Sentencia de suplicación recurrida y, en particular, de cómo se proyectó en ella la regla de distribución de cargas probatorias, dirigida —no debe olvidarse— a facilitar que se desvelen las razones latentes de actos que puedan encubrir una lesión de derechos fundamentales (entre otras muchas, STC 104/2014, de 23 de junio, FJ 7).

Mi oposición reside en la premisa de la que parte la Sentencia constitucional para justificar el examen que efectúa sobre la suficiencia o insuficiencia indiciaria de los hechos que la parte demandante adujo en autos. Nuestra Sentencia sostiene que el Tribunal Superior de Justicia rechazó que los hechos aportados como indicios “resulten suficientes para activar la regla de la inversión de la carga de la prueba”, conclusión que se deduce de la siguiente declaración del órgano judicial: “que el entonces vigente art. 179.2 de la Ley de procedimiento laboral (LPL, erróneamente citado como art. 169.2 LPL) se refiere a supuesto de violación de libertad sindical y derechos fundamentales no trasladable a otras pretensiones en la que es obligado aportar principio de prueba indicativo de una vulneración constitucional…”; y, asimismo, de que se afirmara que “es obligado aportar un principio de prueba suficiente indicativo de una vulneración constitucional”, exigencia ésta que, al no cumplirse, no “justifica la alteración de la carga de a prueba”. En esas declaraciones genéricas encuentra la mayoría la respuesta del órgano judicial a una de las alegaciones del Abogado del Estado en el recurso; precisamente la relativa al valor indiciario de los hechos alegados por la parte actora. En resumen, contradiciendo la conclusión del juzgador *a quo*, la Sala de lo Social habría realizado un juicio sobre los hechos base alegados, que le condujo, se afirma en la Sentencia de la que discrepo, a apreciar su insuficiencia probatoria.

La premisa es incorrecta. Lo demuestra abiertamente el propio apartado c) del antecedente 2 recogido en la Sentencia de la mayoría, que señala: “En su fundamentación, la Sala apreció la indebida aplicación por el juez de instancia del art. 179.2 LPL, puesto que, según indica, ‘el citado precepto se refiere a supuesto de violación de libertad sindical y derechos fundamentales no trasladable a otras pretensiones en la que es obligado aportar principio de prueba suficiente indicativo de una vulneración Constitucional al margen de que dada la naturaleza de la relación laboral constituida y la facultad para contratar en cada curso escolar no se justifica la alteración de la carga de la prueba’. Aduce el Tribunal el carácter temporal de la relación, limitada exclusivamente a la duración del curso escolar, de modo que la falta de inclusión de la propuesta del ordinario para cursos sucesivos no equivale en absoluto a un despido, dada la naturaleza de dicha relación, cuya legitimidad hay que buscarla en el Tratado celebrado entre la Santa Sede y el Estado español en fecha 3 de enero de 1979, y no en el art. 15 de la Ley del estatuto de los trabajadores (en adelante, LET), razón por la que, afirma, las normas de la Ley estatutaria sobre despido no resultarían aplicables, constituyendo a lo sumo derecho supletorio para esta genuina relación laboral. Finalmente, la Sala estima que la sentencia recurrida ha infringido ‘el Art. 49.1 b) del E.T, Art. 3 del Acuerdo con la Santa Sede y del Estado Español de 3 de enero de 1979 y art. 11 .2 de la O 16 Julio de 1980’, por considerar que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, no nos encontramos ante un despido, sino ante un supuesto de expiración del término convenido”.

En suma, el Tribunal *ad quem*, en contra de la inteligencia que mantiene la Sentencia mayoritaria, no dio respuesta sobre la suficiencia indiciaria de los hechos aducidos por la demandante. Razonó —lo que resulta bien distinto— que el art. 179.2 LPL (la prueba de indicios) no era de aplicación al proceso de despido y continuó después (al margen de ella) con un examen de Derecho, sin hacer valoración probatoria alguna. Que no aplicó el esquema procesal debido se observa, por tanto, en la anterior transcripción; se deduce, además, del silencio absoluto en la Sentencia recurrida sobre cada uno de los hechos alegados por la parte demandante; y también se infiere de su propio razonamiento jurídico (por opaco que sea su texto, que lo es significativamente), puesto que, al margen de las declaraciones apodícticas y en todo caso sin formular un juicio sobre la suficiencia o insuficiencia indiciaria de los hechos aducidos, lo que señala el Tribunal *ad quem* es que la prueba indiciaria actúa solamente en el proceso de tutela de derechos fundamentales (regulado entonces en los arts. 175 a 182 LPL, y dentro del cual se contenía dicho precepto) y no cuando se articulan otras pretensiones diferentes a las que se tramitan por esa modalidad procesal de tutela de derechos fundamentales (como ocurría con las despido a tenor del art. 182 LPL).

Frente a esa apreciación, la Sentencia de la mayoría dice advertir en la resolución judicial un examen indiciario, cuando lo cierto es que el Tribunal Superior de Justicia soslayó dicho análisis, pese a su obligada procedencia en cualquier proceso en el que se ofrezcan indicios de vulneración de derechos fundamentales; también, por supuesto, en un proceso de despido. Olvidó la Sala de lo Social, en suma, que la razón de que el despido siguiera su propia modalidad procesal se debía a lo dispuesto en el art. 182 de aquel texto legal, sin que esa circunstancia excusase la aplicación de los principios de distribución de la carga probatoria en aquellos procesos en los que se alegara la lesión de un derecho fundamental.

De lo anterior se desemboca en una conclusión principal: ningún órgano judicial ha considerado insuficientes los indicios aportados por la parte actora. El juzgador a quo, antes al contrario, los estimó indicativos de la lesión, que declaró; el Tribunal *ad quem*, sencillamente, consideró que su esquema de enjuiciamiento era ajeno a la prueba indiciaria.

3. Bajo esas circunstancias, el resultado de la Sentencia de la mayoría es paradójico e insólito. Es doctrina consolidada (por todas, STC 17/2003, de 30 de enero, FJ 2) que este Tribunal, no obstante la sujeción a los hechos que prescribe el art. 44.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puede alcanzar una interpretación propia del relato fáctico conforme a los derechos y valores constitucionales. Sin embargo, y lo demuestra cualquier recorrido detenido por las múltiples Sentencias de este Tribunal sobre prueba indiciaria en el proceso laboral, no cabe que un pronunciamiento constitucional altere el criterio del único órgano judicial que ha efectuado una valoración indiciaria no cuestionada en amparo, estimando la lesión aducida. Y eso es, en cambio, lo que ocurre en esta ocasión: se afirma que no hubo vulneración porque eran insuficientes los indicios, sin tener en cuenta que el único órgano judicial que se ocupó de ese particular, cuya sentencia no ha sido impugnada (el de instancia), y actuando con la debida inmediación, declaró que los había y que existió vulneración del derecho fundamental sustantivo que daba soporte a la pretensión.

Conforme a lo expuesto, entiendo que la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, al rechazar la aplicación de las reglas de la prueba indiciaria, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En verdad, desde la STC 90/1997, de 6 de mayo, nuestra jurisprudencia ha venido señalando invariablemente que la ausencia de prueba que contrarreste los indicios trasciende el ámbito puramente procesal y determina, en último término, que los indicios aportados por el demandante desplieguen toda su operatividad para declarar la lesión del derecho fundamental sustantivo alegado en el proceso. Sin embargo, en esta ocasión, como quiera que el órgano de suplicación no operó con el esquema procesal debido, al considerar erróneamente que no procedía un examen indiciario (y por consiguiente no entró a valorar ni los hechos aducidos por la demandante ni las alegaciones y pruebas que pudo ofrecer la parte demandada) para el restablecimiento en la integridad del derecho de la recurrente, debería haberse anulado su Sentencia y acordado la retroacción de las actuaciones.

De ese modo, el Tribunal *ad quem* debería haber valorado el conjunto de la prueba, y concluir si existía o no vulneración a la vista de la doctrina constitucional existente en esta concreta materia (STC 51/2011, de 14 de abril, del Pleno de este Tribunal), teniendo en cuenta que según ella “los profesores de religión … disfrutarán de los derechos fundamentales y legales que como trabajadores tienen reconocidos en nuestro ordenamiento de manera irrenunciable, desde un criterio de máxima equiparación, bien que con las modulaciones que resultan de la singularidad de la enseñanza religiosa”(STC 38/2007, FJ 13). A partir de este criterio, se debía de haber ponderado si los hechos que el demandante acreditó como posible expresión de una quiebra de sus derechos fundamentales aparecían o no vinculados con la decisión impugnada de no propuesta de contratación y si tenían o no alguna relación con su actividad docente (STC 51/2011, FJ 12).

En consecuencia, debería haberse otorgado el amparo solicitado en los términos razonados.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 141/2014, de 11 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:141

Recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Competencias sobre urbanismo: nulidad del precepto legal que limita la corrección al alza del valor obtenido por la capitalización real o potencial del suelo rural (SSTC 61/1997 y 164/2001). Votos particulares.

1. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos (STC 61/1997) [FFJJ 4 a 8, 12].

2. Doctrina sobre la delimitación de competencias en materia de urbanismo (SSTC 56/1986, 61/1997, 164/2001) [FFJJ 4 a 8, 12].

3. El Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo, por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales [FJ 6 b)].

4. La sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad, art. 33 CE, y de la libertad de empresa, art. 38 CE, para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex* art. 149.1.1 CE [FJ 6 c)].

5. La regulación de la acción pública en materia de ordenación territorial y urbanística, así como en relación con la evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, se inserta en el ámbito de la ‘legislación procesal’, de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6 CE [FJ 7 A)].

6. La regulación del derecho de iniciativa de los particulares impugnada implica la previsión de límites al posible juego de los derechos de propiedad, art. 33.1 CE, y de libre empresa, art. 38 CE, en relación con un bien escaso como es el suelo y, por tanto, establece condiciones básicas de ejercicio de estos derechos, incardinándose en la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE [FJ 7 B b)].

7. La regulación del derecho de consulta en materia urbanística a las Administraciones competentes es una garantía en la relación entre las Administraciones públicas y los administrados que se incardina en el art. 149.1.18 CE, sin que se produzca invasión de las competencias autonómicas, puesto que, más allá de esta garantía común, las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen para el establecimiento del plazo para la contestación a la consulta que estimen más conveniente [FJ 7 B b)].

8. Con el establecimiento de las condiciones básicas en relación con la participación de los propietarios en las actuaciones de urbanización y el plazo para ejercer dicha facultad, el Estado fija dos garantías homogéneas para todos los propietarios, sin que se produzca invasión de las competencias autonómicas, puesto que son las Comunidades Autónomas las que deben fijar el plazo y el momento de inicio del cómputo del mismo, siempre que se cumplan los requisitos mínimos señalados legítimamente por el Estado *ex* art. 149.1.1 CE [FJ 7 C c)].

9. El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural es una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado que ha de ser común a todo el territorio nacional, tratándose de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex* art. 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando condiciona la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido [FJ 8 a)].

10. La regla de una reserva mínima de suelo residencial para viviendas con régimen de protección pública se incardina en el art. 149.1.1 CE, que en atención a la función social de la propiedad consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico, siendo, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad, art. 33 CE, como de la libertad de empresa, art. 38 CE [FJ 8 b)].

11. La obligación que el precepto impugnado impone a la Administración de indemnizar al particular por el incumplimiento del deber de resolver en plazo y la producción de un silencio negativo, no es inconstitucional siempre que se interprete de conformidad con el art. 106.2 CE, en el sentido de que sólo surge dicha obligación cuando la demora es atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, ha dado lugar a una lesión efectiva [FJ 8 B b)].

12. El Estado, *ex* art. 149.1.18 CE, puede establecer un régimen común en todo el territorio nacional sobre el silencio positivo en los procedimientos de ordenación urbanística –donde intervienen y ejercen sus competencias urbanísticas dos Administraciones distintas–, pues lo que persigue es garantizar y salvaguardar la autonomía municipal en un campo en el que se entremezclan los intereses locales y autonómicos [FJ 8 B c)].

13. Los preceptos que exigen que los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización incluyan una serie de informes sectoriales y el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación en determinados supuestos son normas básicas medioambientales que encuentran cobertura en el art. 149.1.23 CE, sin que se aprecie vulneración alguna de las competencias autonómicas [FJ 8 D a), d)].

14. La exigencia de un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización no ha de incardinarse en la materia ‘ordenación del territorio y urbanismo’, pues ni ordena el territorio o ni condiciona la política de las Comunidades Autónomas en esos ámbitos, sino que encuentra cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE al establecer una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público [FJ 8 D b), c)].

15. La prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de tiempo constituye una medida básica de protección de la masa forestal que puede limitar o condicionar las competencias sectoriales autonómicas, entre ellas las de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 84/2013, 97/2013) [FJ 12 B)].

16. La regulación del destino de los bienes del patrimonio público de suelo puede considerarse regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general, *ex* art. 149.1.13 CE, en relación con la vivienda, art. 47 CE (STC 61/1997) [FJ 11].

17. El art. 149.1.1 CE puede comprender el establecimiento de un mínimo de aprovechamiento urbanístico apropiable pero, en todo caso, la regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias (STC 61/1997) [FJ 8 E a)].

18. No se infringe el principio de seguridad jurídica porque el legislador lleve a cabo modificaciones en normas legales, que entran en el ámbito de la realidad social y las transformaciones que la misma impone, y que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes (STC 210/1990) [FJ 9 A)].

19. El contenido de la reserva de ley veda todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos (STC 37/1987) [FJ 9 B)].

20. Doctrina sobre el derecho a la propiedad privada, *ex* art. 33 CE (SSTC 37/1987, 204/2004) [FJ 9 B)].

21. La Constitución no exige que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración [FJ 9 B)].

22. Para que la insuficiencia de indemnización, *ex* art. 33.3 CE, comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un ‘proporcional equilibrio’ entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida (SSTC 166/1986, 149/1991) [FJ 9 B)].

23. El art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal, disponiendo el legislador estatal de un margen para establecer los criterios de cuándo y con qué requisitos nace el derecho de reversión (SSTC 67/1988, 164/2001) [FJ 10].

24. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales’ *ex* art. 149.1.1 CE (SSTC 5/1981, 61/1997) [FJ 5 b)].

25. El art. 149.1.1 CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (SSTC 37/1987, 61/1997) [FJ 5 b)].

26. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘bases y coordinación de la planificación de la actividad económica’ *ex* art. 149.1.13 CE (SSTC 29/1986, 139/2013) [FFJJ 5 c), 6 a)].

27. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ y del ‘procedimiento administrativo común’ *ex* art. 149.1.18 CE (SSTC 227/1988, 135/2013) [FJ 5 d)].

28. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección’ *ex* art. 149.1.23 CE (SSTC 64/1982, 69/2013) [FJ 5 e)].

29. La reserva de ley en modo alguno prohíbe al legislador utilizar conceptos jurídicos que formulen un supuesto de hecho abstracto pero de significado conocido y cuya aplicación requiere una concreción casuística en atención a las características fácticas singulares concurrentes [FJ 9 C)].

30. Ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico, aunque tampoco cabe descartar que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado (SSTC 81/2012, 120/2012) [FJ 3].

31. En los recursos de inconstitucionalidad –abstractos y orientados a la depuración objetiva del ordenamiento–, la regla general será la pérdida sobrevenida de su objeto tras la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la disposición legal impugnada, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento jurídico, salvo que éstas desplieguen ultraactividad (STC 39/2013) [FJ 2].

32. En los recursos de inconstitucionalidad en los que se traba una controversia competencial, la eventual pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial (STC 149/2012) [FJ 12].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; y núms. 7020-2008 y 7231-2008 interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja, frente al texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Ha intervenido el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 27 de agosto de 2007, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6 a), 10 b), 11.2, 15, 16.1 b) y 34, así como contra las disposiciones adicionales primera y novena y la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Los motivos del recurso inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Art. 6 a): Se considera contrario a la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo [arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EAM)] en cuanto impone un determinado modelo de ejecución de los planes urbanísticos, dando preferencia a la ejecución pública de la urbanización y a la fórmula del agente urbanizador en detrimento de la ejecución por los propietarios del suelo, que sólo regirá dependiendo de las “particularidades o excepciones que prevea la legislación autonómica”. El Letrado de la Comunidad de Madrid reconoce que esta previsión podría interpretarse en el sentido de que el precepto estatal no impone modelo alguno a las Comunidades Autónomas puesto que estas tienen la posibilidad de optar por un modelo distinto del previsto en el precepto estatal, pero rechaza esta interpretación afirmando que, en tal caso, el artículo sería una suerte de derecho supletorio del autonómico contrario a la interpretación del art. 149.3 CE realizada por el Tribunal Constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio; 197/1996, de 28 de noviembre y 61/1997, de 20 de marzo).

b) Art. 10 b): Se impugna por vulneración de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo y vivienda (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM). El Letrado de la Comunidad de Madrid considera que este precepto podría, en principio, entenderse amparado en el art. 149.1.1 y 13 CE, pero afirma que, si bien el Tribunal, en la STC 152/1988, de 20 de julio, ha admitido un margen de actuación estatal en este campo, también en la STC 146/1986, de 25 de noviembre (FFJJ 3 y 4), ha establecido límites a las posibilidades de incidir a través de sus competencias en las competencias sectoriales de ámbito autonómico y estos límites no se respetan en el siguiente caso. La norma estatal, se alega, ha optado por una medida de fomento de la vivienda protegida a través de un instrumento de naturaleza urbanística (la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad de cada unidad de ejecución) que condiciona el modelo urbanístico que puede querer implantar el legislador autonómico y vulnera su competencia exclusiva en materia de urbanismo (STC 61/1997, FJ 9). Es más, el precepto impugnado, se argumenta, permite excepciones a la reserva siempre que se asegure el cumplimiento del principio de cohesión social, lo que, en su opinión, evidencia que nada tiene que ver esta regulación con la garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes o con la ordenación de la economía, sino que se trata única y exclusivamente de medidas relativas al crecimiento urbano, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, conforme a la STC 36/1994, FJ 3.

Finalmente, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que el precepto podría considerarse una norma armonizadora de las normas autonómicas que ya regulaban este tipo de reservas, pero, en tal caso, la regulación se habría acometido sin seguir el procedimiento ni darse los requisitos previstos en el art. 150.3 CE, lo cual ha sido rechazado en la STC 40/1988.

c) Art. 11.2: Se considera inconstitucional por carecer el Estado de competencias para establecer una regulación específica que incide en un procedimiento sectorial en materia de urbanismo y, por ende, de competencia de las Comunidades Autónomas. El Letrado de la Comunidad de Madrid argumenta que si el Estado regulase el “resumen ejecutivo” con un carácter general para todos los procedimientos, como un mecanismo para el cual los administrados pueden conocer de forma sencilla los principales aspectos del expediente que se somete a dicha información, no habría nada que objetar; pero, en el precepto impugnado, es el Estado el que impone dicho resumen exclusivamente para los procedimientos de aprobación o alteración de planes urbanísticos, sin que lo exija, por el contrario, para otros procedimientos estatales similares (planes de carreteras, planes hidrológicos). Por otra parte, dirá, de ser necesaria una especialidad para la tramitación de los planes urbanísticos, esa especialidad correspondería establecerla a las Comunidades Autónomas respetando las garantías y los derechos de los ciudadanos establecidos en el procedimiento administrativo común. En definitiva, a su juicio, el Estado puede establecer un periodo de información pública en la tramitación de los planes; pero no puede regular una especialidad como la que recoge el precepto que se impugna. Todo ello resulta contrario a la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE en materia de procedimiento administrativo común (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 31, y 50/1999, de 6 de abril).

d) Art. 15: Se afirma que vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y autoorganización (arts. 148.1.1 CE y 26.1.1 EAM) porque en su párrafo 5 impone a las Administraciones autonómicas un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística sobre sostenibilidad ambiental y económica disponiendo, además, que el órgano al que ha de elevarse ha de ser un órgano colegiado de gobierno. A juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, la norma estatal, al prever el órgano concreto que ha de conocer el informe, interfiere en la potestad de autoorganización de la Comunidad, pues lo cierto es que, aunque la redacción del precepto adolezca de cierta indefinición, todo apunta —especialmente la expresión “gobierno” que hace referencia a un órgano de dirección política y no meramente administrativo— a que el legislador estatal se está refiriendo al Consejo de Gobierno. Ello, afirma, resulta contrario a la doctrina constitucional (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12) conforme a la cual las leyes estatales no pueden predeterminar qué órganos concretos de la Administración autonómica han de ostentar determinadas materias, especialmente cuando se trata de un informe que no afecta directamente a los ciudadanos, sino que es un mero instrumento de seguimiento interno de la actuación administrativa de ejecución urbanística. Al no afectar a los ciudadanos, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, la regulación no encuentra amparo en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Y tampoco considera que pueda incardinarse en las competencias estatales en materia medioambiental (art. 149.1.13 CE), puesto que se trata de un mero mecanismo de control interno de la actuación de la Administración. Por ello, concluye afirmando que su regulación compete, en su caso, a la Comunidad Autónoma, tal y como se deduce de la STC 251/2006, de 25 de julio.

Finalmente, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que la ley impugnada también vulnera las competencias autonómicas la imposición de proceder a la revisión plena de los instrumentos de ordenación en función de los parámetros de sostenibilidad fijados (art. 15.4), pues de esta forma se están condicionando indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.

e) Art. 16.1 b): Se reputa contrario a las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) en la medida en que este precepto vuelve a hacer referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida prevista en el art. 10 b) de la Ley que ha sido impugnado por los motivos ya expuestos y que el Letrado de la Comunidad de Madrid sintetiza de la siguiente forma: “una cosa son las facultades que, al amparo de la competencia estatal en materia económica, puede desarrollar el Estado (fijación de un precio básico, establecimiento de ayudas, etc.), tal y como reconoció la STC 152/1988, y otra el utilizar los mecanismos propios de la legislación urbanística para la consecución de objetivos en materia de política de vivienda, posibilidad rechazada expresamente en el fundamento jurídico 24 de la STC 61/1997 anteriormente citado”.

f) Art. 34: Se impugna por considerar que vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos de la política económica nacional (arts. 148.1.13 CE y 26.1.17 EAM).

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que, en la disposición final primera, este precepto se ampara en la competencia estatal en materia de planificación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); pero va más allá de lo que permite la doctrina constitucional sobre este título (STC 61/1997, FJ 36), puesto que no se limita a establecer el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo para la construcción de viviendas de protección pública, sino que especifica otros usos de carácter social de forma taxativa, imponiendo a las Comunidades Autónomas un instrumento de actuación urbanística que condiciona el modo de utilización de las cesiones de aprovechamiento así como una utilización específica de dichos patrimonios que sólo puede ser alterada por las Comunidades Autónomas mediante norma con rango de ley. Se extiende así, a juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, una competencia estatal horizontal más allá de lo permitido constitucionalmente [“la consecución de objetivos de la política económica nacional” (STC 75/1989, de 24 de abril, FJ 4)], invadiendo las competencias autonómicas urbanísticas y también las de desarrollo de las bases estatales en materia económica, ya que, en su opinión, no se respeta margen alguno para que las Comunidades Autónomas establezcan los fines de naturaleza económica a cuya consecución han de orientarse los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

g) Disposición adicional primera: Se considera contraria a la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), pues, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, si bien la STC 194/2004, de 10 de noviembre (FJ 8), ha admitido que el Estado puede adoptar medidas coordinadoras incluso en materias de competencia autonómica, también, ha señalado los límites de la facultad de coordinación del Estado, que ni “otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias”, ni puede suponer “una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma” (STC 194/2004, FJ 7). Es este límite el que el Letrado de la Comunidad de Madrid considera vulnerado, pues afirma que la disposición impugnada, “amparándose en el manto de la cooperación en materia de información sobre suelo y urbanismo, en realidad pretende atribuir al Estado una competencia para homogeneizar la materia de la cual carece”, ya que la Administración estatal “definirá” y “promoverá” criterios y principios básicos que posibiliten la formación del sistema público de información, lo que permitirá al Estado imponer criterios de coordinación que, “al deber ser compatibles con lo que el propio Estado fija en el ejercicio de una de sus competencias exclusivas, como es el Catastro Inmobiliario, traen como resultado el sustraer a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su competencia lo cual determinaría su inconstitucionalidad”. Salvo, añade, que se interprete que al hacer mención también a la “colaboración con las Comunidades Autónomas”, el precepto deja a la voluntariedad de éstas dicho sistema. Si así se entendiera, el Letrado de la Comunidad de Madrid considera que el Tribunal podría declarar la constitucionalidad del precepto mediante una interpretación conforme que estableciera la voluntariedad del sistema. Sin embargo, señala que, puesto que de acuerdo con la STC 5/1981, de 13 de febrero, no puede ser objeto de su pretensión una interpretación de conformidad del precepto, solicita la declaración de su inconstitucionalidad.

h) Disposición adicional novena: Se impugna por entender que vulnera la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM).

Entiende el Letrado de la Comunidad de Madrid que, aunque la disposición final primera no establece el título competencial en el que se ampara este precepto, el título no puede ser otro que el art. 149.1.18 CE, aunque la regulación se excede del alcance de esta competencia estatal que se reduce a la determinación del procedimiento administrativo común, pero que no se extiende a la previsión de singularidades en el procedimiento administrativo urbanístico.

Se argumenta que el Estado puede imponer la publicación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [STC 61/1997, FJ 25 d)], pero no determinar cuáles han de ser los entes públicos que ostentan la facultad de publicación ni por qué medios ha de realizarse la publicación. A ello añade que el Estado pretende imponer en materia urbanística “unas garantías procedimentales que no exige ni con carácter general ni en ninguna otra rama del ordenamiento jurídico”. Por todo ello, concluye que el Estado se ha excedido de su competencia en materia de procedimiento administrativo común, invadiendo las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

i) Disposición transitoria cuarta: Se impugna por vulnerar la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y, por conexión, con la impugnación del art. 15 y, más concretamente, con la alegación de que la imposición de la revisión de los instrumentos de ordenación por motivos medioambientales es inconstitucional. Según el Letrado de la Comunidad de Madrid, “el precepto muestra claramente el deseo del legislador estatal de condicionar la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio al imponerles normas en materia de elaboración de planes urbanísticos”. Y si a ello se suma “el escaso plazo que se da a las Comunidades Autónomas para adaptar sus leyes urbanísticas, se advierte claramente el deseo del legislador estatal de interferir las competencias autonómicas en materia de urbanismo”.

j) Finalmente, se alega que la Ley 8/2007 incurre en una extralimitación en la utilización de los títulos competenciales transversales (arts. 149.1.1 y 13 CE) a la luz de la doctrina constitucional sobre el alcance de los títulos estatales *ex* arts. 149.1.1 y 13 CE (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 125/1984; 112/1995, de 6 de julio; 37/1987, de 26 de marzo; 45/2001, de 15 de febrero, y 77/2004, de 29 de abril).

2. Por providencia de 25 de septiembre de 20076, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 1 de octubre de 2007, se personó el Abogado del Estado y suplicó le fuera concedida prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones previsto en el art. 34.2 LOTC.

4. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle prórroga en ocho días más del plazo concedido para formular alegaciones.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 10 de octubre de 2007, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

7. Mediante escrito registrado con fecha 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado formula sus alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) Con carácter preliminar, el Abogado del Estado destaca que, con acierto, en la demanda sólo se pide la declaración de inconstitucionalidad y no la nulidad de los preceptos impugnados debido a que éstos son de aplicación directa en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla (disposición final primera, número 4). En consecuencia, afirma, “la eventual declaración de inconstitucionalidad de cualquier precepto de la LS por razones competenciales no debe llevar consigo la nulidad sino sólo la inaplicabilidad a la Comunidad Autónoma recurrente”.

b) Art. 6 a): El Abogado del Estado rechaza la argumentación de la demanda basada en que la regulación de este precepto “condiciona” las competencias autonómicas, pues, dirá, esa es, precisamente, la finalidad del establecimiento por el Estado de “condiciones básicas” *ex* art. 149.1.1 CE y lo que debería argumentarse es que se ha desbordado por el Estado el carácter básico de las condiciones o se ha incumplido la finalidad igualatoria que éstas están llamadas a cumplir. Considera, además, que el precepto contiene una clara condición básica igualatoria de la libertad de empresa en el ámbito de la ejecución urbanística y se mantiene en un nivel principal, fijando cuatro criterios que han de ser respetados por la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística. Regula la iniciativa empresarial de los particulares en un ámbito sustraído a los mecanismos de mercado estableciendo las condiciones básicas igualatorias para su ejercicio. Por otra parte, la flexibilización que introduce el precepto en beneficio de los propietarios nada tiene que ver, dice el Abogado del Estado, con su configuración de norma de derecho supletorio; el art. 6 a) es de aplicación directa en toda España, de modo que no opera en caso de laguna de la legislación autonómica sino que remite a ésta “en un singular tipo de colaboración entre ambos legisladores, el nacional y el regional”.

c) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los arts. 10 b), 11.2, 15 y 16.1 b), el Abogado del Estado señala que, conforme a la disposición final primera de la Ley, estos preceptos tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad y, “en su caso”, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente. La expresión “en su caso” puede entenderse en un doble sentido. Por un lado que, además de establecer una condición básica, la regulación puede considerarse básica *ex* art. 149.1.13, 18 o 23 CE, dándose una “justificación competencial concurrente o confluyente”; de otro, que se trata de una “justificación competencial alternativa o subsidiaria”. El Abogado del Estado anuncia que utilizará, en función del precepto, el tipo de justificación que más se adapte al contenido del mismo. Y tras ello se adentra ya en el análisis de los preceptos.

d) Art. 10 b): Para el Abogado del Estado la reserva de edificabilidad para viviendas protegidas que consagra este precepto encuentra cobertura tanto en el art. 149.1.1 CE como en el art. 149.1.13 CE. Reconoce que el Tribunal en sus resoluciones previas ha rechazado la posibilidad de dictar condiciones básicas en relación con el derecho de la vivienda *ex* art. 149.1.l CE, remitiendo a las competencias estatales *ex* art. 149.1.11 y 13 CE (STC 152/1988) pero considera que esta doctrina debería ser revisada al configurar el art. 4 a) de la Ley de suelo el derecho a una vivienda digna como un derecho de todos los ciudadanos. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que la reserva de edificabilidad encuentra en todo caso justificación en el art. 149.1.1 CE, puesto que regula un deber o carga del derecho a la propiedad urbanística por razones sociales, tratando, al fijar un mínimo de reserva, de lograr una igualación mínima en la carga para todos los propietarios incluidos en una actuación de urbanización, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que ésta se ubique. La flexibilización en la reserva mínima que introduce el precepto goza, dirá el Abogado del Estado, de la misma cobertura constitucional. También puede argumentarse, sigue diciendo el Abogado del Estado, que ambas regulaciones son una base de ordenación económica para el sector inmobiliario y, más concretamente, para el subsector de promoción de viviendas, con una incidencia clara en el mismo que persigue asegurar la oferta de suelo para un tipo especial de vivienda en una finalidad muy similar a la prevista para los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo en el art. 280.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 que el Tribunal Constitucional consideró que tenía cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 61/1997, FJ 36). Por tanto y en modo alguno, nos encontramos, según el Abogado del Estado, ante una norma de armonización, como sostiene la demanda; el precepto no establece “principios necesarios para armonizar” sino que fija un mínimo común igualatorio.

e) Art. 11.2: El Abogado del Estado afirma que este precepto trata de asegurar la efectividad del derecho, reconocido a los ciudadanos en los arts. 4 e) y 11.1, a la participación en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, garantizando la claridad y la transparencia, y asegurando que las posibilidades de información del ciudadano no queden eliminadas por la existencia de un volumen excesivo de información llena de tecnicismos. Entiende, pues, que el resumen ejecutivo puede considerarse “un modo de concretar el derecho del ciudadano a obtener información y orientación que reconoce el art. 35 g) de la propia LRJPAC [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]”, actuando en última instancia como garantía procedimental de la información pública que encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE.

Rechaza, por otra parte, el Abogado del Estado la queja expresada en la demanda de que este resumen ejecutivo no se exige en otros planes estatales, como los hidrológicos o los de carreteras, puesto que no existe similitud “entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y los planes relativos a un tipo de infraestructura o a un recurso natural” y, en todo caso, el art. 11.2 de la Ley de suelo tiene su correlato en el art. 16.1 a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, al que remite, por ejemplo, el Reglamento de planificación hidrológica (Real Decreto 907/2007).

f) Art. 15: El Abogado del Estado señala que en la demanda sólo se argumenta la inconstitucionalidad de los números 5 y 6, por lo que, correspondiendo al recurrente la carga de fundamente la impugnación, sólo procede contestar a la de estos apartados. Sobre el número 5, afirma el Abogado del Estado que este precepto no interfiere en lo más mínimo ni en la potestad organizatoria ni en la distribución interna de competencias de las Administraciones competentes, pues éstas pueden ejercer la primera y repartir las segundas sin ningún límite indebido. Lo que pretende el precepto, dirá el Abogado del Estado, es que el órgano colegiado de gobierno de cada Administración competente sea consciente de la magnitud del impacto real alcanzado por la ejecución urbanística en la sostenibilidad ambiental y económica. La vertiente de seguimiento ambiental presenta, en su opinión, una clara relación con lo dispuesto en el art. 15.1 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de tal forma que el art. 15.1 no es más que la traducción al campo urbanístico de un deber de seguimiento impuesto por una norma básica medioambiental, teniendo, por tanto, cobertura en el art. 149.1.23 CE. La vertiente de sostenibilidad económica está amparada, añade, por el art. 149.1.13 y 14 CE, pues de lo que se trata es de tomar en consideración “el impacto de la actuación sobre las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la prestación de servicios resultantes”, así como de “ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

El número 6 del art. 15, por su parte, encuentra también amparo, según el Abogado del Estado, en el art. 149.1.23 CE, ya que de lo que se trata, en línea con el art. 15.1 de la Ley 9/2006, es de “identificar con prontitud los efectos adversos no previstos” de la actividad urbanizadora y “llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos”, entre ellas, el ejercicio pleno de la potestad de ordenación. De ahí, dirá, que la norma obligue a identificar los supuestos de ejercicio pleno de la potestad de ordenación por razones de impacto ambiental adverso de la actuación urbanizadora, pero sin especificar cuáles hayan de ser esos casos. No obstante, el Abogado del Estado afirma que la previsión también puede considerarse una norma de garantía en relación con los derechos procedimentales participativos [arts. 4 e) y 11 de la Ley] amparada por el art. 149.1.18 CE; la norma, señalará, “vendría a ser algo así como una garantía preventiva de tales derechos frente a posibles desviaciones de procedimiento (*détournements de procédure*) consistentes en recurrir a la modificación puntual cuando lo procedente en derecho fuera el ejercicio pleno de la potestad”.

g) Art. 16.1 b): Puesto que la impugnación de este precepto se hace por conexión con la del art. 10 b) de la Ley, el Abogado del Estado se remite a lo dicho sobre este artículo, añadiendo que “el cumplimiento efectivo establecido por el legislador para la entrega del suelo destinado a vivienda protegida refuerza claramente tanto el carácter de carga que entraña para el derecho dominical de los propietarios del ámbito, cuanto su aspecto de medida directamente incidente sobre la estructura de la oferta de suelo, por lo que el inciso que nos ocupa queda amparado por las competencias de las materias 1 y 13 del art. 149.1 CE”.

h) Art. 34: El Abogado del Estado aclara que la impugnación se dirige realmente al número 1 del precepto, puesto que nada se alega en relación con los números 2, 3 y 4, sin que respecto a los mismos se haya, por tanto, levantado la carga alegatoria que incumbe al actor. Respecto al número 1, el Abogado del Estado distingue entre sus dos incisos y afirma que el primer inciso, a tenor del cual los bienes adquiridos *ex* art. 16.1 b) tienen por finalidad la construcción de viviendas en régimen de protección pública, es una norma básica de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda, tal y como se desprende del fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997. El reproche se centra, no obstante, dirá el Abogado del Estado, en el segundo inciso que obliga a las Comunidades Autónomas a que determinen los fines admisibles de uso de interés social que han de ser urbanísticos o de protección y mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural. En contestación a la impugnación, el Abogado del Estado afirma que la parte final del art. 34.1 CE no se refiere a todos los bienes, derechos y recursos que pueden llegar a integrarse en el patrimonio público de suelo de acuerdo con la variable legislación de cada Comunidad Autónoma, sino sólo a los adquiridos en virtud del deber de cesión previsto en el art. 16.1 b) de la Ley. En relación con la previsión de otros posibles usos de interés social, destaca el carácter excepcional de esos otros usos con el objetivo de preservar la finalidad primordial que es el destino a la construcción de viviendas en régimen de protección pública, exigiendo que “el apartamiento de esta finalidad por obra del legislador autonómico esté objetivamente justificado en una finalidad de interés social urbanística, medioambiental o cultural y no de otro tipo”. Siendo básica la prescripción del fin (construcción de viviendas protegidas), igualmente básica es, para el Abogado del Estado, la norma complementaria con la que se protege la consecución de esa finalidad (excepcionalidad tasada de otros usos de interés social). Por otra parte, dirá, el precepto concede un mayor margen de actuación a las Comunidades Autónomas que el art. 280.1 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, que superó el test de constitucionalidad: 1) este último precepto legal prescribía las finalidades alternativas respecto a todos los bienes del patrimonio municipal de suelo, mientras que el art. 34.1 LS se refiere sólo a aquellos que lo integran “necesariamente” y 2) el mencionado pasaje del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 obligaba a que los destinos quedaran concretados en el instrumento de ordenación, mientras que con el art. 34.1 de la Ley es posible que los bienes se destinen a fines previstos en la legislación de espacios naturales o de patrimonio cultural sin necesidad de previsión en el planeamiento.

i) Disposición adicional primera: Considera el Abogado del Estado que el precepto prevé un sistema de colaboración interadministrativa, cuya participación no es voluntaria, en contra de lo que se afirma en la demanda, pues de ser así no sería posible la formación y actualización permanente de un sistema general e integrado de información completo y fiable. Y entiende que el precepto encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE por razones similares a las contenidas en el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997 y porque lo que se persigue es garantizar la transparencia, principio de relación entre la Administración y los ciudadanos (art. 3.5 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) y factor relevante para asegurar un buen funcionamiento de los mercados inmobiliarios que tienen un peso e incidencia notables en la estructura económica de nuestro país. En atención a esta conexión, también puede invocarse el art. 149.1.13 CE.

j) Disposición adicional novena: El Abogado del Estado considera que sólo se ha impugnado —puesto que respecto al resto del precepto no se cumple con la carga alegatoria— el número 2 del art. 70 *ter* de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) que, en su parecer, pretende “robustecer las vías de acceso de los ciudadanos al contenido actualizado de los instrumentos de ordenación, así como facilitar el conocimiento de los trámites relevantes de los procedimientos para la aprobación o alteración de tales instrumentos y en particular de un trámite con la mayor virtualidad participativa, como es el de información pública”. Se trata, por tanto y a su juicio, de una norma básica que delimita, aumentándolo, el alcance del derecho de los ciudadanos a la cognoscibilidad del contenido de la ordenación urbanística y de sus principales momentos de ordenación, para dotar de efectividad a los derechos ciudadanos de “acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental” y de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental. Por otra parte, señala que la publicación electrónica de diarios y boletines oficiales está actualmente regulada en el art. 11 de la Ley 11/2007, de 22 de junio (art. 12), y que el número 2 del nuevo art. 70 *ter* LBRL constituye una base del régimen jurídico administrativo en materia de publicidad de normas y trámites relativa a “un sector específico, como es el urbanismo”, tal y como permite el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997. Sostiene el Abogado del Estado que “las bases del régimen jurídico de la publicación de normas y actos administrativos incluyen ciertamente la determinación de los sistemas o medios legítimos de publicidad, e incluso la imposición de algunos de estos sistemas, sea el periódico oficial o sea la publicación telemática, como mejor y más efectiva garantía de acceso y conocimiento por parte de los ciudadano”.

k) Disposición transitoria cuarta: Impugnándose este precepto por su conexión con el art. 15.6 de la Ley de suelo, el Abogado del Estado reitera el fundamento competencial ya aducido respecto a este artículo: el art. 149.1.23 CE y, eventualmente, el art. 149.1.18 CE. La disposición transitoria cuarta es una norma de garantía de efectividad de la contenida en el art. 15.6 ante una posible pasividad o inactividad del legislador territorial. Dice el Abogado del Estado que “es obvio que una norma básica de protección medioambiental o del régimen jurídico administrativa no puede quedar inútil simplemente por la pasividad del legislador autonómico de desarrollo en la determinación de su hipótesis de aplicación” y que, “cuando se trata de una norma protectora del tipo que nos ocupa, sobre el legislador territorial de desarrollo pesa el deber constitucional de procurar efectividad a la norma básica estatal”, de modo que, si se incumple este deber en el plazo razonable que señale el legislador nacional, “este ha de entenderse investido de la potestad de establecer una norma, asimismo básica, para asegurar su efectiva aplicación”. En definitiva, argumenta, “el art. 15.6 LS es una norma básica primaria (directamente prescriptiva) mientras que la transitoria 4 es, en realidad, una norma básica secundaria para asegurar o garantizar la efectiva aplicación de la norma básica primaria en tiempo oportuno (‘base transitoria de garantía o aseguramiento’)”.

l) El Abogado del Estado termina dando contestación al fundamento décimo de la demanda en el que se afirma que se ha incurrido en una extralimitación en la utilización de los títulos estatales transversales. Señala, a este respecto, que ya se ha dado contestación en las alegaciones anteriores a esta queja, sin que sea necesaria una consideración general y abstracta sobre el alcance y significado que debe darse a las competencias estatale*s* ex art. 149.1.1 y 13 CE.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia desestimatoria. Por medio de otrosí, solicita, además, la acumulación de este recurso y los numerados 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, afirmando que concurren circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC), puesto que todos ellos se dirigen contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y en buena parte de ellos coinciden algunos de los preceptos impugnados, siendo su fundamentación constitucional, por tanto, similar.

8. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 28 de agosto de 2007, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en nombre del Consejo de Gobierno de La Rioja, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5, 33, disposición adicional sexta.1, disposición transitoria primera y disposición final primera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Tras argumentar la legitimación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Letrado autonómico se adentra en unas consideraciones preliminares sobre las competencias que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta sobre las materias que son objeto de regulación en la Ley 8/2007 y recuerda la doctrina constitucional sobre el alcance de las mismas, haciendo un análisis especialmente extenso de las SSTC 61/1997 y 164/2001.

A continuación analiza los títulos invocados por el Estado en la disposición final primera de la Ley y realiza unas consideraciones críticas sobre el alcance dado a los mismos por el legislador estatal para establecer la regulación contenida en la Ley 8/2007. En primer lugar, el Letrado de la Comunidad de La Rioja señala que, si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido que el art. 149.1.1 CE permite al Estado establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad, en la exposición de motivos de la Ley se extiende el citado pasaje constitucional a otros derechos que no lo son en el sentido estricto indicado en las SSTC 61/1997, FJ 7 b); 164/2001, FFJJ 5 y 39; 239/2002, FJ 10; 228/2003, FJ 10, y 251/2006, FJ 11, al tratarse de meros principios de la política económica y social (derecho al medio ambiente y a una vivienda digna) para cuya regulación el Estado debe acudir a sus títulos específicos. En segundo lugar, el alcance de las competencias estatales *ex* art. 149.1.13 y 18 CE debe interpretarse de forma restrictiva (STC 164/2001, FJ 9), sin que, más concretamente, el art. 149.1.18 CE permita al Estado adentrarse en la regulación de las potestades públicas urbanísticas, puesto que ello forma parte del ámbito de la competencia autonómica en materia de urbanismo. En tercer lugar y en relación con la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), afirma el Letrado de la Comunidad de La Rioja que este título sólo permite regular el suelo no urbanizable de especial protección, no el suelo no urbanizable común o general, que es la mayor parte del territorio nacional (SSTC 61/1997, FJ 16 y 164/2001, FJ 32). Finalmente, se argumenta que, puesto que la disposición final primera no especifica qué preceptos tienen apoyo en los diversos títulos invocados en la misma, si “alguno de los preceptos de la Ley no encontrase cobertura en los títulos competenciales reservados al Estado que se mencionan en la disposición final primera, ésta será en ese extremo igualmente inconstitucional, junto al precepto sustantivo que carezca de tal cobertura”.

Tras estas consideraciones preliminares, el escrito se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto.

b) Art. 1: Se afirma, en primer lugar, que la referencia que se hace en este precepto al art. 149.1.1 CE no es en sí misma inconstitucional, pero sí pueden serlo preceptos concretos de la Ley en los que se rebase el alcance de las condiciones básicas y éstas se extiendan más allá de los derechos constitucionales en sentido estricto hasta abarcar lo que son principios rectores de la política económica y social. Por otra parte, se rechaza que los títulos competenciales estatales *ex* arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE permitan al Estado “abrir un ámbito competencial propio, horizontal y eventualmente expansivo, en relación con el régimen jurídico del suelo”, puesto que el régimen jurídico del suelo es “ordenación del territorio y urbanismo” y, por tanto, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. El Estado no puede pretender convertir, mediante el uso de títulos horizontales, una competencia exclusiva autonómica en una competencia de desarrollo legislativo y de ejecución.

c) Art. 2: Se afirma que este precepto indica cómo tienen que ser y qué fines y objetivos han de perseguir unas políticas públicas que compete ejercitar en exclusiva a las Comunidades Autónomas y, por tanto, invade su competencia urbanística y su esfera de autonomía política.

d) Art. 10 y disposición transitoria primera: El art. 10 se reputa inconstitucional por cuanto impone a las Comunidades Autónomas determinados criterios en materia territorial, urbanística y de vivienda. La determinación de un porcentaje de reserva para edificación con régimen de protección pública no encuentra cobertura, según el Letrado de la Comunidad de La Rioja, en el art. 149.1.13 CE, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 152/1988, debiendo considerarse una decisión que corresponde al titular de la competencia sobre vivienda. Por su parte, la disposición transitoria primera se reputa inconstitucional por conexión con el art. 10.

e) Art. 11.2: Se afirma que el contenido de este precepto es inconstitucional porque no se limita a prever de forma abstracta el derecho a la información y participación pública en el planeamiento y la gestión urbanística, sino que regula ampliamente su contenido (describiendo incluso documentos como el resumen ejecutivo) y vulnera la competencia autonómica para regular un procedimiento administrativo especial que le corresponde a las Comunidades Autónomas al tratarse de urbanismo (STC 175/2003) y que el Estado no puede abordar al amparo del art. 149.1.18 CE.

f) Art. 14: Se impugna por considerar que el Estado no ostenta título alguno que le permita la regulación de aspectos de la ejecución urbanística, sin que pueda hacerlo sobre la base de títulos horizontales como los consagrados en los números 1, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE. El objeto de la regulación es una técnica urbanística, que compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

g) Art. 15.6: Se alega que este precepto impone a las Comunidades Autónomas una actividad legislativa —consistente en establecer en qué casos la potestad de ordenación corresponde al municipio y en qué otros a la entidad territorial superior en que se integre— en materia de su competencia (urbanismo), sin que se alcance a encontrar precepto constitucional alguno que habilite al Estado para ello.

h) Art. 17.5: Se considera inconstitucional porque regula operaciones propias de la reparcelación y compensación que forman parte de la materia “urbanismo” (STC 61/1997) y corresponde regular a las Comunidades Autónomas.

i) Art. 33: El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma que, de la doctrina sentada en la STC 61/1997 (FJ 36), se deduce que este precepto es inconstitucional porque no compete al Estado la regulación de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo y porque el Estado no tiene ninguna competencia para la determinación del carácter finalista de los ingresos, ni en el art. 149.1.1 ni en el art. 149.1.13 CE.

j) Disposición adicional sexta.1: El Letrado de la Comunidad de La Rioja recuerda que esta Comunidad Autónoma interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, que está íntimamente conectado a esta disposición adicional sexta. El precepto se reputa inconstitucional porque establece una regla prohibitiva que se impone a las Comunidades Autónomas sin dejar prácticamente margen alguno de desarrollo legislativo, al resultar inmodificables los aspectos más relevantes de la cuestión y producirse, por tanto, un vaciamiento de la competencia autonómica. Se vulneran de esta forma, según el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como sus competencias en materia de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de protección del patrimonio forestal [art. 9.1 y 11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)].

k) disposición final primera: Se afirma que, en la medida que algunos preceptos incurren en exceso competencial, esta disposición, que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer esta Ley, debe reputarse igualmente inconstitucional.

9. Por providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno acordó, a propuesta de la Sección Segunda, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Acordó también publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

10. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

11. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado el 10 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de octubre de 2007 se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para realizar alegaciones.

13. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

14. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca del alcance que, en atención a las competencias del Estado en Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

b) Art. 1: El Abogado del Estado señala que de este precepto se impugnan únicamente las palabras “las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico”, pero considera que, puesto que esas bases se establecen en el título II de la Ley de suelo y en el capítulo II del título V de la misma, lo coherente habría sido impugnar la integridad de los preceptos pertenecientes al título II, cosa que no se ha hecho, por lo que considera que el reproche al art. 1 queda debilitado. Por otra parte, el Abogado del Estado sostiene que “no cabe descartar *a priori* y radicalmente (como sería preciso para que prosperara la impugnación de este pasaje del art. 1 LS) la posibilidad de que algún precepto de la LS pueda encontrar amparo constitucional, único o concurrente, en las materias 13 y 23 del art. 149.1 CE”, puesto que el Tribunal Constitucional ha aceptado que el Estado tiene competencias amparadas en esos preceptos que pueden limitar o condicionar las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 61/1997, FJ 36; 36/1994, FJ 3; 46/2007 y 164/2001, FJ 7).

c) Art. 2: En primer término, el Abogado del Estado sostiene que no se ha cumplido con la carga de la alegación, puesto que no se ofrece un examen preciso de los tres apartados del extenso precepto ahora impugnado. En cualquier caso y por lo que concierne al número 1, afirma que los destinatarios del mismo no son solamente las Comunidades Autónomas, sino también el propio Estado y las entidades locales, en la medida en que todos desarrollan políticas públicas que pueden afectar a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo y que la competencia estatal para prescribir amplísimos fines, tales como la utilización según el interés general o el desarrollo sostenible, derivan, concurrentemente, de sus competencias para establecer bases de la ordenación económica y protección medioambiental (arts. 149.1.13 y 23 CE) y entronca con lo dispuesto en los arts. 47 y 128.1 CE. El principio de desarrollo sostenible, dirá el Abogado del Estado, modula la cláusula constitucional de modernización y desarrollo (art. 130.1 CE) en línea con una orientación indiscutible en este sentido de la Unión Europea [Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el medio ambiente urbano COM (2005) 718 final, 11 de enero de 2006].

El número 2, continúa argumentando el Abogado del Estado, contiene una concreción del significado del principio de “desarrollo sostenible” amparada en el art. 149.1.23 CE en la línea del entendimiento de este principio que rige en la Unión Europea [Estrategia revisada de la UE para el desarrollo sostenible (Consejo, Bruselas, 26 de junio de 2006)]. Además, el precepto dispone que la “persecución” de estos fines de desarrollo sostenible se adaptará a las peculiaridades del modelo territorial adoptado por los poderes públicos territoriales competentes.

Finalmente, el número 3 del art. 2 se inspira, según el Abogado del Estado, en los arts. 9.2 y 47 CE, remitiendo a la legislación en la materia. El párrafo primero de este número se justifica en los mismos títulos que los artículos siguientes a los que remite; es decir, los invocados en el número 1 de la disposición final primera y, especialmente, en la materia primera del art. 149.1 CE. El párrafo segundo, “en cuanto coloca al suelo residencial al servicio del derecho a la vivienda, puede considerarse una condición básica igualatoria del derecho de los propietarios de este suelo al ejercer su facultad de edificar (art. 8.1.b LS), y se ampara por tanto en el art. 149.1.1 CE”.

d) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los arts. 10, 11.2, 14, 15.6 y 17.5, el Abogado del Estado reitera las consideraciones ya realizadas en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca de la “justificación competencial concurrente o confluyente” y la “justificación competencial alternativa o subsidiaria”, señalando aquí también que utilizará, en función del contenido del precepto, el tipo de justificación que considere más adecuada.

e) Art. 10: El Abogado del Estado hace constar que realmente en la demanda sólo se argumenta la inconstitucionalidad del apartado b) de este precepto. Su apartado a) es un corolario de los arts. 2.3 y 3.1 de la Ley de suelo, puesto que parte del presupuesto de que todo suelo ostenta *per se* un valor ecológico, de tal forma que cualquier proceso de urbanización sobre el mismo ha de estar debidamente fundado en la finalidad de satisfacer las necesidades que lo justifiquen y evitar la especulación. Por otra parte y en cuanto a que la urbanización de los terrenos implica la agregación de valor en beneficio de los propietarios, la exigencia de que la misma esté justificada en genuinas necesidades sociales opera como una condición básica igualatoria amparada en el art. 149.1.1 CE (STC 164/2001, FJ 32) y también, concurrentemente, en el art. 149.1.23 CE, pues pretende preservar el resto del suelo rural.

Por lo que se refiere al apartado b) del art. 10.1, el Abogado del Estado señala que la parte contraria sólo combate la imposición de una reserva de suelo residencial para vivienda en régimen de protección pública, por lo que reitera las alegaciones realizadas acerca de este inciso en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

f) Art. 11.2: El Abogado del Estado reitera las alegaciones ya realizadas respecto a este precepto en su contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, concluyendo que el art. 11.2 encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE y no viola la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

g) Art. 14: El Abogado del Estado afirma, en primer lugar, que la demanda “no ofrece más argumento de inconstitucionalidad que la afirmación categórica e infundada de que no puede ampararse en ninguna de las competencias estatales de las materias 1, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE, porque la ejecución es una técnica urbanística” y, por tanto, considera que “no se levanta debidamente la carga alegatoria”. No obstante, a continuación defiende la constitucionalidad de los dos números del art. 14, señalando que es preciso tener en cuenta que ambos contienen definiciones estipulativas “a efectos de esta Ley” y “a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley” de los conceptos “actuaciones de urbanización” [art. 14.1 a)], “actuaciones de dotación” [art. 14.1 b)], “iniciación de las actuaciones de urbanización (art. 14.2 I) y “terminación de las actuaciones de urbanización” (art. 14.2 II), con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), “proporcionando certeza sobre el significado y alcance de los conceptos abundantemente empleados en el propio texto legal, por lo general al precisar el supuesto de hecho de una norma”. Considera, además, que, precisamente porque las definiciones se hacen exclusivamente “a los efectos de esta Ley”, son competencialmente inocuas y, en todo caso, muchos de los preceptos que se integran con estas definiciones no han sido impugnados. Por otra parte, recuerda el Abogado del Estado que en la STC 164/2001 (FJ 6 en adelante) ya se dijo que la simple mención de conceptos o técnicas urbanísticas en leyes estatales no implica inconstitucionalidad alguna.

h) Art. 15.6: El Abogado del Estado reitera las alegaciones ya realizadas sobre este precepto en la contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

i) Art. 17.5: Para el Abogado del Estado, este precepto encuentra amparo en el art. 149.1.8 (legislación civil) puesto que se ciñe estrictamente a regular la eficacia jurídico-civil general de los instrumentos de equidistribución: subrogación real; eficacia distributiva o determinativa; libertad de cargas de los terrenos adquiridos por la Administración en virtud de los deberes de cesión o entrega del art. 16.1 LS, letras a y b, y determinación del alcance objetivo de las aportaciones”. Señala, además, que el fundamento jurídico 28 f) de la STC 61/1997 así lo reconoce: “el Estado puede, desde luego, en virtud de su título competencial 149.1.8 CE, regular los efectos civiles (transmisión, subrogación y afectación real) que se anudan a los proyectos de reparcelación”. Y en todo caso, argumenta, el número 5 de la disposición final primera deja a salvo los regímenes civiles forales o especiales allí donde existen. Por otra parte, señala que la precisión de los efectos jurídico-reales de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas es también relevante para fijar el régimen de su reflejo registral inmobiliario (“ordenación de los registros e instrumentos públicos”), como evidencian, por ejemplo, los arts. 18 y ss. del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

j) Art. 33: Este precepto encuentra cobertura en la competencia estatal para establecer las bases de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), de acuerdo con el fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997. La competencia relativa a la “existencia de la figura” en el art. 149.1.13 CE, dirá el Abogado del Estado, “comprende los rasgos definitorios y esenciales del patrimonio público de suelo, esto es: fijar sus finalidades generales…; determinar los bienes, recursos derechos que, como mínimo y necesariamente, deben integrarlos…; reconocer su naturaleza de patrimonio separado, y, finalmente establecer las medidas imprescindibles para preservar su existencia”. Su carácter de medida de ordenación económica se advierte con mayor claridad, si se tiene en cuenta que, de no imponerse las vinculaciones previstas en los arts. 33 y 34, el suelo entregado a la Administración en cumplimiento del deber impuesto por el art. 16.1 b) LS podría enajenarse, como cualquier otro bien, con el fin de obtener el mayor precio en el mercado, convirtiéndose la Administración en un mero oferente en el mercado de suelo. La inclusión del suelo adquirido *ex* art. 16.1.b LS en un patrimonio separado, gobernado por el principio de subrogación real y vinculado a la construcción de viviendas en régimen de protección pública y otros usos de interés social, supone que el legislador ha optado por estructurar el mercado de suelo de otra manera “impidiendo que uno de los principales oferentes como es la Administración actuante (en determinados mercados locales, el oferente principal) se limite a perseguir la maximización del beneficio” y obligándole, por el contrario, a emplear ese suelo para satisfacer el derecho a la vivienda de las capas sociales que más lo necesitan y para los mencionados usos de interés social, lo que explica que los ingresos obtenidos por enajenación o sustitución deban revertir a la conservación, administración y ampliación del propio patrimonio público separado o a los usos propios de su destino.

k) Disposición adicional sexta.1: El Abogado del Estado señala que el art. 50.1 de la Ley de montes (en la redacción que le da la Ley 10/2006, de 26 de abril) no es objeto de este recurso, que se remite a la defensa de su constitucionalidad realizada en el recurso 7837-2006 y que, mientras este recurso no se falle, el artículo goza de la presunción de constitucionalidad, por lo que no procede entrar en las consecuencias que una eventual invalidación del art. 50.1 de la Ley de montes pudiera tener sobre la subsistencia y eficacia de la disposición adicional sexta de la Ley de suelo. Ello razonado, el Abogado del Estado entiende que la disposición adicional sexta.1 se limita a añadir que, mientras dure la prohibición prevista en la Ley de montes, los terrenos incendiados “se mantendrán en la situación de suelo rural” y estarán destinados a un uso forestal “a los efectos de esta Ley”, como, por ejemplo, derechos y deberes o valoración. De esta forma, el número 1 de la disposición adicional sexta es consecuencia necesaria de lo dispuesto en los arts. 12.1 y 13.1 I de la Ley de suelo, que no han sido impugnados. Es más, la disposición adicional sexta.1 podría considerarse superflua en la medida en que una lectura conjunta de los arts. 12.1 y 13.1 de la Ley de suelo y del art. 50.1 a) de la Ley de montes obliga a concluir que los terrenos forestales incendiados necesariamente han de considerarse suelo rural y quedar destinados al uso forestal mientras tengan prohibido el cambio de uso de acuerdo con el art. 50 de la Ley de montes. Se trata, en definitiva, dirá el Abogado del Estado, de un precepto competencial inocuo.

l) Disposición transitoria primera: Dado que la impugnación de esta disposición se hace por su conexión con el art. 10 b) de la Ley de suelo, el Abogado del Estado afirma que, justificada la constitucionalidad de este artículo, también ha de considerarse ajustada al orden constitucional de competencias la disposición transitoria primera (arts. 149.1.1 y 13 CE), que es una norma que garantiza (mediante una regla general y unas reglas especiales) la efectividad de la norma recogida en el art. 10 b).

m) Disposición final primera: El Abogado del Estado considera que la tacha relativa a la “defectuosa técnica normativa” carece de relieve constitucional, “puesto que este Tribunal no es juez de la perfección técnica de las leyes sino de su conformidad o disconformidad con la Constitución (SSTC, por todas, 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2-A, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 17)”, de modo que el reproche de inconstitucionalidad no es más que “la simple traslación a la disposición final primera de los motivos de inconstitucionalidad formulados contra los concretos preceptos” de la Ley del suelo (STC 164/2001, FJ 56).

Por todo lo anterior, el Abogado del Estado concluye solicitando se dicte Sentencia desestimatoria. Por medio de otrosí, solicita también la acumulación de este recurso con los numerados 6963-2007, 6965-2007 y 6973-2007 al apreciar circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC).

15. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 28 de agosto de 2007, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, como comisionado de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 6 a), 8.1, 10 b), 16.1 b), 16.3, 22, 25.2, 25.3, 26.1 y 29.1 c) y la disposición transitoria primera de la Ley 9/2007.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) La demanda se inicia con una exposición breve de la evolución histórica de nuestro Derecho urbanístico y con algunas consideraciones críticas sobre la Ley 8/2007. Los recurrentes afirman que la Ley 8/2007 “aspira a estatalizar … un modelo urbanístico que otorga el protagonismo casi exclusivo en la ejecución del planeamiento a la Administración y, por delegación de ésta, al agente urbanizador, favoreciendo a través del abaratamiento de las expropiaciones de suelo, el negocio inmobiliario de las grandes empresas” y “el abuso frente a los propietarios”.

b) A continuación se explica en la demanda que los motivos de inconstitucionalidad en que incurre la Ley pueden clasificarse en vicios materiales y vicios competenciales. La argumentación jurídica se ordena conforme a esta clasificación sin seguir el orden cronológico del articulado, comenzando por los vicios de orden sustantivo.

c) Art. 8: Se afirma que la declaración de la urbanización como servicio público que realiza este precepto constituye una negación desproporcionada a los propietarios del derecho a promover la iniciativa urbanizadora e implica un recorte indebido e injustificado del contenido del derecho de propiedad (art. 33.1 CE), puesto que impone un beneficio excesivo a los propietarios sin que se aprecie beneficio tangible alguno, ya que hasta ahora la legislación ya presentaba cauces para escoger el sistema de expropiación y abrir la urbanización a la competencia de terceros cuando se estimara necesario. Por otra parte, se alega también que el nuevo régimen legal permite a los legisladores autonómicos regular el derecho de los propietarios a promover la iniciativa urbanizadora sin ninguna limitación, lo que introducirá una heterogeneidad de regímenes jurídicos en una cuestión esencial del derecho de propiedad que hasta ahora se consideraba una condición básica del art. 149.1.1 CE.

d) Art. 6 a): Se reitera la idea de que la norma estatal permite una regulación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora, lo que implica la ausencia de unas condiciones básicas que garantice, como exige el art. 149.1.1 CE, la igualdad en todo el territorio nacional (STC 61/1997). El legislador incurre así en una inconstitucionalidad por omisión, pues la interpretación conjunta de los arts. 6 a) y 8 de la Ley 8/2007 “no salva el juicio de constitucionalidad por infracción del art. 149.1.1 en conexión con el art. 33 CE”. Además se genera una inseguridad jurídica que vulnera el art. 9.3 CE.

e) Art. 22: El nuevo sistema de valoración del suelo es inconstitucional por varios motivos. En primer lugar, porque si el contenido del derecho de propiedad lo fija el plan en cada caso en razón del destino que se asigna a los terrenos, a ese contenido hay que atenerse también, por razones de coherencia, cuando se produce una expropiación en ejecución del propio plan. En segundo lugar, el art. 36 de la Ley de expropiación forzosa (LEF) que la propia Ley 8/1997 invoca en su exposición de motivos no impide que, en la valoración de los terrenos, se incorporen las expectativas urbanísticas, como pone de relieve la experiencia inglesa en la que existe una regla similar a la enunciada en el reseñado precepto legal, así como nuestra jurisprudencia que entiende que el art. 36.2 LEF remite al valor del mercado, debiendo señalarse que el mercado tiene en cuenta, a efectos de la valoración del suelo, el potencial urbanístico de éste. Por ello, desvincular clasificación y valoración del suelo, como lleva a cabo la norma impugnada, es materialmente imposible; e ignorar esta realidad, “tan sólo perjudicará a los propietarios que sean expropiados”, puesto que éstos se podrán encontrar con que pagaron mucho más por sus bienes de lo que la Administración va a abonarles aplicando el método de capitalización que, a la postre, “supondrá *de facto* una verdadera confiscación”, especialmente teniendo en cuenta que, en la actualidad y en muchas ocasiones, el suelo rústico no tiene ninguna rentabilidad, de modo que existirá una disparidad entre el valor de mercado y el valor previsto en la ley para el caso de expropiación.

El hecho de que el propio legislador estatal permita corregir al alza las valoraciones en determinados lugares [art. 22.1 a) párr. 3)] pone de relieve, en el decir de la parte recurrente, “la mala conciencia del legislador que prevé los efectos injustos y alarmantes” que producirá la nueva regla y suscita una doble duda: por qué sólo se permite la corrección en el doble y si esa corrección será en todos los casos suficiente. Es más, la simple posibilidad de la corrección de la valoración conforme a la regla general ya evidencia la inconstitucionalidad de ésta. Además, la nueva regla de valoración producirá efectos discriminatorios contrarios al art. 14 CE, pues permitirá que dos propietarios de terrenos muy similares reciban por sus terrenos un precio dispar dependiendo de si han sido o no sometidos a una operación expropiatoria (en sentido estricto o mediante la aplicación del sistema de ejecución de planeamiento de la expropiación forzosa).

Por otra parte, el criterio de la capitalización de renta no es acorde con la garantía indemnizatoria del expropiado prevista en el art. 33.3 CE, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (SSTC 111/1983, FJ 8; 37/1987, FJ 2; 65/1987, FJ 17; 67/88, FJ 4; y 6/1991, FJ 7), que exige que el bien objeto de expropiación sea sustituido por el equivalente económico, esto es, por su valor económico o real (STC 166/1986, FFJJ 13 y 15), y que se asegure que entre el daño expropiatorio y su reparación exista un “razonable equilibrio” que aquí, con la introducción del valor artificial de la capitalización de rentas, no se va a conseguir, porque en España lo normal es que el valor real del terreno sea muy superior al valor de lo que produce (pudiendo cifrarse en el valor ocio), de tal forma que, si se paga al expropiado el valor en función de las rentas reales o potenciales, éste no podrá adquirir en el mercado por ese precio un bien de igual naturaleza.

Para reforzar esta argumentación, en la demanda se trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 1 del Protocolo adicional primero de la Carta de Roma (Sentencias de 9 diciembre de 1994, caso *Holy Monasteries* y de 8 de julio de 1986, caso *Lithgow y otros*), conforme a la cual la indemnización ha de ser proporcionada y equilibrada para que no constituya una vulneración del derecho de propiedad. Igualmente se señala que en Francia e Italia se reconoce el derecho del expropiado a una compensación justa y equilibrada y que la Corte Constitucional italiana, en la Sentencia de 30 de enero de 1980, declaró inconstitucional la Ley de 22 de octubre de 1971, que obtenía el valor del suelo aplicando el valor agrícola medio del terreno por considerar que el método de cálculo era impreciso y no atendía a las características esenciales del bien expropiado.

f) Se argumenta, a continuación, que los arts. 22 y 25 vulneran el principio de reserva material de ley respecto de la valoración del suelo, puesto que, de acuerdo con los arts. 53.1 CE y 33.2 CE, la propiedad constituye materia reservada a la ley. Esta reserva no impide que la ley contenga remisiones a normas reglamentarias, “pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”, por lo que la ley ha de abordar la regulación del núcleo esencial de la materia y enunciar los criterios y principios que han de inspirar la regulación reglamentaria (se citan las Sentencias del Tribunal Constitucional de 13 de febrero y 16 de noviembre de 1981, y las SSTC 83/1984, de 24 de julio, 77/1985, 227/1993 y 112/2006), requisitos que la Ley de suelo no cumple ya que, en opinión de los recurrentes, incurre en una remisión en blanco a una norma reglamentaria en relación con los criterios de determinación del valor del derecho de propiedad. Más concretamente, se aduce que la ley no fija los factores objetivos que han de permitir una corrección al alza del valor rústico de un terreno hasta el doble, limitándose a ofrecer algunos ejemplos de criterios, sin especificar nada acerca de la ponderación de los mismos; es decir, sobre cuándo procederá aumentar el justiprecio en un 10, un 25, un 100 o un 200 por 100. Por este lado, se opera una clara deslegalización inconstitucional.

Por su parte, el art. 25.1 no define qué debe entenderse por “tasa libre de riesgo” o por “prima de riesgo”; y el art. 25.2 tampoco explica en qué consiste el “grado de ejecución”. De esta forma, el ciudadano no puede saber, con la simple lectura de la Ley, “ni siquiera por aproximación qué valor dará a los terrenos de su propiedad en el supuesto de que fuesen expropiados”.

g) El art. 29.1 c) impide solicitar al expropiado la reversión del bien cuando se ha agotado el plazo máximo de ejecución de la actuación o se ha alterado el uso o destino de utilidad pública o de interés social que motivó la expropiación, lo que, a juicio de los recurrentes, constituye una garantía sustancial del expropiado desde la Ley de expropiación forzosa de 1954. Además, y en conjunción con lo previsto en la letra c) del art. 16.1, consiente una arbitrariedad y una auténtica desviación de poder, porque podrá expropiarse teóricamente para ejecutar un plan mediante una actuación urbanizadora y luego, sin haberse realizado la misma, destinar el suelo a otros fines, incluso lucrativos. De esta forma, se vulnera el derecho de propiedad y, más concretamente, la garantía de que la privación del bien responda a una causa justificada de utilidad pública o interés social (art. 33 CE), pues ésta carece de virtualidad si no se pone plazo para cumplir el destino del bien expropiado y “se permite expropiar al amparo de un plan urbanístico que luego no se ejecuta, admitiéndose la apropiación privada del bien para destinarlo a otros usos distintos que no han de ser de utilidad pública o interés social”.

h) La previsión por el art. 16.1 b) de la obligación de ceder a la Administración actuante, el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita se considera contraria a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.1.3 CE), pues, al establecer que esa obligación ha de ser “libre de cargas de urbanización”, el coste de la urbanización del aprovechamiento de cesión obligatoria se impone a quienes participan en la actuación, siendo ello inconstitucional de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001, FJ 22, en la que se afirmó que al Estado corresponde fijar el porcentaje máximo de cesión, mientras que son las Comunidades Autónomas las que han de determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización.

i) Los recurrentes argumentan que la opción de los arts. 6 a), 8.1 c), 16.3, 25.3 y 26.1 por el modelo del agente urbanizador invade la competencia autonómica. La ejecución urbanística, se argumenta, es una materia típicamente urbanística, tal y como razonó el Tribunal en sus Sentencias 61/1997 y 164/2001. Aquellos preceptos de la Ley impugnada imponen a las Comunidades Autónomas un determinado modelo de gestión urbanística cuando la decisión sobre quién y cómo debe ejecutarse el planeamiento es una competencia autonómica.

j) Se afirma que los arts. 10.1 b) *in fine* y 16.1 b) *in fine*, que se ponen en relación con la disposición transitoria primera, al establecer una pormenorizada regulación del régimen de la vivienda protegida, imponen una determinada política pública en materia de vivienda, desconociendo las competencias autonómicas exclusivas sobre esta materia e ignorando, en consecuencia, que el Estado carece de competencia para su regulación *ex* arts. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Más concretamente, se afirma que no es admisible que el legislador estatal, al amparo del art. 149.1.1 CE, establezca los supuestos en los que no procede sustituir la entrega del suelo para vivienda protegida por otras formas de cumplimiento del deber de cesión gratuita de aprovechamiento urbanístico a la Administración actuante, pues ello va más allá del establecimiento de una mera condición básica limitando ilegítimamente la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, que es a las que, en aras de sus competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, corresponde regular estos extremos. La Ley infringe en este punto, según los recurrentes, la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 61/1997 y 164/2001.

k) La demanda concluye con una doble petición: de un lado, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y de aquellos a los que tal declaración deba extenderse por conexión o consecuencia y, de otro, la atribución de eficacia retroactiva o *ex tunc* a dicha declaración, “permitiendo revisar así todas las aplicaciones de la norma desde su entrada en vigor hasta la fecha de la sentencia, especialmente por lo que hace a la fijación de los justiprecios expropiatorios”.

16. Por providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno acordó, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y en su representación y defensa por el Comisionado don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso, al Senado y al Gobierno a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

17. Mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2007, el Abogado del Estado se persona en el procedimiento solicitando que le fuera concedida prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle la prórroga del plazo solicitada.

18. El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración al Tribunal.

19. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración al Tribunal.

20. Mediante escrito registrado el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que se exponen sucintamente a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007 y 6964-2007 acerca del alcance que, en atención a las competencias del Estado en Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Además contesta a la pretensión de la parte recurrente de que se otorgue eficacia retroactiva o *ex tunc* a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados. El Abogado del Estado sostiene que esta petición no se adecua al objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad, “en el que sólo cabe enjuiciar si los preceptos legales recurridos son conformes o disconformes con la Constitución (art. 27.1 LOTC), a fin de acoger o desestimar la pretensión de declararlos inconstitucionales y nulos (arts. 164.1 CE y 39.1 LOTC)”. Afirma que nada impide que una Sentencia declaratoria de inconstitucionalidad pueda contener pautas o criterios para modular su eficacia, pero que ello es bien distinto de solicitar que la Sentencia que ponga fin al recurso contenga “un determinado tipo de pronunciamiento acerca del alcance de la nulidad que implique la revisión en masa de un determinado conjunto de actos aplicativos —judiciales y administrativos— de la norma legal inconstitucional, lo que sería difícilmente conciliable con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)”. Es más, señala que, de la lectura de las SSTC 54/2002 (FJ 9) y 365/2006 (FJ 8), el criterio en procesos declarativos de inconstitucionalidad sobre leyes urbanísticas es el contrario: “el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que … esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz *pro futuro*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme”, puesto que “dotar de eficacia *ex tunc* a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios … como por los particulares”.

b) Art. 6 a): El Abogado del Estado afirma que la impugnación de este precepto se basa en que permite a la legislación autonómica conceder un mayor trato de favor a la iniciativa de los propietarios en la ejecución de la urbanización, argumentación que rechaza afirmando que el art. 6 a) no incurre en una inconstitucionalidad por omisión. Tras reiterar las consideraciones ya realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 sobre el contenido y alcance de este precepto, añade el Abogado del Estado que, en su opinión, el legislador no ha omitido dictar una regulación que la Constitución le imponía. Antes al contrario, ha regulado positivamente el derecho de iniciativa de los particulares en el ejercicio de la libre empresa para la ejecución urbanística, “aceptando —lo que constituye una decisión positiva— que la legislación autonómica pueda establecer peculiaridades y excepciones a favor de la iniciativa de los simples propietarios carentes de la condición empresarial”. En la apreciación de qué debe considerarse básico a fin de garantizar la igualdad, dirá el Abogado del Estado, el legislador “puede perfectamente admitir una mayor o menor dosis de unidad y de variedad” y, por tanto, establecer “peculiaridades” y “excepciones” a favor de la iniciativa de los simples propietarios del suelo sin someterla al otorgamiento de una “habilitación” exigida para los empresarios (propietarios o no) que pretendan acometer una actividad de ejecución de la urbanización.

c) Art. 8.1: El Abogado del Estado centra la impugnación de este precepto en la letra c), que reconoce “—parece que insuficientemente a juicio de los actores—” a los propietarios el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas. El Abogado del Estado defiende que se trata de una condición igualatoria de la propiedad del suelo amparada en el art. 149.1.1 CE perfilada dentro del amplio margen que corresponde al legislador estatal para la configuración del derecho de iniciativa de los particulares en la ejecución de la urbanización, “dando preferencia a la profesionalidad empresarial o decantándose por vincularla más a la condición de propietario, puesto que los dos miembros de la alternativa son conciliables con el principio de dirección y control público del proceso urbanístico”. Considera, además, el Abogado del Estado que esta configuración es acorde con la doctrina constitucional (STC 164/2001, FJ 9) y que “no puede hablarse seriamente de que la LS imponga un sacrificio excesivo y desproporcionado a los propietarios, desde el momento en que precisamente el art. 8.1 c) LS les asegura la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, que puede valorarse y cuya privación indemnizarse en los términos del art. 24 LS”.

d) Art. 10 b): El Abogado del Estado reitera las alegaciones realizadas sobre este precepto en la contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

e) Art. 16.1 b) y 3: El Abogado del Estado sostiene que el art. 16.1 b) contiene una condición básica igualadora del derecho constitucional de propiedad (art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33.1 y 2 CE) y que, además, de acuerdo con lo expuesto en relación con el art. 10 b), también encuentra cobertura concurrentemente en el art. 149.1.13 CE, por su carácter de medida que afecta directamente a la estructura de la oferta de suelo. No se produce, en su opinión, ninguna invasión de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 164/2001 (FFJJ 20, 22 y 30), conforme a la cual la determinación de un deber de cesión del suelo correspondiente a un porcentaje máximo del aprovechamiento tiene el carácter de norma de igualación de los propietarios. El sistema de fijar un máximo y un mínimo de cesión es compatible con la naturaleza de condición básica del art. 149.1.1 CE [STC 61/1997, FJ 17 c)]. Por lo demás, la previsión de que el suelo de cesión obligatoria lo sea libre de cargas de urbanización es también una condición igualatoria establecida *ex* art. 149.1.1 CE, que persigue “homogeneizar para toda España el modo de cumplimiento de un deber básico inherente a la propiedad del suelo”.

Por su parte, el número 3 del art. 16 puede considerarse, a juicio del Abogado del Estado, un elemento de las condiciones básicas igualatorias para los propietarios, por cuanto garantiza que sus deberes no excederán de los impuestos legalmente y no podrán verse aumentados por convenios entre Administración y promotor (art. 149.1.1 CE). También puede considerarse amparado en el art. 149.1.18 CE, en cuanto “determinación básica sobre la posible eficacia de un tipo especial de contratación, los convenios urbanísticos (‘legislación básica sobre contratos’), prohibiendo que afecte a terceros que no son partes y declarando la nulidad de las cláusulas infractoras de esa prohibición”.

f) Art. 22: El Abogado del Estado rechaza que este precepto vulnere el art. 33.3 CE y la reserva de ley enunciada en el art. 53.1 CE. En cuanto a este segundo reproche, alega que el constituyente ha establecido una reserva de ley relativa y que el derecho de propiedad urbana recibe su contenido concreto de los instrumentos de ordenación urbanística, que son normas reglamentarias de alcance territorial limitado, siendo ello acorde con la doctrina constitucional (STC 37/1987, FJ 3). La valoración del suelo, se encuentra estrechamente emparentada con el contenido del derecho de propiedad (STC 61/1997, FJ 19). La remisión al reglamento del último párrafo del art. 22.1 a) de la Ley de suelo no es, en modo alguno, afirma el Abogado del Estado, una deslegalización o una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, puesto que el legislador ha regulado los elementos esenciales y ha señalado pautas que de manera directa y efectiva limitan al reglamento: el valor obtenido por capitalización de la renta real o potencial puede ser corregido sólo al alza; la corrección no puede exceder de un máximo, que es el doble; la corrección debe basarse en factores objetivos de localización (renta de posición o situación) y en fin, la aplicación y ponderación ha de ser justificada en el expediente. En definitiva, el legislador no ha abdicado del deber constitucional de regular lo esencial para cumplir con el principio de reserva de ley.

En cuanto a la supuesta vulneración del art. 33.3 CE, el Abogado del Estado, partiendo de la doctrina establecida en las SSTC 166/1986 y 37/1987 y de las normas internacionales de valoración de activos elaborados por el Comité de normas internacionales de valoración, rechaza uno por uno los argumentos de la demanda. En primer lugar, respecto al relativo a que en la exposición de motivos se realiza una interpretación incorrecta del art. 36 LEF y de que éste precepto es expresión de la regla inglesa “*no scheme*”, es obligado recordar que, en opinión del Abogado del Estado, una mala interpretación en la exposición de motivos no es fundamento la inconstitucionalidad como tampoco lo hace la mayor o menor correspondencia entre el art. 36 y la citada regla.

En segundo lugar, respecto a que no pueda desvincularse clasificación del suelo y valoración, el Abogado del Estado afirma, de un lado, que el art. 33.3 CE no impone que las valoraciones deban reflejar necesariamente los movimientos especulativos o las imperfecciones del mercado del suelo y, de otro, que el “precio de mercado” no tiene por qué ser reflejo del valor adecuado y razonable de un bien. Considera, en consecuencia, que es plenamente conforme con el criterio constitucional del proporcional, adecuado y razonable equilibrio entre sacrificio del expropiado y la indemnización el que un terreno en situación básica de suelo rural se tase tomando en consideración su capacidad rediticia, real o potencial, sin valorar expectativas no realizadas, incompatibles con esa situación. Del art. 33.1 CE no se desprende, en el decir del representante del Gobierno, que “sea obligatorio valorar las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación urbanística cuando no estén plenamente realizados”, sino que, más bien al contrario, la “correspondiente indemnización” es un concepto constitucional que ha de interpretarse en armonía con el mandato de “impedir la especulación” (art. 47 CE), de tal forma que “el legislador está no sólo facultado sino constitucionalmente obligado a excluir de la valoración todo lo que pueda estimarse elemento especulativo”. En este mismo capítulo de razonamientos, el Abogado del Estado rechaza el argumento de que nuestro derecho histórico se ha basado en la vinculación entre clasificación y valoración, pues tal cosa no ocurría, por ejemplo, ni en la Ley del suelo de 1956, que recogía cuatro valores (inicial, expectante, urbanístico y comercial), ni en la de 1975, que los redujo a dos (inicial y urbanístico). Y tampoco en la Ley de reforma de 1990, que no vinculó valoración y clasificación, sino valoración y cumplimiento de deberes urbanísticos. Señala que fue la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, la que estuvo más cerca de asociar clasificación y valoración, pero sin que tal asociación fuera plena, entre otras cosas porque mantuvo el criterio valorativo fiscal (ponencias de valores catastrales).

En tercer lugar, respecto a la afirmación de que el valor del suelo rústico es el valor-ocio, el Abogado del Estado, sin adentrarse en consideraciones acerca de si esa identificación es más o menos correcta, afirma que el art. 22.1 a) de la Ley de suelo no excluye el valor-ocio (como el aprovechamiento para turismo rural, por ejemplo), puesto que los ingresos percibidos por razón de ese particular tipo de explotación también se incluyen en la renta real y pueden incluirse en la renta potencial que se fija atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos. En todo caso, dirá, el legislador estatal ha optado por un método de capitalización que responde a que existe mayor información sobre rentas que sobre ventas, resultando por tanto, un sistema más fácil y claro para su aplicación. Además, no es un método que genere “un valor artificial”.

A continuación, el Abogado del Estado rechaza la argumentación de la demanda —basada en algunos ejemplos— de que el sistema de valoración establecido comporta discriminación. El Abogado del Estado afirma que todo sistema valorativo general puede generar aplicaciones a casos concretos que pueden considerarse “injustas” o “desigualitarias”; pero no son la “normalidad” aplicativa de la norma. Por otra parte, señala que el Consejo Económico y Social, en su dictamen de 26 de julio de 2006, no compartió esta valoración de la normativa sino que, por el contrario, estimó que el mismo era adecuado y buscaba un “necesario equilibrio entre el legítimo derecho del propietario del suelo a recibir un precio justo y la interdicción de la especulación y el enriquecimiento injusto de aquel que no ha ejercido sus derechos ni ha cumplido sus deberes urbanísticos”. Es más, al “ajustar el valor del suelo a su situación real y no a las expectativas derivadas de su clasificación y categorización urbanística, el nuevo régimen de valoraciones puede redundar, por un lado, en una menor tensión especulativa sobre el mercado de suelo en general y contribuir, de otro, a una menor repercusión de este factor en los costes de la promoción inmobiliaria”.

Finalmente, el Abogado del Estado sostiene que, con independencia del valor que haya de darse al argumento comparatista, la Sentencia citada de la *Corte Costituzionale* italiana no dice lo que se señala en el escrito de demanda. Lo que afirma es que el valor del bien ha de señalarse en relación con sus características esenciales, que se manifiestan “en su potencial utilización económica de acuerdo con la Ley”, lo que es plenamente acorde con lo dispuesto en el art. 22 de la Ley de suelo. La inconstitucionalidad declarada por la Corte se debió a que el valor agrícola medio de los terrenos según tipos de cultivo practicados en la región agraria introducía un elemento de valoración completamente abstracto que no atendía a las características del bien a expropiar o a su destino económico actual. Por último, se hace constar que los criterios recogidos en el art. 22 de la Ley de suelo ya se venían utilizando pacíficamente en materia de responsabilidad patrimonial.

g) Art. 25.2: Considera el Abogado del Estado que, en relación con este precepto, la demanda no ha cumplido con la carga de fundamentar la impugnación, por lo que, en este punto, debe desestimarse sin más. No obstante, argumenta que el “grado de ejecución” es un concepto sólo relativamente indeterminado porque permite una concreción técnica que consiste en determinar un coeficiente entre 0 y 1, sin que quepa entender que la reserva de ley obligue al legislador a definir los distintos grados de ejecución de una actuación urbanizadora.

Tampoco vulnera, en su opinión, la reserva de ley el hecho de que el art. 25.1 utilice los conceptos “tasa libre de riesgo” y “prima de riesgo”, que son habituales en metodologías de valoración comunes como el modelo de valoración de activos de capital y tienen, por tanto, un determinado alcance y significado, sin perjuicio de que éste pudiera precisarse en disposición reglamentaria. Pero, en todo caso, el Abogado del Estado reitera que los recurrentes no han impugnado el art. 25.1, puesto que no figura relacionado ni en la súplica, ni en los fundamentos IV y VII de la demanda, ni en la providencia de admisión de 25 de septiembre de 2007.

h) Art. 25.3 y 26.1: El Abogado del Estado señala que estos preceptos se impugnan por la referencia que los mismos contienen al promotor y, por tanto, por conexión con el art. 6 a). Justificada que ha sido la constitucionalidad de este último precepto, queda también despejada la posible inconstitucionalidad de los arts. 25.3 y 26.1 que también, en la medida en que establecen reglas de valoración, podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.18 CE.

i) Art. 29.1 c): El Abogado del Estado considera que la impugnación de este precepto responde a una errada intelección del mismo, que hubiera podido evitarse con una lectura conjunta del art. 29.1 c) y el número 2 del art. 29 que no ha sido recurrido. En todo caso, el Abogado del Estado argumenta que la regulación que el mismo introduce no es contraria a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, ni resulta desproporcionada o una auténtica desviación de poder. La causa de las expropiaciones es la ejecución de una actuación urbanizadora por la propia Administración (gestión pública directa) o por un concesionario-beneficiario (gestión pública indirecta). Cuando la actividad transformadora de suelo se lleva a cabo mediante una actuación pública, la *causa expropiandi* queda realizada o cumplida y, en el plano de la reversión, pierde trascendencia que posteriormente se altere el uso inicialmente previsto en el momento de la expropiación como consecuencia de la modificación o revisión del plan urbanístico. Sin embargo, cuando el suelo se ha expropiado para realizar una actuación de urbanización y pasan diez años sin que la urbanización se haya concluido, procede la reversión porque en tal caso el legislador valora la falta de conclusión de la obra urbanizadora a lo largo de un decenio como incumplimiento de la causa por la que se expropió. Pero, además, señala el Abogado del Estado que, en caso de que se alteren los usos o la edificabilidad del suelo expropiado para una actuación de urbanización, los expropiados tienen derecho a la retasación si la alteración implica un incremento de valor, por lo que la garantía patrimonial del ciudadano y el contenido esencial del derecho de propiedad quedan plenamente respetados. El Abogado del Estado señala, también, que el derecho de reversión no está incluido en la garantía constitucional expropiatoria (SSTC 67/1988, FJ 6 y 164/2001, FJ 39), pues es un derecho de creación y configuración legislativas y no un derecho constitucional susceptible de regulación *ex* art. 149.1.1 CE (STC 164/2001, FJ 39) y, por tanto, el legislador tiene un amplio margen para su conformación [SSTC 166/1986, FJ 13 a); 164/2001, FJ 41]. Dentro de ese margen, encaja, precisamente, la exclusión de la reversión prevista en el art. 29.1 c), “aunque siempre teniendo en cuenta lo que disponen las dos letras del número 2 del propio art. 29 LS”.

j) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado afirma, que la impugnación de este precepto carece de argumentación especial en la demanda y que, en todo caso, justificada la constitucionalidad del art. 10 b), también se justifica el contenido de la disposición transitoria primera. La norma establece una regla general y unas reglas especiales, que persiguen evitar que, en caso de inactividad o retraso del legislador autonómico, quede la norma básica privada de efectividad; son, por tanto, normas básicas de garantía o aseguramiento, complemento necesario de la norma básica principal y su cobertura competencial al igual que la de ésta radica en los números 1 y 13 del art. 149 CE.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso. Por medio de otrosí, pone de manifiesto la existencia de circunstancias de conexión objetiva entre este recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007 y 6973-2007, demandando su acumulación al primero de ellos (recurso de inconstitucionalidad 6963-2007).

21. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 29 de agosto de 2007, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2.2, 3.1, 6, 8.1 último párrafo, 9.3, 10 a) y b), números 2, 4 y 5 del art. 11, 14.1, números 3, 4 y 5 del art. 15, 16.1 c), disposición adicional primera, disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda, disposición transitoria cuarta y número 1 de la disposición final primera de la Ley 8/2007, de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

Comienza la demanda exponiendo las competencias, relacionadas con el presente recurso, que ha asumido Canarias en los arts. 30 y 32 de su Estatuto de Autonomía y cuestionando la constitucionalidad de la disposición final primera. Se afirma que el contenido de algunos preceptos de la Ley no respeta el deslinde competencial establecido en la materia por el bloque de constitucionalidad, bien porque el Estado carece de título competencial bien porque, teniéndolo, se ha excedido de su ámbito, invadiendo así las competencias autonómicas.

a) Art. 1: Se afirma que el Estado no tiene competencia para establecer con carácter general las bases económicas del régimen jurídico del suelo o, en otros términos, tan sólo puede establecer medidas concretas que tengan una incidencia directa en la actividad económica. A ello se añade que el precepto realiza una interpretación expansiva de la competencia estatal, al enunciar las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo, añadiendo que, respecto a los derechos reconocidos en los arts. 45 y 47 CE, no puede utilizarse el art. 149.1.1 CE, puesto que no son derechos constitucionales en sentido estricto, sino principios rectores de la política económica y social (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2 y 61/1997, FJ 7). Por otra parte, el legislador estatal ha hecho una interpretación indebidamente extensa del art. 149.1.23 CE, pese a que el Estado no puede fijar las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo. El Tribunal Constitucional ya ha señalado que el art. 149.1.23 CE no habilita al Estado para regular el suelo no urbanizable, sino únicamente el suelo no urbanizable especialmente protegido (SSTC 61/1997, FJ 16, y 164/2001, FJ 32). En definitiva, el Estado se ha excedido de sus competencias al establecer unas bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo que no le competen.

b) Art. 2.2: En coherencia con lo anteriormente expuesto, la Letrada del Gobierno canario entiende que el Estado debería haberse limitado a enunciar el principio de desarrollo sostenible sin adentrarse en la definición de su contenido en relación con el desarrollo territorial y urbano, ya que la decisión sobre el modelo concreto de desarrollo compete a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (STC 36/1994, FJ 30).

c) Art. 3.1: Se impugna por entender que la definición de las facultades de ordenación territorial y urbanística no encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, al ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, se sostiene que “nada impide que las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo puedan ser objeto de transacción, siempre que se sirva con objetividad al interés general, cuya definición corresponde a la Comunidad Autónoma y se cumpla con el principio de legalidad”.

d) Art. 6: Se considera inconstitucional por cuanto establece cómo ha de llevarse a cabo la participación de los particulares, condicionando así la política urbanística de las Comunidades Autónomas en su faceta de ejecución del planeamiento. La Letrada señala que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, FJ 9, declaró constitucional el art. 4.2 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones porque no imponía ningún modelo de ejecución, ni predeterminaba quién, cómo o cuándo podía o debía participar. Añade que el art. 6 a) dispone que la selección de los particulares para la realización de la actividad urbanizadora debe aplicar criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías, sin que se acierte a entender cómo puede lograrse este objetivo mediante un concurso para la ejecución de las determinaciones normativas del plan. Por otra parte, la Letrada afirma que del art. 6 b) se deduce que se está atribuyendo a los titulares de la iniciativa facultades que van más allá de la ejecución, lo que explica la previsión de indemnización del segundo párrafo del art. 6 b); esta configuración amplia de la actividad urbanizadora, que incluiría actividad de programación y desarrollo del planeamiento, constituye una invasión de la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

e) Art. 8.1 c), último párrafo: El Estado carece de competencias para establecer esta regulación de la actividad de ejecución urbanística, pues el art. 149.1.1 CE se proyecta sobre derechos y deberes constitucionales y el art. 149.1.18 CE sólo le permite establecer normas básicas de procedimiento, correspondiendo a las Comunidades Autónomas regular las normas procedimentales propias del sector material de su competencia (STC 61/1997, FJ 31).

f) Art. 9.3: Este precepto se impugna por su conexión con el art. 6 y la regulación estatal de la iniciativa de los particulares en la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico.

g) Art. 10 a) y b): El apartado a) se recurre por considerar que impone un modelo urbanístico determinado, vulnerando así las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas que son las que deben decidir los criterios para determinar qué suelo se ha de urbanizar. El apartado b), que se pone en relación con la disposición transitoria primera, carece, en opinión de la recurrente, de cobertura competencial, pues la reserva de suelo para viviendas en régimen de protección es una decisión propia de las materias de urbanismo y vivienda de competencia de las Comunidades Autónomas. La regulación no puede ampararse en el art. 149.1.13 CE, porque este título ha de ser interpretado restrictivamente (STC 61/1997, FJ 36), sin que pueda hacerse de él un uso que vacíe las competencias autonómicas.

h) Art. 11.2, 4 y 5: El número 2 se impugna por considerar que el contenido detallado del resumen ejecutivo es una regulación urbanística que compete a las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, FFJJ 8 y 9) y para cuyo establecimiento el Estado no tiene competencia ni *ex* art. 149.1.1 CE, ni *ex* art. 149.1.18 CE (STC 61/1997, FJ 31). El número 4 se reputa contrario al art. 106 CE, porque el supuesto de responsabilidad que prevé no se vincula a una lesión efectiva derivada del funcionamiento de los servicios públicos. Por último, el número 5, que establece una regla que se separa del art. 44 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), no tiene, en opinión de la Letrada de Canarias, cobertura en el art. 149.1.18 CE, ya que este título sólo le permite establecer los principios básicos de procedimiento administrativo, más allá de los cuales la regulación de los procedimientos sectoriales corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sustantivas en la materia (STC 61/1997).

i) Art. 14: El establecimiento de una tipología de actuaciones de transformación urbanística no tiene amparo en el art. 149.1.13 CE, que ha de entenderse de forma restrictiva (STC 164/2001, FJ 9), no permitiendo al Estado regular el proceso urbanizador, que es una materia típicamente urbanística. Tampoco el art. 149.1.1 CE ofrece cobertura para esta regulación (SSTC 61/1997, FFJJ 7 y 9 y 164/2001, FJ 21). La determinación del contenido de estos conceptos corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo. No obstante, se aclara que se impugna únicamente el número 1 y no el número 2, que dispone que lo regulado en el número 1 se establece a los “solos efectos de lo dispuesto en esta Ley”.

j) Art. 15.3, 4 y 5: Se afirma que el Estado carece de competencias tanto para regular los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (números 3 y 4) como para imponer a las Administraciones un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, pues el Estado no puede imponer a otras Administraciones territoriales la forma en que han de ejercer sus competencias (STC 61/1997, FJ 7).

k) Art. 16.1 c ): Se argumenta que la determinación de las obras de urbanización e infraestructuras de conexión corresponde a las Comunidades Autónomas por ser conceptos propiamente urbanísticos y entrar, por tanto, dentro de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo. Ni el art. 149.1.1 ni el art. 149.1.13 CE ofrecen cobertura para esta regulación estatal (STC 61/1997, FFJJ 7 y 9).

l) Disposición adicional primera: Se reputa inconstitucional, por carecer el Estado de título competencial para definir y promover un sistema general e integrado de información sobre el urbanismo, ya que ni el art. 149.1.1, ni el art. 149.1.13, ni el art. 149.1.18 CE ofrecen cobertura a esta regulación (STC 61/1997, FJ 31).

m) Disposición transitoria primera: La Letrada de Canarias afirma que, puesto que el Estado carece de competencias para determinar el porcentaje concreto de suelo que se ha de destinar a algún régimen de protección pública, tampoco ostenta ningún título competencial para dictar normas de carácter supletorio (STC 61/1997).

n) Disposición transitoria segunda: Se impugna por su conexión con el art. 14, también recurrido, dándose por reiterado lo alegado frente a este precepto. A ello se añade que el Estado no puede dictar normas de carácter supletorio en materias propias de las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación lo dicho en este sentido respecto a la disposición transitoria primera.

ñ) Disposición transitoria cuarta: Se reputa este precepto inconstitucional por entender que el Estado no tiene ningún título competencial para determinar cuándo el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación y para dar contenido al principio general de sostenibilidad en un sector concreto de competencia autonómica, por lo que el Estado ha invadido las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Careciendo de competencias en la materia, tampoco puede dictar normas de alcance supletorio.

o) Disposición final primera: La impugnación de este precepto se justifica, según la Letrada de Canarias, por la impugnación de algunos de los artículos de la ley por motivos competenciales, por lo que se dan por reproducidas las alegaciones realizadas respecto a cada uno de esos artículos.

22. Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso y el Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó la publicación de la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

23. Mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2007, el Abogado del Estado se personó y suplicó se le concediera prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones.

24. Por providencia del Pleno de 3 de octubre de 2007, se tuvo por personado al Abogado del Estado concediéndole la prórroga solicitada.

25. Por escrito registrado en el Tribunal el 4 de octubre de 2007, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo de la Mesa de esta Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

26. El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2007, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento ofreciendo su colaboración.

27. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso por los motivos que se exponen sucintamente a continuación:

a) Tras unas consideraciones preliminares sobre el alcance de una eventual declaración de inconstitucionalidad en los mismos términos que en la contestación a los recursos anteriores, el Abogado del Estado señala que la demanda se basa en afirmaciones categóricas escasamente argumentadas que difícilmente pueden considerarse que cumplen con la carga de fundamentar la impugnación. Añade, además, que frecuentemente se afirma que la regulación estatal “condiciona” las competencias canarias de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que considera necesario aclarar que la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE lo que hace precisamente es habilitar al Estado para que establezca condiciones básicas; esto es, para que “condicione” el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales, por lo que el simple hecho de que el Estado con su regulación “condicione” las competencias autonómicas no puede reputarse inconstitucional. La cuestión es si las condiciona de manera indebida, desbordando su carácter básico o desentendiéndose de su finalidad igualatoria.

b) Art. 1: El Abogado del Estado reitera la argumentación empleada en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

c) Art. 2.2: El Abogado del Estado reitera la argumentación empleada en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

d) Art. 3.1: El Abogado del Estado señala que se impugna únicamente el primer inciso que dispone que la ordenación territorial y urbanística son “funciones públicas no susceptibles de transacción” y que esta previsión encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, pues la configuración de la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas las sustrae del ámbito de lo apropiable privadamente (propiedad, art. 33.1 CE) y de la iniciativa empresarial privada (art. 38 CE), de tal forma que, como han declarado las SSTC 61/1997, FJ 14.c y 164/2001, FJ 9, ello “conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art. 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que puedan ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada”. Por otra parte, la ordenación territorial y urbanística, como cualquier otra genuina potestad administrativa, son indisponibles y no susceptibles de transacción. Ahora bien, ello no impide celebrar convenios urbanísticos dentro del respeto a la ley y al interés público. Por ello, el art. 16.3 de la Ley de suelo, que prohíbe ciertas cláusulas perjudiciales para los propietarios en los convenios entre la Administración y el promotor, presupone la licitud del convenio como peculiar modo de ejercicio de las potestades públicas en el campo urbanístico.

e) Art. 6: El Abogado del Estado señala que la impugnación de este precepto se circunscribe a los números a) y b) no formulándose argumentación respecto del apartado c).

En relación al primero de los preceptos objetados, el Abogado del Estado reitera la argumentación ya empleada en defensa del precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007. En cuanto a la letra b), afirma que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 164/2001 (FJ 28), ya consideró que la regulación del derecho de consulta queda amparada por la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE al suponer una “expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) LRJPAC”. Por otra parte, la previsión del derecho a indemnización es una regla del sistema de responsabilidad patrimonial que también se encuadra en el art. 149.1.18 CE (SSTC 61/1997, FJ 33 y 164/2001, FJ 47). En lo que concierne a la fijación de un plazo máximo, el Abogado del Estado afirma que se impone, con carácter general, pero dejando margen para otras regulaciones autonómicas, el mismo plazo establecido en el art. 42.3 LPC. Se trata, por otra parte, de una medida protectora del ejercicio de la libertad de empresa (art. 38 CE).

f) Art. 8.1 f): El primer párrafo de este apartado establece condiciones básicas amparadas en el art. 149.1.1 CE, título que también ofrece cobertura al párrafo segundo puesto que, en el mismo, también se establecen condiciones mínimas o básicas, iguales en toda España, que permitan a los propietarios decidir con conocimiento de causa (alcance de sus posibles cargas y obligaciones, criterios de distribución de los mismos) si ejercen o no su derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización.

g) Art. 9.3: Este precepto es el reverso de los correspondientes deberes que lleva consigo el derecho del art. 8.1 c) y, por tanto, tiene el mismo carácter de condición básica que éste, amparándose en el art. 149.1.1 CE. Es más, se considera que, dada la eficacia jurídico-civil de la carga impuesta, cabría también invocar la competencia estatal *ex* art. 149.1.8 CE, siendo la configuración de este deber del propietario, en cualquier caso, una opción lícita de legislador estatal en la determinación de las condiciones básicas.

h) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los preceptos del título II de la Ley, el Abogado del Estado reitera las consideraciones ya realizadas en los recursos de inconstitucionalidad anteriores sobre la justificación competencial concurrente o alternativa de estos preceptos en los títulos *ex* art. 149.1.13, 18 o 23 CE.

i) Art. 10 a) y b): Afirma el Abogado del Estado que, en realidad, sólo se ha argumentado la inconstitucionalidad del apartado b) de este precepto. No obstante, justifica la constitucionalidad del apartado a) en los mismos términos en que ya lo hizo en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 y reitera las alegaciones realizadas acerca del apartado b) en los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007.

j) Art. 11.2: El Abogado del Estado justifica la constitucionalidad de este precepto con los mismos argumentos ya empleados en los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007 y 6964-2007.

k) Art. 11.4: Este precepto queda amparado en el art. 149.1.18 CE al encajar “plenamente en el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas” (SSTC 61/1997, FJ 33, y 164/2001, FJ 47). Reconoce el Abogado del Estado que, de una interpretación conjunta de este precepto con el art. 139 LPC y conforme al art. 106.2 CE, hay que entender que, si no se dan lo elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial (daño efectivo, evaluable e individualizado, relación de causalidad, imputación, etc.), el incumplimiento de la Administración no será indemnizable; pero en todo caso, no cabe negar que normalmente la demora injustificada en la resolución de los procedimientos genera un daño patrimonial indemnizable, como se deriva del art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo no recurrido. Además, el legislador autonómico, que es el que debe regular ese procedimiento de planificación urbanística a iniciativa particular, puede modular la regla general indemnizatoria, atemperándola en los casos en los que se dicte resolución expresa tardía que estime la solicitud o tomando en consideración que la conducta del solicitante haya podido contribuir a la demora.

l) Art. 11.5: Este precepto, que tiene como antecedente el art. 16.3 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, cuenta con cobertura en el art. 149.1.18 CE como regla de garantía y salvaguarda de la autonomía municipal (art. 140 CE), ya que “debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2).

m) Art. 14.1: El Abogado del Estado manifiesta que la impugnación es incoherente. En la demanda se afirma que no se impugna el número 2 del art. 14 porque la regulación que establece lo es a los “solos efectos de lo dispuesto en esta Ley”, mientras que sí se recurre el número 1, que comienza precisamente con las palabras “a efectos de esta Ley”. A continuación, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto con los mismos argumentos ya esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

n) Art. 15.3: Este precepto se justifica en las diversas competencias sectoriales del Estado (art. 149.1.8, 22 o 24 CE), puesto que los informes en él previstos están ya contemplados en las correspondientes legislaciones (por ejemplo, en el art. 25.4 del texto refundido de la Ley de suelo), señalando adicionalmente que los informes preceptivos son una técnica de salvaguarda de competencias de la Administración informante que están admitidos en la doctrina constitucional [SSTC 149/1991, FJ 7 c), y 40/1998, FFJJ 30 y ss.]. Pero, en todo caso, se afirma que nos encontramos ante una norma básica medioambiental amparada en el art. 149.1.23 CE, puesto que los informes han de ser considerados en la memoria ambiental, consistiendo su finalidad en evaluar la sostenibilidad ambiental del desarrollo urbanístico desde el punto de vista hidráulico, marítimo-terrestre e infraestructural. Así se deduce también, en su opinión, del alcance y sentido de la fase de consultas y memoria ambiental, reguladas en los arts. 10 y 12 de la Ley 9/2006.

ñ) Art. 15.4: La regulación de este precepto, que impone un informe o memoria de sostenibilidad económica, encuentra amparo, según el Abogado del Estado, en la competencia estatal sobre Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y sobre ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), puesto que el objetivo del mencionado informe es tomar en consideración el impacto de la actuación sobre las Haciendas públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la prestación de los servicios resultantes y de ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. El Estado puede establecer la obligación de las Administraciones de justificar reflexivamente, en un informe, el impacto financiero de la actuación, porque, por un lado, es el garante último de la suficiencia financiera de las Haciendas locales y está obligado a darles participación en sus ingresos [art. 142 CE y STC 233/1999, de 13 de diciembre, FFJJ 4 b) y 31] y, por otro, le corresponde la coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (art. 156.1 CE y STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 3).

o) Art. 15.5: El Abogado del Estado reitera, en los mismos términos, la defensa de la constitucionalidad de este precepto ya llevada a cabo en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

p) Art. 16.1 c): El Abogado del Estado destaca que el recurso no dice más que “la determinación de las obras de urbanización o infraestructuras de conexión corresponde a las Comunidades autonómicas por ser conceptos urbanísticos”. En todo caso, este precepto regula uno de los deberes básicos de la promoción de las actuaciones de transformación y ha de considerarse una condición básica igualatoria de la propiedad del suelo en transformación y de la libertad de empresa del promotor, cuyo antecedente es el art. 18.3 y 6 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, teniendo cobertura en el art. 149.1.1 CE. Por otra parte, la norma hace un uso instrumental de conceptos urbanísticos al uso con la finalidad de establecer las condiciones básicas igualatorias. Remite, además, a los fundamentos jurídicos 6, 21 a 23 y 30 de la STC 164/2001.

q) Disposición adicional primera: El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos en que lo hizo en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

r) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado reitera la argumentación desarrollada en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6965-2007 para sostener la constitucionalidad de esta disposición.

s) Disposición transitoria segunda: Puesto que la impugnación se hace por conexión con el art. 14 y en la demanda se da por reproducido lo alegado respecto a este artículo, el Abogado del Estado afirma que también él da por reproducido lo argumentado en defensa de la constitucionalidad de este precepto, aunque advierte que los deberes legales para las actuaciones de dotación derivan más bien del art. 16 y no del art. 14 de la Ley de suelo. En cualquier caso, considera que, al igual que la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda es una “base transitoria para garantía o aseguramiento” que goza de la misma cobertura competencial que el precepto al que se refiere [arts. 14.1 b) y 16 LS] y no tiene, en contra de lo que se afirma en la demanda, carácter de norma supletoria.

t) disposición transitoria cuarta: Esta disposición enlaza con el art. 15.6, que la parte actora no ha recurrido, considerando, por tanto, que la demanda resulta en este punto incoherente. Por otra parte, dirá, la impugnación se basa en que “el Estado carece de competencia para dar contenido al principio general de sostenibilidad”, argumento al que ya ha dado contestación en relación con el art. 2.2 de la Ley de suelo. Es más, dada la conexión con el art. 15.6 de la Ley de suelo y que la disposición transitoria cuarta no pretende más que asegurar la efectividad del art. 15.6 de la Ley ante la inactividad del legislador territorial, la mencionada disposición se configura, para el Abogado del Estado, como una norma básica secundaria o de garantía o aseguramiento, cuya cobertura competencial de la disposición es la misma que la del art. 15.6; esto es, las materias 18 y 23 del art. 149 CE.

u) Disposición final primera: Esta disposición se recurre únicamente por cuanto menciona preceptos que se reputan inconstitucionales, pero no se le imputa vicio propio de inconstitucionalidad; es decir, reproche de constitucionalidad es “la simple traslación a la disposición final primera de los motivos de inconstitucionalidad formulados contra los concretos preceptos” de la Ley de suelo (STC 164/2001, FJ 56).

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia desestimatoria y por medio de otro sí, pone de relieve que entre este recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 existe una clara conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión, por lo que suplica se acumule el presente recurso al más antiguo, es decir, al 6963-2007.

28. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de septiembre de 2008, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en nombre del Consejo de Gobierno de La Rioja, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 10.1, 11.3, 14, 15.6, 18.1, 38, disposición adicional sexta.1, disposición adicional undécima, disposición transitoria primera y disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Tras argumentar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Letrado autonómico recuerda que este Consejo de Gobierno ya interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Razones de coherencia y firmeza en la defensa de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja hacen aconsejable y necesario, ahora, la interposición de un nuevo recurso contra el texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya que éste incorpora y refunde, a la vez que formalmente deroga, la Ley 8/2007, ya recurrida. Las nuevas normas, reproducción de las anteriores de la Ley 8/2007, adolecen, además, dirá el Letrado, de los mismos vicios de inconstitucionalidad que se denunciaron en aquel recurso, sin que quede excluida, por otra parte, la posibilidad de recurrir otros preceptos del texto refundido que se estimen ahora también inconstitucionales.

b) A continuación, la demanda expone las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y del Estado en las materias que son objeto de regulación en el texto refundido de la Ley de suelo y examina la doctrina constitucional sobre el alcance de las mismas, haciendo especial referencia a las SSTC 61/1997 y 164/2001. Se reitera aquí la argumentación ya expuesta en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 sobre el significado y la extensión de los títulos competenciales estatales *ex* art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Y al igual que entonces, afirma el Letrado de La Rioja que, puesto que la disposición final primera no especifica qué preceptos tienen cobertura en los diversos títulos invocados en la misma, si “alguno de los preceptos de la Ley no encontrase cobertura en los títulos competenciales reservados al Estado que se mencionan en la disposición final primera, ésta será en ese extremo igualmente inconstitucional, junto al precepto sustantivo que carezca de tal cobertura”.

c) Tras estas consideraciones generales, se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto y reproduce las alegaciones realizadas en el RI 6964/2007 frente a los mismos preceptos —sin más variaciones que el cambio en la numeración de los artículos a las que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 17.5 Ley 8/2007 es ahora el art. 18.1 y el art. 33 Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 38)— ahora impugnados. Puesto que estas alegaciones ya las hemos resumido más arriba, no es preciso ahora volver a reiterarlas. Se añade únicamente la impugnación de la disposición adicional undécima.

d) Disposición adicional undécima: Se afirma que este precepto sobrepasa los límites de la delegación e incurre en *ultra vires*, pues no se limita a incorporar al texto refundido el contenido de la disposición adicional cuarta del texto refundido de 1992, sino que lo innova, ya que “sólo contempla el derecho de realojo en las ejecuciones urbanísticas expropiatorias, y no en el resto de actuaciones urbanísticas que generen dicha consecuencia, esto es, el realojo de los titulares de derechos reales sobre la propiedad inmobiliaria”.

29. Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno, al Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. También acordó la publicación de la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

30. El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

31. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personar en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

32. Mediante escrito registrado el 30 de octubre de 2008, el Abogado del Estado formula sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en la contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 sobre el alcance que, en atención a las competencias del Estado respecto a Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Además, contesta a la pretensión de la parte de que se otorgue eficacia retroactiva o *ex tunc* a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados con la misma argumentación ya empleada en el recurso de inconstitucionalidad 6965-2007.

b) Tras estas consideraciones generales, el Abogado del Estado se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto, reproduciendo las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 en defensa de los mismos preceptos —sin más variaciones que el cambio en la numeración de los artículos a las que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 17.5 de la Ley 8/2007 es ahora el art. 18.1 y el art. 33 Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 38)— ahora impugnados en su reproducción por el texto refundido de la Ley de suelo. Puesto que estas alegaciones ya las hemos resumido más arriba, no es preciso ahora volver a reiterarlas. Se añade únicamente la contestación a la impugnación de la disposición adicional undécima.

c) Disposición adicional undécima: El Abogado del Estado señala que, de los dos números de esta disposición, la demanda sólo argumenta la inconstitucionalidad del número 1 (que regula el derecho de realojamiento), por lo que sólo éste puede estimarse recurrido, ya que sobre el número 2 (que regula el derecho de retorno arrendaticio) no se ha levantado la carga de alegar. La impugnación del número 1, se basa no en lo que dice, sino en lo que no dice, es decir, en su “insuficiencia normativa” en la medida en que sólo contempla el derecho de realojo en las ejecuciones urbanísticas expropiatorias y no en el resto de actuaciones urbanísticas que generen esa consecuencia. El Abogado del Estado argumenta que, incluso “si este vicio de inconstitucionalidad omisiva existiera, lo que no es el caso, nunca podría causar la nulidad, pues la invalidación del número 1 sólo serviría para agravar la situación de inconstitucionalidad, al privar del derecho de realojamiento también a los expropiados”. Por otra parte, considera que la queja carece de toda base a la luz de la doctrina constitucional y, concretamente, del FJ 41 c) de la STC 61/1997, en el que el Tribunal señaló que sólo el realojamiento “en los supuestos en que se actúa por expropiación” queda amparado en el art. 149.1.18 CE, mientras que la regla que se refiere al realojamiento “cuando se actúe por otro sistema [distinto de la expropiación] en unidades de ejecución” resulta inconstitucional y nula, precisamente por “vicio de incompetencia”; es decir, por no respetar las competencias autonómicas”, lo que implica que la impugnación se basa, según el Abogado del Estado, “un tanto paradójicamente”, en que no se violen las competencias autonómicas entrando a regular el derecho al realojamiento cuando se actúa mediante sistema distinto a la expropiación. La impugnación, concluye, no debe prosperar, porque es el legislador urbanístico regional precisamente el que debe regular el realojamiento en actuaciones llevadas a cabo por método o sistema distinto a la expropiación.

Por las razones expuestas, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia desestimatoria. Mediante otro sí, se afirma la existencia de una conexión objetiva entre el presente recurso y los números 6963-2007, 6964-2997 y 6973-2007 que justifican una sola tramitación y decisión, por lo que suplica que proceda a la acumulación del presente recurso al más antiguo de todos, es decir, al numerado 6963-2007.

33. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de septiembre de 2008, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre del Consejo de Gobierno de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 1, 2, 3.1, 4 f), 6 a) y b), 8.1 b) y c), 9, 10.1 a) y b), 11.3, 5 y 6, 14.1, 15, 16.1 b) y c), 22, 23, 39 y las disposiciones adicionales primera y novena, las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Art. 1: Se afirma que este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias *ex* art. 149.1.13 CE para establecer las bases económicas del régimen del suelo, ya que sólo puede establecer medidas concretas y determinadas en relación con el suelo que tengan una incidencia directa en la actividad económica, conforme a la interpretación restrictiva que debe hacerse del art. 149.1.13 CE (STC 164/2001, FJ 7). Por la misma razón, tampoco tiene el Estado competencias *ex* art. 149.1.23 CE. La determinación del régimen jurídico es, para el Letrado de la Comunidad de Madrid, sustancialmente ordenación del territorio y urbanismo y, por tanto, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por ello, el Estado no puede dictar una legislación básica que se extienda a todos los aspectos económicos y medioambientales del régimen jurídico del suelo, “convirtiendo la competencia exclusiva autonómica en una mera competencia de desarrollo legislativo y de ejecución”.

b) Art. 2: Se afirma que este precepto vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), de fomento del desarrollo económico (art. 26.1.17 EAM) y de medio ambiente (art. 27.2 EAM) porque lleva a cabo una definición excesivamente acabada de lo que ha de entenderse por desarrollo sostenible cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, ya que desciende —en particular en el número 2— a configurar las políticas públicas de materias de su competencia, invadiendo su autonomía política.

c) Art. 3.1: Este precepto invadiría también las competencias de urbanismo, fomento del desarrollo económico y medio ambiente. El precepto, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, define las funciones de ordenación del territorio y el urbanismo y prohíbe la transacción, cuando la regulación de estos aspectos corresponde a la Comunidad Autónoma, que es la que ostenta competencias exclusivas sobre estas materias. El Estado sólo puede establecer regulaciones “puntuales” en materia de urbanismo [SSTC 61/1997, FJ 6 b) y 164/2001, FJ 4].

d) Art. 4 f): Este precepto infringiría las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), medio ambiente (art. 26.1.3 EAM) y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 27.2 EAM). Y si bien podría quedar enmarcado en el art. 149.6 CE, este título competencial no se menciona en la disposición adicional primera, por lo que el precepto adolece, conforme a la doctrina establecida en la STC 97/2002, de 25 de abril, de un vicio de inconstitucionalidad.

e) Art. 6 a): Se reitera aquí lo alegado en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca de la vulneración de las competencias urbanísticas autonómicas y el exceso en el ejercicio de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE, recordando la STC 164/2001, FJ 9.

f) Art. 6 b): Este precepto constituiría una intromisión ilegítima del legislador estatal en la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que solo a las Comunidades Autónomas corresponde regular la forma en que han de desarrollarse las funciones de ordenación y ejecución y los instrumentos para llevarlas a cabo. Concretamente, se señala que el Estado no puede, en virtud de su competencia *ex* art. 149.1.18 CE para regular el procedimiento administrativo común, establecer el plazo para la contestación a la consulta urbanística, pues ello ha de establecerse en la regulación de cada procedimiento concreto y ello es competencia autonómica.

g) Art. 8.1 b): El legislador estatal habría incurrido en *ultra vires*, puesto que la nueva redacción va más allá de meras variaciones terminológicas, introduciendo una nueva regla que tiene su origen en el art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992, cuya vigencia es más que dudosa a la luz del art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

h) Art. 8.1 c): Las previsiones de un plazo mínimo y de la forma de computarlo no pueden establecerse por el Estado, porque carece de amparo *ex*. art. 149.1.1 y 18 CE, ya que ni es una condición básica ni una regulación de procedimiento administrativo común, sino una regulación específica que compete a quien dispone de la competencia sectorial (STC 164/2001, FFJJ 20 y 24).

i) Art. 9: Su número 3 se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 6, ya que se imponen a los propietarios determinadas cargas, incluso aunque la promoción de la urbanización no la hayan realizado ellos, lo cual es consecuencia del modelo de ejecución urbanística que establece el art. 6 en clara invasión de las competencias urbanísticas autonómicas.

j) Art. 10 a): Se impugna por entender que invade las competencias autonómicas urbanísticas ya que el precepto, al exigir que el suelo sólo se transforme con la adecuada justificación y que el resto del suelo se preserve de la urbanización, impone un determinado modelo urbanístico.

k) Art. 10 b): Se reitera la argumentación realizada en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a este mismo precepto.

l) Art. 11.3: Se reitera la argumentación realizada en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto del art. 11.2 Ley 8/2007, del que el art. 11.3 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 es mera reproducción.

m) Art. 11.5: Este precepto vulneraría el art. 106 CE al contemplar un supuesto de responsabilidad “independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos”.

n) Art. 11.6: La determinación del sentido del silencio —previendo una regla distinta de la establecida en el art. 44 LPC— en los instrumentos de ordenación urbanística invadiría, las competencias autonómicas urbanísticas y excedería de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE conforme a la doctrina establecida en la STC 61/1997 (FJ 31).

ñ) Art. 14.1: La regulación en él establecida, que contiene conceptos típicamente urbanísticos (actuaciones de urbanización, actuaciones de dotación), no encuentra cobertura en ninguna competencia estatal (ni art. 149.1.1 ni art. 149.1.13 CE), marginando las competencias autonómicas, al regular una tipología de actuaciones de transformación urbanística que cae dentro de la esfera material de la competencia sobre urbanismo (ASTC 61/1997, FJ 7; y 164/2001, FJ 21).

o) Arts. 15 y 16.1 b) y c): Se reiteran las argumentaciones ya realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a los arts. 15 y 16.1 b) de la Ley 8/2007. Se impugna ahora también el apartado c) del art. 16.1, por entender que la determinación de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión al ser conceptos urbanísticos compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas, habiendo el Estado sobrepasado sus competencias en materia de urbanismo.

p) Arts. 22, 23, disposición transitoria tercera y artículos conexos del título III (arts. 21 a 28): Se impugnan por vulneración de los arts. 9, 33.3 y 38 CE y por invasión de las competencias autonómicas urbanísticas. El Letrado de la Comunidad de Madrid aduce que la modificación del sistema de valoración del suelo que opera el art. 22 tiene impacto en el valor de mercado del suelo, lesionando el derecho a la seguridad jurídica y económica de los propietarios, ciudadanos y empresarios. Por otra parte, considera que el sistema previsto en el art. 23 implica que las expropiaciones se harán sin compensaciones justas con precios inferiores a los de mercado, dificultando la fijación del justiprecio mediante convenio e incrementando la judicialización del mismo. Se vulneraría, en definitiva, y en su opinión, el derecho de propiedad de los propietarios de suelo rural.

Se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos del título III que presenten una unidad con los anteriores.

q) Art. 39: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto al art. 34 de la Ley 8/2007 del que este precepto es mera reproducción.

r) Disposición adicional primera: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a la disposición adicional primera de la Ley 8/2007.

s) Disposición adicional novena: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a la disposición adicional primera de la Ley 8/2007.

t) Disposición transitoria primera: Se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 10 b) del texto refundido de la Ley de suelo 2008 y por su carácter supletorio, que se considera contrario a la doctrina constitucional (STC 61/1997, FJ 12).

u) Disposición transitoria segunda: Se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 14.1 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 y por su carácter supletorio.

v) Disposición transitoria cuarta: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

w) Disposición final primera: Se impugna por entender que el Estado se ha excedido en las regulaciones establecidas al amparo de los títulos competenciales transversales *ex* art. 149.1.1 y 13 CE, pues se sostiene que, conforme a la doctrina constitucional, tienen un alcance más restrictivo.

Mediante otro sí, el Letrado de la Comunidad de Madrid destaca la estrecha conexión de este recurso respecto a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

34. Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

35. Mediante escrito registrado el 16 de octubre de 2008, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y suplicó le fuera concedida prórroga de ocho días del plazo para formular alegaciones. Mediante providencia de 20 de octubre de 2008, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle la prórroga solicitada.

36. El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

37. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

38. Mediante escrito registrado el día 11 de noviembre de 2008, el Abogado del Estado formula alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en la contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 sobre el alcance que, en atención a las competencias del Estado respecto a Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tras estas consideraciones generales, el Abogado del Estado se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto reproduciendo las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 en defensa de los preceptos entonces impugnados de la Ley 8/2007 que ahora se vuelven a recurrir [arts. 6 a), 10.1 b), 11.3, 15, 16.1 b), 39, disposición adicional primera, disposición adicional novena y disposición transitoria cuarta] sin más variaciones que el cambio en las numeraciones de los artículos a los que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 11.2 de la Ley 8/2007 es ahora el art. 11.3 y el art. 34 de la Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 39). Puesto que estas alegaciones se han resumido anteriormente, pueden darse ahora por íntegramente reproducidas. Únicamente se examinan las contestaciones a los preceptos que no fueron impugnados con anterioridad.

a) Art. 1: Se reiteran las alegaciones realizadas en defensa de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

b) Art. 2: El Abogado del Estado señala que “falta todo examen preciso de los tres apartados del extenso artículo”, por lo que entiende que no se levanta debidamente la carga que incumbe a la parte recurrente de fundamentar su impugnación colaborando así con la justicia del Tribunal y permitiendo al Abogado del Estado ejercer su derecho de defensa. No obstante, a continuación argumenta la constitucionalidad de los tres apartados del precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

c) Art. 3.1: Se reiteran las alegaciones en defensa de este precepto realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

d) Art. 4 f): El Abogado del Estado responde, en primer lugar, a los argumentos esgrimidos en la demanda para justificar la inconstitucionalidad del precepto: 1) el hecho de que entre los títulos competenciales no se haya incluido en la disposición final primera de la Ley el art. 149.1.6 CE no implica que, como pretende la demanda, exista inconstitucionalidad alguna del precepto, puesto que, como ha señalado reiterada doctrina del Tribunal (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4), el eventual error u omisión en la identificación del título competencial en que hubiera incurrido el legislador no vincula al Tribunal ni tiene relevancia alguna en el juicio de constitucionalidad de la ley; 2) no puede pretenderse, dice el Abogado del Estado, la declaración de inconstitucionalidad del art. 4 f) si se estiman las impugnaciones de los preceptos en los que se cuestiona la invasión por el Estado de las competencias autonómicas, no sólo porque ya se ha justificado la constitucionalidad de estos preceptos, sino también porque el art. 4 f) tiene autonomía respecto a éstos. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que el precepto encuentra cobertura en la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.6 CE, puesto que “disciplina una acción pública como verdadera manifestación de la competencia estatal para establecer la legislación procesal”. Ésta comprende “la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de controversias” en un determinado sector de actividad” para “salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales” y también la determinación de “los sujetos legitimados activa y pasivamente” (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6).

e) Art. 6 b): El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

f) Art. 8.1 b): Sostiene el Abogado del Estado que el apartado b) del art. 8.1 no puede reputarse *ultra vires* porque se limita a recoger fielmente el contenido del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992, que era razonable entender vigente, puesto que el propio art. 43.2 LPC dispone que “los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario establezca lo contrario” y, por tanto, el art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992 era compatible con el art. 43.2 LPC.

g) Art. 9.3: El Abogado del Estado reproduce las alegaciones realizadas en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

h) Art. 10.1 a): La demanda sólo contiene un razonamiento de inconstitucionalidad debidamente desarrollado respecto a la letra b). No obstante, se reiteran los argumentos ya empleados en defensa del apartado a) del art. 10.1 de la Ley 8/2007 en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6973-2007.

i) Art. 11.5 y 6: El Abogado del Estado argumenta la constitucionalidad de estos preceptos en los mismos términos que argumentó la constitucionalidad de los anteriores números 4 y 5 del art. 11 de la Ley 8/2007 en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

j) Art. 14.1: El Abogado del Estado afirma que “el recurso no ofrece más argumento de inconstitucionalidad que la afirmación categórica e infundada de que no puede ampararse en las competencias estatales de las materias 1 y 13 del art. 149.1 CE, que no habilitan al Estado para regular conceptos típicamente urbanísticos”, por lo que no se levanta debidamente la carga alegatoria. No obstante, defiende su constitucionalidad con los mismos argumentos ya empleados en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6973-2007 para sostener la conformidad a la Constitución del art. 14.1 de la Ley 8/2007 del que el art. 14.1 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 es simple reproducción.

k) Art. 16.1 c): La constitucionalidad de este precepto se defiende en los mismos términos que se defendió la del art. 16.1 c) de la Ley 8/2007 en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

l) Art. 22 y disposición transitoria tercera: El Abogado del Estado afirma que la demanda no ha levantado la carga de alegar respecto a la disposición transitoria tercera pues no se desarrolla argumento alguno para justificar su inconstitucionalidad. Por otra parte, considera que ninguno de los argumentos empleados para fundar la inconstitucionalidad del art. 22 tiene relevancia constitucional.

En primer lugar, rechaza que el precepto produzca una quiebra de la seguridad jurídica y económica de los propietarios. Antes al contrario, el art. 22 introduce mayor seguridad jurídica al fijar con más alta precisión los criterios de valoración. Además, señala, la demanda parece identificar la inseguridad jurídica con las consecuencias naturales de la sucesión de normas, desconociendo la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la seguridad “no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente [por todas, STC 182/1997, FJ 11 b)], ni debe entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen jurídico-tributario” (STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 6).

En segundo lugar, el Abogado del Estado afirma que en la demanda se alega que el establecimiento de criterios de valoración por el Estado afectará al valor del suelo en las transacciones privadas, trasladándose en última instancia a otras administraciones territoriales, entre ellas las autonómicas; pero la demanda no aporta justificación alguna de este “efecto reflejo” del art. 22 del texto refundido. Considera, en todo caso, que “no parece que el razonamiento tenga relevancia constitucional” y que, además, la consecuencia última del razonamiento sería que el Estado no podría ejercitar su competencia —no discutida— para establecer criterios de valoración del suelo: “si partimos de la conclusión, no justificada, de que la incidencia en el valor del suelo de un criterio de valoración determina la inconstitucionalidad de éste, llegaríamos al absurdo de que el Estado, como titular de la competencia, no podría fijar criterios de valoración, por su eventual incidencia en el precio del suelo”.

Por último, y aunque el Abogado del Estado hace constar que en la demanda no se ha ensayado una argumentación justificativa de la irrazonabilidad del criterio de valoración enunciado por el legislador estatal, recuerda que “el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo éstas ser respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable” (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

m) Art. 23: El Abogado del Estado sostiene que no puede acogerse la pretensión de inconstitucionalidad por los motivos ya expuestos en el recurso de inconstitucionalidad 6965-2007.

n) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado reitera la justificación de la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

ñ) Disposición transitoria segunda: El Abogado del Estado repite la justificación de la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

o) Disposición final primera: El Abogado del Estado señala que la demanda se limita a insistir en que el Estado adolece de título competencial alguno o que se extralimita en la utilización de determinados títulos competenciales al dictar los preceptos impugnados del texto refundido de la Ley de suelo y que, en la medida en que la competencia estatal para establecer la regulación impugnada ya se ha justificado precepto por precepto, la defensa de la constitucionalidad de la disposición final primera ya se ha realizado, sin que sea necesaria una “consideración general y abstracta sobre el alcance y significado que debe darse a los citados títulos estatales de competencia o a otros”.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Abogado del Estado suplica se dicte sentencia desestimatoria del recurso. Mediante otro sí, manifiesta también que en el presente recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007 y 7020-2008 concurren las circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión, por lo que solicita la acumulación de este recurso al más antiguo (recurso de inconstitucionalidad 6963-2007).

39. Por providencia de 29 de enero de 2013 se acordó conceder un plazo de diez días a los recurrentes y al Abogado del Estado para que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la acumulación al recurso núm. 6963-2007 de los numerados 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007, 7020-2008 y 7231-2008.

40. En escrito registrado en este Tribunal el 1 de febrero de 2013, el Abogado del Estado muestra su conformidad con la acumulación de todos los recursos por entender que concurren circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC), tanto por la significativa, aunque parcial, coincidencia en los preceptos recurridos (sean de la Ley o de su texto refundido), como por la similitud de la fundamentación constitucional de los recursos.

41. En escrito registrado en este Tribunal el 6 de febrero de 2013, la Letrada de la Comunidad de Madrid expone que entiende que concurre la conexión de objetos que justifica la unidad de tramitación y decisión y que, por tanto, no se opone a la acumulación.

42. Mediante escrito registrado el 8 de febrero de 2013, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias manifiesta que no se opone a la acumulación propuesta dada la identidad de razón de los recursos cuya acumulación se plantea.

43. Mediante ATC 78/2013, de 9 de abril, el Pleno decidió acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007, 7020-2008 y 7231-2008 al recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007.

44. Por providencia de 9 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue impugnada a través de cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, y el Gobierno de Canarias.

La disposición final segunda de la Ley 8/2007 delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio y, como consecuencia de esta delegación legislativa, el Gobierno aprobó el texto refundido de la Ley de suelo, mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que derogó la Ley 8/2007 y el Real Decreto Legislativo 1/1992.

Frente al texto refundido de la Ley de suelo 2008 promovieron recurso de inconstitucionalidad los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Madrid y de La Rioja.

La regulación de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que el legislador estatal ha dictado al amparo de los títulos competenciales *ex* arts. 149.1.1, 4, 8, 13, 18 y 23 CE excede, según los recurrentes, en diversos preceptos de los títulos competenciales invocados y vulnera diversas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, singularmente, en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero también en materia de vivienda, medio ambiente, fomento del desarrollo económico, autoorganización y regulación de procedimientos sectoriales. Algunos preceptos se consideran, además, inconstitucionales por incurrir en vicios sustantivos, invocándose, a estos efectos, los arts. 9.3, 14, 33, 38 y 106 CE.

El Abogado del Estado rechaza que los preceptos impugnados incurran en los vicios competenciales y sustantivos aducidos por los recurrentes y defiende, en los términos expuestos en los antecedentes, la constitucionalidad de los mismos.

2. Antes de comenzar el examen de las impugnaciones contenidas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, debemos resolver algunas cuestiones preliminares.

A) La primera cuestión concierne a la incidencia que pueda haber tenido la aprobación del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 8/2007, teniendo en cuenta, además, que dos de los recurrentes que promovieron recursos frente a la Ley 8/2007 lo han hecho también posteriormente frente al texto refundido de 2008, mientras que los restantes dos no han reiterado la impugnación frente al citado texto refundido.

Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales.

En los recursos de inconstitucionalidad —abstractos y orientados a la depuración objetiva del ordenamiento— , la regla general será la pérdida sobrevenida de su objeto, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento jurídico, salvo que éstas desplieguen ultraactividad (por todas, STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3). No obstante, cuando se trata de recursos de inconstitucionalidad en los que se traba una controversia competencial, la regla es distinta, pues “la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos” [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

La derogación de la Ley 8/2007 por el texto refundido de 2008 no implica, por sí misma, la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos interpuestos, puesto que los preceptos impugnados de la Ley 8/2007 fueron reproducidos en el texto refundido, subsistiendo, en consecuencia, tanto la controversia sustantiva como la competencial en torno a los mismos [en el mismo sentido, SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 1 a) y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2].

Por tanto, los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de Canarias y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso no han perdido objeto por el mero hecho de que estos recurrentes no impugnaran posteriormente el texto refundido de 2008. Por tanto, nuestro pronunciamiento sobre los preceptos impugnados de la Ley 8/2007, se proyectará sobre los reproducidos en el texto refundido (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

Por otra parte, el Consejo de Gobierno de Madrid y de La Rioja, aunque impugnaron inicialmente la Ley 8/2007, posteriormente actualizaron la disputa presentando nuevo recurso frente al texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que reproducía los preceptos de la Ley 8/2007, por lo que, al comprender los últimos recursos el contenido de los primeros, hay que entender que éstos han perdido objeto, haciendo el examen de los preceptos del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 innecesario un pronunciamiento sobre los preceptos de la Ley 8/2007 (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3; 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

B) Es preciso tener en cuenta que no sólo el texto refundido de la Ley de suelo de 2008 ha derogado la Ley 8/2007, sino que el propio texto refundido de 2008 ha sido, también, objeto de modificaciones posteriores. En efecto, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales para el año 2009, modificó, en su disposición final decimosexta, el número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de 2008. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, modificó, en su art. 10.1 y 2, el número 2 de la disposición transitoria tercera y la disposición adicional séptima. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, ha modificado, en su art. 24, el art. 20 y en su art. 25 (números 1 a 3), los arts. 51, 53.1 y 2, añadiendo un nuevo número, el 6, al art. 17. Finalmente, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y funcionarial para la corrección del déficit público, ha modificado, en su disposición final novena, el número 2 de la disposición transitoria tercera.

No obstante, de todas estas modificaciones sólo la relativa al número 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 afecta a un precepto de los impugnados en los recursos acumulados. Se trata de la modificación del número 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de 2008, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad 7231-2008, que, no obstante, es un cambio normativo menor que en nada altera los términos de la controversia.

Más recientemente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha llevado a cabo una extensa revisión de la legislación del suelo, alterando, en concreto, los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, y la disposición adicional tercera y la disposición final primera del texto refundido de 2008. La reforma afecta a un buen número de preceptos impugnados —arts. 2, 6, 8.1, 9, 10, 14, 15, 16, 17.5, 39, disposición transitoria segunda y disposición final primera—, siendo preciso analizar la incidencia de las modificaciones introducidas en la controversia y la eventual pérdida de objeto de algunas de las impugnaciones. No obstante, en el caso de la disposición transitoria segunda, la Ley 8/2013 no opera una modificación, sino que procede a la derogación del precepto, por lo que la controversia que suscitaba la regulación ha desaparecido, produciéndose, sobre este punto, la pérdida de objeto de los recursos.

a) El art. 2 se impugna por diferentes motivos, que se traducen en la invasión de las competencias autonómicas al definirse los fines y objetivos de las políticas sobre el suelo y consagrarse el principio de desarrollo sostenible en relación con el modelo territorial y urbano. La nueva redacción dada al precepto por la Ley 8/2013 no altera los términos de la controversia, pues se limita a reordenar y completar el contenido del pasaje legal, que continúa enunciando los fines y objetivos de la política sobre el suelo y delimitando el significado del principio de desarrollo sostenible en términos sustancialmente idénticos a los de la anterior versión, con algunos añadidos menores que hacen referencia a la movilidad, accesibilidad universal, prevención y minimización del impacto de residuos.

b) El art. 6, que regula la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación en su apartado a), es impugnado tanto por la Comunidad de Madrid como por el Gobierno canario y los diputados recurrentes, por entender que invade las competencias urbanísticas autonómicas al imponer un modelo determinado de ejecución urbanística que se caracteriza por la preferencia, en primer término, por la ejecución pública y, en segundo término, por el agente urbanizador, relegando la ejecución por los propietarios del suelo a una posición residual. Así se deduce de la redacción del mencionado apartado a), que se ocupa de la habilitación a particulares conforme a un procedimiento con publicidad y competencia, previendo únicamente la posibilidad de establecer peculiaridades o excepciones a favor de la iniciativa de los propietarios. El Gobierno canario cuestiona, además, que la participación de la comunidad en las plusvalías pueda lograrse a través de un concurso para la ejecución de las determinaciones normativas del plan. Los diputados recurrentes añaden, por su parte, que el precepto vulnera el art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 33, así como el art. 9.3 CE, porque al remitir a la legislación urbanística autonómica permite una ordenación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora que ni garantiza la igualdad en todo el territorio nacional, ni respeta el principio de seguridad jurídica.

La nueva redacción dada al art. 6 por la Ley 8/2013 contempla la iniciativa pública y la iniciativa privada y señala que, en el primer caso, pueden participar tanto los propietarios como los particulares que no ostenten esta condición. La iniciativa privada, dice ahora el precepto, “podrá ejercerse, en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable”. Es indudable que, tras la reforma, el precepto permite entender que el Estado no impone un modelo de ejecución urbanística determinado, ni una preferencia por el sistema del agente urbanizador sobre la ejecución por los propietarios del suelo, pues, de acuerdo con la nueva redacción, será la legislación aplicable, es decir, la legislación autonómica urbanística, la que establezca el modelo concreto de ejecución. Hay que concluir, por tanto, que, en este punto, la controversia ha desaparecido. Como también ha desaparecido la disputa suscitada por el Gobierno canario respecto a la previsión de que a través de los criterios de adjudicación del concurso de habilitación a particular no propietario se asegure la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías, pues este criterio no aparece ya recogido en la nueva redacción dada al art. 6; lo único que se dispone ahora es que el ejercicio de la libre empresa se sujetará a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

Subsiste, por el contrario, la controversia suscitada por los diputados recurrentes en relación con la supuesta vulneración del art. 149.1.1 CE en conexión los arts. 33 CE (derecho de propiedad) y 9.3 CE (seguridad jurídica), pues la nueva redacción dispone que la iniciativa privada podrá ejercerse “en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable”, debiendo entenderse que ésta es la legislación urbanística autonómica correspondiente; por tanto, persiste la posibilidad de una regulación heterogénea.

c) El apartado b) del art. 6 de la Ley ha sido impugnado por la Comunidad de Madrid por entender que la determinación del plazo máximo de contestación a la consulta urbanística supone la regulación de un procedimiento sectorial de competencia autonómica al incardinarse en la materia “urbanismo”. El Gobierno canario, por su parte, aduce que el apartado b) configura la actividad urbanizadora o de mera ejecución de una forma amplia, que incluye la actividad de programación del desarrollo del suelo; una inclusión que supera, se dirá, la concepción habitual de la ejecución que, en todo caso, corresponde configurar a las Comunidades Autónomas.

El art. 6 regula ahora en su apartado 5 la consulta urbanística y no recoge el plazo máximo subsidiario antes contemplado, pero sí lo hace el art. 8 en los mismos términos que lo hacía el antiguo art. 6 b). En definitiva, la actual regulación prevé el alcance del derecho de información y el plazo máximo subsidiario para la contestación a la consulta urbanística con idéntica formulación, aunque ahora las previsiones se establezcan en dos preceptos distintos (arts. 6.5 y 8.3). Hay que concluir, por tanto, que la controversia respecto al art. 6 b) pervive.

d) El art. 8.1, relativo a las facultades integrantes del contenido del derecho de propiedad del suelo, ha sido impugnado por diversos motivos: 1) los diputados recurrentes afirman que el precepto vulnera el art. 149.1.1 CE por un doble orden de razones: por permitir a las Comunidades Autónomas regular de forma heterogénea el derecho de los propietarios a promover la iniciativa reguladora. Y por recortar de forma desproporcionada el derecho de propiedad, negando así a los propietarios el derecho a promover la actuación urbanizadora; 2) la Comunidad de Madrid considera que el apartado b), que dispone que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”, ha de reputarse *ultra vires*, pues se estima que incluye una regla que tiene su origen en el art. 242.6 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, cuya vigencia es más que dudosa a la luz del art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 3) las Comunidades de Madrid y de Canarias consideran que es también inconstitucional, por proceder a la regulación de un procedimiento sectorial de competencia autonómica, el apartado c), que establece el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equidistribución, previendo que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará un plazo para el ejercicio de esa facultad, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

La nueva redacción del art. 8, a diferencia del anterior art. 8.1, incluye entre las facultades que integran el contenido del derecho de propiedad “el derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución”, en línea con la previsión enunciada en el art. 6.4, que proclama la posibilidad de ejercicio de la iniciativa privada por parte de los propietarios, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable. La controversia que la redacción anterior podía suscitar sobre la iniciativa de los propietarios desaparece. No obstante, y como ya hemos razonado anteriormente, se mantiene la relativa a la posible vulneración del art. 149.1.1 CE, dado que la actual redacción también prevé que las condiciones de ejercicio de esa iniciativa privada serán establecidas por la ley aplicable, que hay que entender que es la que cada Comunidad Autónoma dicte en ejercicio de sus competencias urbanísticas.

El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización y el mandato a la legislación sectorial para que fije un plazo para el ejercicio de este derecho se mantiene en el apartado 3 b) del art. 8 en los mismos términos que en el anterior art. 8.1 c), por lo que la disputa sobre este punto subsiste.

Por otra parte y a diferencia de lo establecido en el anterior art. 8.1, la nueva redacción del art. 8 no dispone ya que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”. Sin embargo y al haberse incorporado esta regla al art. 9 que regula los deberes y cargas que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo, la controversia persiste.

e) El art. 9.3 dispone que “el ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación”. Esta regulación se mantiene en la nueva redacción del art. 9, si bien ahora en el apartado 4, en términos prácticamente idénticos. No obstante y en la medida en que la impugnación de este precepto se vincula a la queja formulada respecto al art. 6 a) que, tras la reforma, ha perdido objeto conforme a lo analizado en el apartado b) de este fundamento jurídico, hay que concluir que la controversia en torno al art. 9.3 ha desaparecido.

f) El art. 10 sólo ha sido modificado en su apartado b), limitándose, además, la reforma al párrafo 2 de éste. En su redacción inicial, este párrafo disponía que las Administraciones públicas deben destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, añadiendo que esa reserva “comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”. La nueva redacción prevé ahora que la reserva “garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización”. La redacción inicial ha sido impugnada por entender que, al fijar una determinada reserva de suelo para vivienda de protección pública, se invaden las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, careciendo la regulación de amparo en las competencias estatales *ex* arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE. Es evidente que el mismo reproche puede suscitar la nueva ordenación, por lo que la controversia no ha desaparecido en este punto.

g) El art. 14, que reglamenta las actuaciones de urbanización y de dotación, ha sido objeto de varias modificaciones. No obstante, y más allá de los cambios introducidos, el precepto sigue regulando las actuaciones de urbanización y de dotación en términos similares. Las impugnaciones relativas al precepto se basan en que el Estado carece de título competencial para regular técnicas y conceptos propiamente urbanísticos, como son las actuaciones de transformación urbanística (actuaciones de urbanización y dotación), que han pasado a integrarse en la esfera material de la competencia autonómica en materia de urbanismo. La disputa suscitada por el art. 14 no puede, pues, darse por concluida como consecuencia de la reforma.

h) El art. 15 sólo ha sido objeto de nueva redacción en relación con su apartado 4, que preveía, entre la documentación que habían de incluir los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, un informe o memoria de sostenibilidad económica. Este mismo pasaje legal dispone ahora que aquella documentación será necesaria en los instrumentos de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación. La impugnación del precepto, en su redacción inicial, se basaba en que el Estado carece de competencias para regular los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización y para prever un informe de seguimiento de la ejecución urbanística, invadiendo las competencias autonómicas urbanísticas al imponerles la forma en que han de ejercer sus competencias. La nueva redacción en nada altera los términos del debate, subsistiendo, por tanto, la controversia.

i) El art. 16.1 ha sido impugnado en sus apartados b) y c). El apartado b) se recurre por su conexión con el art. 10 b) y la referencia que hace a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, así como por prever la obligación de cesión de suelo “libre de cargas de urbanización”, aspectos que se consideran de competencia autonómica. El apartado c), por su parte, se impugna por entender que la determinación de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión, al ser conceptos urbanísticos, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ninguno de los reproches desaparece tras las modificaciones introducidas por la Ley 8/2013, pues el art. 16 sigue haciendo referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, a la cesión de suelo “libre de cargas de urbanización” y a las obras de urbanización e infraestructuras de conexión. Ninguna pérdida de objeto ha tenido lugar, por tanto, en relación con el art. 16.

j) El art. 39.1, que aborda el destino de los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, ha sido impugnado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, por entender que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias *ex* art. 149.1.13 CE al fijar una utilización específica para dichos patrimonios que no se limita a la construcción de viviendas de protección pública, sino que se extiende a otros usos de carácter social. La misma previsión se establece en el art. 39.1, tras la reforma introducida por la Ley 8/2013, que se ha limitado a incluir en el precepto alguna precisión adicional sigue ocupándose de los mismos fines que antes para los patrimonios públicos de suelo. La controversia sobre este aspecto de la regulación, por tanto, pervive.

k) La disposición final primera, impugnada en la medida en que establece los títulos competenciales en los que se apoya el Estado para la ordenación de los preceptos impugnados, sólo ha sido objeto de modificación en su apartado 4, que hace referencia a la aplicación directa de la Ley a los territorios de Ceuta y Melilla, aspecto éste de la disposición que no ha sido discutido. Subsiste, por tanto, la controversia planteada.

l) Por último, hay que señalar que los arts. 16.3 y 25.3, que no han sido objeto de modificación por la Ley 8/2013, fueron impugnados por su conexión con los arts. 6 a) y 8.1 c) al considerar que estos preceptos imponían a las Comunidades Autónomas el modelo de ejecución del agente urbanizador. Dado que las modificaciones introducidas por la Ley 8/2013 en los arts. 6 y 8 despejan las dudas que, en ese sentido, podían suscitar estos pasajes legales en sus anteriores redacciones, hay que inferir que las impugnaciones por conexión de los arts. 16.3 y 25.3 han perdido objeto tras la reforma.

C) Por último, en cuanto a la forma de dar respuesta a las impugnaciones de los diversos recurrentes, realizaremos un análisis conjunto de los distintos argumentos utilizados por todos o varios recurrentes frente al mismo precepto legal, sea en su redacción inicial de la Ley 8/2007 o en su reproducción posterior por el texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

3. Tratándose de una controversia con alcance competencial, primordial aunque no exclusivamente, es preciso llevar a cabo, en primer término, un encuadramiento de las cuestiones controvertidas desde esta perspectiva. Este aspecto no resulta, *a priori*, problemático, pues las partes coinciden en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso (arts. 148.1.3, y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE). La discrepancia radica en el alcance de las diversas competencias en juego y la materia en que ha de enmarcarse el contenido de los preceptos recurridos: condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), bases de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) y bases para la protección medio ambiental (art. 149.1.23 CE) según el Abogado del Estado, y ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3 CE), vivienda, desarrollo de la legislación básica medioambiental, fomento del desarrollo económico y autoorganización según los recurrentes. Así mismo, discrepan las partes acerca de la forma en que ha de interpretarse y aplicarse la doctrina establecida por este Tribunal en sus SSTC 61/1997 y 164/2001 a efectos de resolver las dudas de constitucionalidad que los preceptos impugnados suscitan.

Una adecuada configuración de la *ratio decidendi* a utilizar exige, como preliminar útil, recordar nuestra doctrina sobre los diversos títulos competenciales invocados por las partes, con la finalidad de establecer los parámetros para su aplicación a los problemas de constitucionalidad que se suscitan en el presente recurso.

No obstante y con carácter previo, conviene advertir que la disposición final primera de las Leyes impugnadas dispone, en su número 1, que los artículos relacionados “tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente”, habiendo sido dictadas en ejercicio de las competencias reservadas en el artículo 149.1.1, 13, 18 y 23 de la Constitución. La disposición final no identifica, por tanto, el título concreto en que se ampara la regulación de cada artículo. Por otra parte y al incluir el término “en su caso”, no queda claro, como señala el Abogado del Estado, si el legislador estatal considera que un mismo precepto puede tener el carácter tanto de condición básica igualatoria *ex* art. 149.1.1 CE como de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la actividad económica o de la protección medioambiental (lo que el Abogado del Estado llama “justificación competencial concurrente o confluyente”), sin que, por lo demás, tampoco quede despejada la duda de si se trata de calificaciones alternativas o subsidiarias (lo que el Abogado del Estado llama “justificación competencial alternativa o subsidiaria”).

Ante esta falta de claridad del legislador estatal respecto a la identificación del título competencial habilitante de la regulación establecida en cada precepto, que de seguro hubiera resultado oportuno haber evitado con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal, el Abogado del Estado ha optado, en su contestación a las demandas, por utilizar uno u otro tipo de justificación (concurrente o alternativa), según ha estimado conveniente en función del tipo de regulación. Corresponde, por tanto, a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca —cuando proceda— cobertura al precepto impugnado. A estos efectos, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina clásica, ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico. No obstante, tampoco cabe descartar, pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, recientemente, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado.

4. Aclarado este punto, procede ya examinar nuestra doctrina sobre el alcance de las reglas de los arts. 148.1.3 y 149.1, 13, 18 y 23 CE.

Conviene comenzar por recordar, tal y como dijimos en nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), en relación con los arts. 148 y 149 CE, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Tal es lo que acontece con las Comunidades Autónomas recurrentes, que tienen atribuida, estatutariamente, esa competencia con ese alcance. También es pertinente recordar, como matizamos en la STC 61/1997, FJ 5, que esta exclusividad competencial “no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1.1 CE, tal como han precisado las SSTC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y 149/1991 (fundamento jurídico 1.b), relativa a ordenación del territorio”, por lo que “la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquélla que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.1 CE, en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”. Y, en este sentido, hay que tener presente “que, junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común” (STC 61/1997, FJ 6). En consecuencia, no debe olvidarse que “la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística” (STC 61/1997, FJ 6).

5. Por las razones que se vienen de exponer, en este recurso será preciso analizar los títulos que pueden ofrecer cobertura a la regulación estatal y verificar si ésta se ha dictado dentro del alcance lícito de esos títulos o si, por el contrario, se ha incurrido en un exceso que hubiese comportado invasión de competencias autonómicas.

A) El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, “alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas” (STC 61/1997, FJ 6). Por ello, “el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades … tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación” (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, “las políticas de ordenación de la ciudad”; es decir, la determinación del “cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos” (STC 61/1997, FJ 6).

B) La competencia estatal del art. 149.1.1 CE ha sido ya delimitada por este Tribunal tanto en su vertiente negativa como positiva.

Desde la primera vertiente, la negativa, hemos advertido que el título del art. 149.1.1 CE no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como los arts. 138.2 y 139, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales, como tampoco ha de considerarse el art. 149.1.1 CE “mero trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos” [STC 61/1997, FJ 7 a)]. Este título “no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal” [STC 61/1997, FJ 7 a)]. Por otra parte, tampoco cabe identificar “condiciones básicas” y “legislación básica”, pues el art. 149.1.1 CE “no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad” [STC 61/1997, FJ 7 a)]. La regulación estatal no puede suponer, por tanto, “una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate”, por lo que “las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como es el caso del derecho de propiedad” [STC 61/1997, FJ 7 a)], sin que ello suponga, no obstante, que la competencia *ex* art. 149.1.1 CE se mueva en la lógica de las bases estatales-legislación de desarrollo. En conclusión, “el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara” [STC 61/1997, FJ 7 a)], pero, al mismo tiempo, el título 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal, “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional” [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Y en lo que ahora nos interesa, ya hemos aclarado que el art. 149.1.1 CE “sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo” [STC 61/1997 FJ 9 b)]. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, “configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque … puedan condicionar indirectamente ambos extremos” [STC 61/1997, FJ 9 b)].

Por tanto, es preciso distinguir “aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad… y del que se predican las condiciones básicas” y “aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad” [STC 61/1997, FJ 9 b)]. En este sentido, hemos admitido que entra dentro de las competencias estatales la regulación de “la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración o los presupuestos previos –o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana” (STC 61/1997, FJ 10), como también lo es la determinación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales, sin olvidar que “la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 CE)”. Por ello, puede encontrar cobijo en el art. 149.1.1 CE la regulación de “las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE” (STC 61/1997, FJ 10).

Por otra parte, desde la perspectiva de la delimitación positiva del título del art. 149.1.1 CE, hemos afirmado que “la materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos” [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Las condiciones básicas que el Estado puede establecer con la finalidad de garantizar la igualdad no se refieren “a los sectores materiales en los que éstos se insertan”, pues el art. 149.1.1 CE “sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce” [STC 61/1997, FJ 7 b)].

Más aún, no cabe ignorar que las “condiciones básicas” hacen referencia “al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos…)” así como a “aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características natural: STC 227/1988, fundamento jurídico 14; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (STC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3” (STC 61/1997, FJ 8). Siempre, claro está, que estos requisitos, posiciones, prestaciones, premisas y demás sean “imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad” (STC 61/1997, FJ 8).

De forma más concreta, en relación con el derecho de propiedad del suelo, como ya dijimos en la STC 37/1987, FJ 9, el art. 149.1.1 CE “no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad”. El Estado tiene competencia para “establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho” (FJ 9). No obstante, en el establecimiento de las condiciones básicas, el Estado sí puede “plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo, entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar” (STC 61/1997, FJ 10).

C) El art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica; esto es, una competencia para “la ordenación general de la economía” que “responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos” (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la “necesaria coherencia de la política económica” y que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores” (STC 186/1988, FJ 2). Esta competencia estatal alcanza, además, no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado “una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas … que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias” (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

También hemos dicho que es preciso realizar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el art. 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar “las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas).

Por otra parte, ya en la STC 61/1997, FJ 36, recordamos la doctrina establecida en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio, y reiterada recientemente en la STC 139/2013, FJ 3, y afirmamos que este criterio resulta “también aplicable al sector de la vivienda y, en particular y dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y en especial, como factor generador de empleo”. Y “si ello es así en la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general”, por lo que no cabe negarle al Estado “*ex* art. 149.1.13 CE toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general”. El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, “cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía” (STC 61/1997, FJ 36; doctrina reiterada en STC 112/2013, FJ 3).

D) El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado diversas competencias, entre las que interesa ahora destacar las relativas al dictado de “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y del “procedimiento administrativo común”.

En relación con la primera de las competencias enunciadas, hemos afirmado que, a su amparo, el Estado puede establecer “principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”, lo que implica que “la potestad organizatoria (autonómica) … para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado” (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, “no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente … no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación” (STC 50/1999, FJ 3). En base a lo expuesto, también hemos declarado que “la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico”, ya que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados” (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que “el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (SSTC 50/1999, FJ 3 y 130/2013, FJ 6).

En cuanto a la competencia sobre “procedimiento administrativo común”, este Tribunal ha afirmado que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado “la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, “hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”, pues de lo contrario, “se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso” (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector”, este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del art. 149.1.18CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, *ex* art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico.

E) En materia medioambiental, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Ahora bien, como hemos hecho constar en resoluciones anteriores (por todas, SSTC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 9), la legislación básica, en el ámbito del art. 149.1.23 CE, no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada Comunidad Autónoma, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos que amplíen la tutela prevista en la legislación estatal (STC 69/2013, FJ 1).

La característica de esta competencia estatal reside en que su carácter transversal y polifacético determina precisamente la afectación “a los más variados sectores del ordenamiento (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). En efecto, la competencia estatal en materia de medio ambiente converge o concurre con otras competencias autonómicas, entre las que se encuentran la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de razonar, la transversalidad de este título “no puede justificar su vis expansiva, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” (STC 102/1995, FJ 3). Por ello, en la delimitación competencial de este título con otros colindantes o conexos, hay que atender fundamentalmente a un criterio teleológico, de tal forma que solo las normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato sea la protección del medio ambiente pueden afectar legítimamente a las competencias autonómicas conexas. En definitiva, “la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener” (STC 69/2013, FJ 1). Y “por el contrario … resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental … no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004, FFJJ 8 y 9)” (STC 69/2013, FJ 1).

6. Expuesta la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales invocados, procede ya entrar en el análisis de constitucionalidad de los preceptos recurridos, comenzando por aquellos encuadrados en el Título Preliminar de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (arts. 1, 2 y 3.1).

A) Se impugna, en primer término, el art. 1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dispone:

“Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.”

Los Letrados de la Comunidad de Madrid y de La Rioja así como la Letrada de Canarias afirman que este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para reglamentar las bases económicas y medioambientales del régimen del suelo, dada la interpretación restrictiva que debe realizarse de estas competencias a la luz de la jurisprudencia constitucional. La determinación del régimen jurídico del suelo, sostienen, se incardina en la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, que es exclusiva de las Comunidades Autónomas. A ello, añade el Letrado de La Rioja que la transcripción que hace el precepto del contenido del art. 149.1.1 CE no es, en sí misma, inconstitucional, pero que sí pueden serlo los preceptos concretos en los que se rebase el alcance de las condiciones básicas.

El Abogado del Estado señala que, en realidad, no se recurre la totalidad del art. 1, sino únicamente las palabras “las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico”, pero considera que, puesto que esas bases se establecen en el título II de la Ley de suelo (LS) y en el capítulo II del título V de la misma, lo coherente habría sido impugnar la totalidad del título II sin exclusión de ningún precepto; al no haberse hecho así, considera que el reproche al art. 1 queda debilitado. Por otra parte, el Abogado del Estado sostiene que “no cabe descartar *a priori* y radicalmente (como sería preciso para que prosperara la impugnación de este pasaje del art. 1 LS) la posibilidad de que algún precepto de la LS pueda encontrar amparo constitucional, único o concurrente, en las materias 13 y 23 del art. 149.1 CE”, cláusulas estas que, conforme a la doctrina constitucional, pueden limitar o condicionar las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 61/1997, FJ 36; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 46/2007, de 1 de marzo; 164/2001, FJ 7).

La alegación relativa al art. 149.1.1 CE del Letrado de la Comunidad de La Rioja no requiere ahora contestación, pues no se argumenta la inconstitucionalidad de la transcripción que el precepto hace del art. 149.1.1 CE. Los posibles excesos que pudiera haber eventualmente en el ejercicio de esta competencia por parte del Estado se analizarán en relación con los preceptos concretos que se impugnen por este motivo, ofreciéndose entonces la respuesta que, en cada caso, proceda.

Del resto del precepto, en realidad, se impugna únicamente el inciso “establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico”, rechazándose que las competencias que el Estado ostenta en materia económica y medioambiental le permiten determinar el régimen jurídico del suelo, que es una competencia urbanística autonómica exclusiva.

Ciertamente y como ya hemos expuesto con anterioridad, este Tribunal ha sostenido la necesidad de efectuar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE. Ahora bien, también hemos afirmado que las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo han de integrarse con las competencias estatales que, aunque no pueden legitimar una ordenación jurídica completa del régimen jurídico del suelo, sí habilitan a que el Estado “afecte puntualmente a la materia urbanística” (STC 61/1997, FJ 36). Y entre las competencias que el Estado ostenta y que pueden amparar este tipo de afectación concreta, siempre que no se sobrepase el alcance legítimo de las mismas, se encuentran, sin duda, las que le corresponden *ex* art. 149.1.13 y 23 CE (SSTC 61/1997, FJ 22; 164/2001, FJ 7). Debe, por tanto, rechazarse la impugnación del inciso indicado del art. 1, sin perjuicio, claro está, del examen concreto que proceda respecto de cada precepto sobre un eventual exceso del Estado en la regulación.

B) Se recurre también el art. 2 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, a tenor del cual:

“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar un uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo y conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuado, en los términos que disponga la legislación en la materia.”

El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma que este precepto invade las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas al indicar cómo tienen que ser y qué fines y objetivos han de perseguir las políticas públicas sobre el suelo, vulnerando con ello su autonomía política. En la misma línea, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que la definición excesivamente acabada del concepto de desarrollo sostenible, cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, implica una configuración de políticas públicas de competencia autonómica que vulnera su autonomía política y condiciona el modelo urbanístico. Por su parte, el Gobierno de Canarias impugna únicamente el número 2 del precepto, argumentando que el Estado debería haberse limitado a enunciar el principio de desarrollo sostenible sin adentrarse en la definición de su contenido en relación con la ordenación territorial y urbanística, porque la decisión sobre estos concretos modelos de desarrollo compete a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por su parte, el Abogado del Estado afirma, respecto al recurso interpuesto por la Comunidad de La Rioja, que no se ha cumplido con la carga de la alegación, puesto que no se ofrece un examen preciso de los tres apartados del extenso precepto. Y respecto al recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid, también extiende este reproche pues, aunque se denuncia la inconstitucionalidad del art. 2, la argumentación se limita a su número 2.

El Abogado del Estado se adentra, no obstante, en la defensa de la constitucionalidad del art. 2 en su integridad. Considera que el número 1, que entronca con los arts. 47 y 128.1 CE, encuentra cobertura en las competencias del Estado para establecer bases de la ordenación económica y de la protección medioambiental (art. 149.1.13 y 23 CE). De su lado, el número 2 instituye una concreción del significado del principio de “desarrollo sostenible” amparada en el art. 149.1.23 CE que, en todo caso, deja un margen de desarrollo a los poderes públicos competentes para que adapten los fines establecidos en el precepto a las peculiaridades de su modelo territorial. Y, finalmente, el número 3 de este mismo pasaje legal se inspira en los arts. 9.2 y 47 CE y encuentra amparo en los títulos invocados en el número 1 de la disposición final primera y, en especial, en la regla primera del art. 149.1 CE.

Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas al precepto deben desestimarse. El número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia *ex* art. 149.1.13 y 23 CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio artículo 2, en sus números 1 y 2, cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente y, por otro, que la persecución de los fines comunes “se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística”.

Una inteligencia constitucionalmente integrada e integradora del art. 2.1 evidencia que el reparto de competencias ahí enunciado reconoce la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para formular, con arreglo a legítimas opciones, el marco programático de la acciones que les correspondan y, sobre esta base, identificar los fines específicos que esas acciones han de satisfacer. Por este lado y en resumen, el precepto cuestionado cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico.

Por su parte, el párrafo 1 del número 3 dota de contenido positivo a las acciones llevadas a cabo por los poderes públicos responsables de las políticas públicas de carácter territorial, reiterando la idea clave del principio de sostenibilidad (ordenación territorial y urbanística equilibrada en cuanto a la ocupación y transformación de suelo), al que vincula de manera directa con la promoción de las condiciones necesarias para la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en los artículos siguientes. Por ello, el pasaje legal impugnado encuentra cobertura constitucional no sólo en el art. 149.1.13 y 23, sino igualmente en el art. 149.1.1 CE.

Finalmente, el párrafo 2 de ese mismo número, al conectar el uso residencial con el derecho a disfrutar de una vivienda digna, desarrolla y concreta un principio rector de la política económica y social que vincula a todos los poderes públicos *ex* art. 47 CE, sin que se aprecie vulneración alguna de la autonomía política de las Comunidades Autónomas o imposición ilegítima de un determinado modelo territorial o urbanístico, puesto que el propio párrafo concluye con un inciso que remite a la legislación de la materia (“en los términos que disponga la legislación en la materia”). Es más, en la medida en que de esa vinculación del uso residencial al derecho a disfrutar de una vivienda digna se deriva un sacrificio, carga o deber mínimo que se concreta más adelante en el art.10, conecta también con el estatuto básico del ciudadano y encuentra, igualmente, cobertura en el art. 149.1.1 CE.

C) El art. 3.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 reza así:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

El Letrado de la Comunidad de Madrid y la Letrada de Canarias consideran que el Estado carece de competencias para definir las funciones de ordenación del territorio y urbanismo y prohibir la transacción, puesto que ambos son aspectos que corresponden a las Comunidades Autónomas que ostentan competencias exclusivas sobre estas materias.

El Abogado del Estado recuerda que, conforme a la doctrina previa del Tribunal Constitucional [SSTC 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9], la declaración legal de que la ordenación territorial y urbanística es una función pública implica sustraer estas materias del ámbito de lo apropiable privadamente y de la iniciativa empresarial, conectando con la regulación del derecho de propiedad y de la libertad de empresa (arts. 33.1 y 38 CE) así como con la concepción estatutaria de la propiedad del suelo (art. 33.2 CE). Defiende, por tanto, que la regulación se encuentra amparada por el art. 149.1.1 CE, añadiendo que la previsión de su indisponibilidad es rasgo de cualquier genuina potestad administrativa y exigencia del principio constitucional de objetividad de la actividad administrativa (art. 103.2 CE).

La impugnación debe desestimarse. Como argumenta el Abogado de Estado, en nuestras Sentencias 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, ya hemos afirmado que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex* art. 149.1.1 CE. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales.

7. Del título I de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que se abre con la rúbrica “Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”, se impugnan los arts. 4 f), 6 a) y b), 8.1 y 9.

A) El art. 4 f) dispone:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a:

…

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.”

Para el Letrado de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo, medio ambiente y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Admite que el precepto podría enmarcarse en el art. 149.1.6 CE, pero considera que, al no mencionarse este título en la disposición adicional primera, el precepto incurre en un vicio de inconstitucionalidad. El Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4), el error u omisión del legislador en la cita de los títulos competenciales (en este caso en la disposición final primera) carece de toda relevancia constitucional, por lo que, estando amparada la regulación por la competencia estatal en materia de legislación procesal (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6), procede desestimar la impugnación.

Con carácter previo al examen del fondo del precepto controvertido, no estará de más recordar que “las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas” y que “operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas” o de que éstos incurran en una eventual “selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4), de la misma forma que, consiguientemente, tampoco puede hacerlo un error en la calificación de la norma (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 7).

Aclarado este punto, lo relevante es que la regulación de la acción pública en materia de ordenación territorial y urbanística así como en relación con la evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución se inserta con toda claridad, tal y como admite el propio Letrado de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la “legislación procesal”, de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6 CE.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 4 f).

B) El art. 6 en sus apartados a) y b) establece:

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.”

Los diputados recurrentes consideran que el apartado a) es inconstitucional porque permite una regulación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora y, por tanto, no asegura la igualdad en el territorio nacional, vulnerando el art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 33 CE. Entienden además que el precepto genera inseguridad jurídica, infringiendo el art. 9.3 CE. La Comunidad de Madrid, por su parte, impugna el apartado b), al entender que sólo a las Comunidades Autónomas corresponde, en función de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, regular los plazos para la contestación a la consulta urbanística, sin que el Estado disponga de título competencial *ex* art. 149.1.18 CE para llevar a cabo esta tarea normativa. De su lado, la Letrada del Gobierno canario niega que el Estado tenga competencias para configurar, como hace en el art. 6 b), la actividad urbanizadora, incluyendo en la misma la actividad de programación del desarrollo del suelo.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de estas previsiones legales, destacando en síntesis, de un lado, que los apartados a) y b) del art. 6 se encuentran amparados en las reglas 1 y 18 del art. 149.1 CE, habiendo confirmado la STC 164/2001, FJ 28, respecto de la letra b), esta interpretación, ya que el derecho de consulta supone “una expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) [de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]”. Por otra parte, la previsión del derecho a indemnización es una regla del sistema de responsabilidad patrimonial que también se encuadra en el art. 149.1.18 CE (SSTC 61/1997, FJ 33 y 164/2001, FJ 47). Finalmente, rechaza que el art. 6 b) determine el alcance de la iniciativa privada en la ordenación y en la ejecución urbanísticas, sosteniendo que la afirmación de la Letrada de Canarias de que el art. 6 b) LS está atribuyendo a los titulares de la iniciativa para la ejecución más facultades que las de mera ejecución, como por ejemplo programar el desarrollo del suelo, es una aseveración arbitraria, que carece de fundamento en el texto normativo.

El apartado a) del precepto establece que la actividad de ejecución de la urbanización es una función pública que puede ser gestionada de forma directa por las Administraciones competentes o de forma indirecta por los particulares (cuando la urbanización “no deba” o “no vaya” a realizarse por la Administración). La consagración, como principio básico, del carácter público de la actividad urbanizadora “conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de aprobación y actividades que pueden ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada” (STC 61/1997, FJ 14.c), reiterado en la STC 164/2001, FJ 9); esto es, “de los mecanismos de mercado (y por tanto de las decisiones de los propietarios o empresarios)”. La regulación impugnada implica, de acuerdo con la citada doctrina, la previsión de límites al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y de libre empresa (art. 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo y, por tanto, establece condiciones básicas de ejercicio de estos derechos constitucionales, incardinándose en la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE. En el marco de estas condiciones básicas, será cada Comunidad Autónoma la que, en su legislación, concrete tanto los supuestos en los que la Administración deba o pueda realizar la urbanización de forma directa como aquellos otros en los que proceda o pueda ejercerse el derecho de iniciativa de los particulares, sean éstos propietarios o no del suelo.

No se infringe el art. 149.1.1 CE por el hecho de que se produzca esta remisión a la legislación autonómica a los efectos de reglamentar el derecho de iniciativa de los particulares propietarios y de que, por tanto, no se establezca, sobre este punto, una regulación homogénea o uniforme. En sentencias anteriores (por todas, STC 61/1997, FJ 9, y las allí citadas), hemos aclarado que el art. 149.1.1 CE no habilita al Estado a establecer una regulación uniforme del derecho constitucional que aborda, sino que se circunscribe al establecimiento del “contenido básico y primario del derecho, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio”, sin que el Estado pueda normar cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho.

La igualdad que persigue la atribución de esta competencia al Estado “no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional…, sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador” (STC 61/1997, FJ 9). En la configuración de esas condiciones básicas es indudable que el legislador estatal cuenta, dentro del marco constitucional, con un amplio margen de apreciación o configuración, pues el art. 149.1.1 CE “permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana” (STC 61/1997, FJ 10), de forma que, “a resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar” (STC 61/1997, FJ 10), pudiendo decirse lo mismo respecto al derecho a urbanizar.

No existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares. Esta facultad no constituye un elemento integrante del contenido esencial de los derechos de propiedad y de libre empresa que garantiza nuestra Constitución; y las condiciones básicas que se consideran necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad establecidas por el legislador estatal son, por otra parte, coherentes con la configuración de este derecho por el que ha optado dentro de su ámbito de libre decisión. Cuestión distinta es que ello no coincida con la concepción del mismo preferida por los diputados recurrentes; pero la constatación de meras divergencias entre diversas opciones de política legislativa no es un argumento del que pueda inferirse la inconstitucionalidad de un precepto legal. De hecho, en nuestra Sentencia 164/2001, FJ 9, no encontramos tacha de inconstitucionalidad alguna en que el antiguo art. 4.3 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones se limitara a prever la posible participación de los propietarios en la ejecución del planeamiento, remitiendo a las legislaciones autonómicas la determinación de la forma concreta de participación y, por tanto, la medida o grado en que esa participación o iniciativa particular pueda tener lugar. Consideramos, por el contrario, que la condición básica ahí establecida (la mera previsión de la posible participación de los particulares) resultaba respetuosa con las competencias urbanísticas autonómicas (STC 164/2001, FJ 9).

Tampoco puede aceptarse el argumento de que “la ambigüedad del legislador” al regular el apartado a) del art. 6 vulnere el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. No existe tal “ambigüedad”, sino una remisión a la legislación autonómica para que establezca el modelo de ejecución urbanística y de iniciativa privada que se estime más conveniente, lo que es acorde, como acabamos de decir, con la distribución constitucional de competencias en esta materia.

Por todo lo razonado, ha de rechazarse la tacha de inconstitucionalidad del art. 6 a). Pero, hemos de desestimar también la impugnación del apartado b) del art. 6.

Como recuerda el Abogado del Estado, en nuestra STC 164/2001, FJ 28, ya afirmamos que la regulación del derecho de consulta queda amparada por la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE en cuanto supone una “expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) [de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]” que, en modo alguno, condiciona ilegítimamente el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas, ya que “de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto”. La determinación del plazo para la contestación a la consulta se remite a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, limitándose el precepto controvertido a disponer, como garantía, que el plazo que se establezca no pueda ser, por regla general, superior a tres meses, salvo norma autonómica con rango de ley que fije uno mayor. Se trata de una garantía en la relación entre las Administraciones públicas y los administrados que se incardina, igualmente, en el art. 149.1.18 CE, sin que se produzca, aquí tampoco, invasión alguna de las competencias autonómicas, puesto que, más allá de esta garantía común, las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen para el establecimiento del plazo que estimen más conveniente. Invasión que, por otra parte, tampoco puede provenir de que el precepto proceda, como afirma la Letrada del Gobierno canario, a una configuración de la actividad urbanizadora que incluya en la misma la actividad de programación del desarrollo del suelo, pues, como ha señalado con acierto el Abogado del Estado, esta previsión en modo alguno se encuentra en el precepto recurrido.

C) El art. 8. 1 dispone:

“1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.

b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquella edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.”

Los diputados recurrentes afirman que este precepto vulnera el art. 149.1.1 CE, al permitir a las Comunidades Autónomas regular de forma heterogénea el derecho de los propietarios a promover la iniciativa urbanizadora. Por su parte, la Letrada de Canarias considera que el número 1 c) de este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para regular la actividad de ejecución urbanística, sin que pueda apoyarse para ello ni en el art. 149.1.1 CE, ni en el art. 149.1.18 CE. El Letrado de la Comunidad de Madrid, en fin, sostiene la inconstitucionalidad tanto del apartado b) por incurrir en *ultra vires*, como del apartado c), por incluir una previsión de plazo mínimo y de cómputo del mismo para la que el Estado carece de competencias, puesto que ni son condiciones básicas, ni suponen una regulación de procedimiento administrativo común.

El Abogado del Estado rechaza la impugnación de los diputados recurrentes, sosteniendo que el legislador estatal de las condiciones básicas igualatorias (art. 149.1.1 CE) dispone de un amplio margen para configurar el derecho de iniciativa de los particulares en la ejecución de la urbanización, y descartando las restantes objeciones formuladas por las distintas partes de este proceso constitucional.

Las alegaciones de los diputados recurrentes para fundar la impugnación de este precepto son prácticamente las mismas que las realizadas respecto al art. 6 a) que ya hemos rechazado en el fundamento jurídico anterior, al que, por tanto, nos hemos de remitir. De su lado, el apartado b) del art.8.1 no puede reputarse *ultra vires*, pues lo cierto es que, en su establecimiento, el legislador estatal se mantuvo dentro de los límites de la delegación, incluyendo la regulación del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992, que no había sido derogado expresamente. En efecto, en la reforma del art. 43.2 LPC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no se derogó expresamente este precepto y, aunque la cuestión de si la nueva regulación del art. 43.2 LPC había operado o no una derogación implícita del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 fue una cuestión discutible y discutida tanto en la doctrina científica como en el ámbito judicial, no resulta irrazonable entender —pues era una de las interpretaciones posibles— que el art. 242.6 del texto refundido 1992 era compatible con la nueva redacción del art. 43.2 LPC y, por tanto, no había tenido lugar ninguna derogación implícita de la norma urbanística especial. De hecho, así lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia, dictada en casación en interés de ley, de 28 de enero de 2009. Procede, por tanto, desestimar la impugnación del apartado b) del art. 8.1 y entrar a analizar el apartado c).

El primer párrafo del apartado c) del art. 8.1 establece las condiciones básicas en relación con la participación de los propietarios en las actuaciones de urbanización, previendo que esa participación tendrá lugar en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios. Se trata de una regulación que se mueve dentro de los márgenes del art. 149.1.1 CE, como ya tuvimos ocasión de aclarar en nuestra STC 164/2011, FFJJ 9 y 10, por lo que procede desestimar su impugnación.

El segundo párrafo del apartado c), que dispone que los propietarios han de contar con un plazo no inferior a un mes para ejercer la facultad de participación en la actuación urbanizadora o para ratificarse en ella y que el plazo establecido —que respetando ese mínimo deberá determinar la legislación autonómica— no podrá computarse antes de que se puedan conocer las cargas y los criterios de distribución, encuentra también cobertura en el art. 149.1.1 CE. Con esta regulación, el Estado fija dos garantías homogéneas para todos los propietarios en el ejercicio de su facultad de participación en la urbanización del suelo, limitando, con el establecimiento de estas posiciones jurídicas fundamentales (periodo mínimo para la toma de la decisión; conocimiento previo de las cargas y criterios de distribución) o condiciones básicas igualatorias, las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. No se produce, de esta forma, invasión alguna de las competencias autonómicas, puesto que el propio precepto dispone que son las Comunidades Autónomas las que deben fijar el plazo y el momento de inicio del cómputo del mismo; claro está, siempre que se cumplan los requisitos mínimos para el ejercicio de la facultad de participar en la urbanización señalados legítimamente por el Estado *ex* art. 149.1.1 CE.

8. Del título II, “Bases del Régimen del Suelo”, de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugnan los arts. 10, 11.2, 4 y 5 —11.3, 5 y 6 texto refundido de 2008—, 14, 15, 16.1.b) y c), 16.3 y 18.1. Al análisis de estos preceptos añadiremos, en este fundamento jurídico, el de las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta por su impugnación por conexión con los arts. 10, 14 y 15, respectivamente.

A) El art. 10 de la Ley 8/2007, sobre “Criterios básicos de utilización del suelo”, y el número 1 del art. 10 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 establecen:

“Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización el resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movibilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.”

La disposición transitoria primera de la ley, que complementa la regulación establecida en el apartado b), reza del tenor siguiente:

“La reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del apartado primero del artículo 10 de esta Ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las Comunidades Autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a las que se establece en la letra b) del apartado primero del artículo 10 de esta Ley, desde el 1 de julio de 2008 y hasta su adaptación a la misma, será directamente aplicable la reserva del 30 por 100 prevista en esta Ley con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos con otras de la misma categoría de suelo.”

En opinión de la representante de la Comunidad Autónoma de Canarias, el apartado a) del art. 10.1 vulnera las competencias exclusivas en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas, que son las que han de decidir los criterios para determinar qué suelo se ha de urbanizar. Y el apartado b), de su lado y en cuanto prevé una reserva de suelo del 30 por 100 en actuaciones de urbanización para vivienda sujeta a régimen de protección pública, carece de cobertura competencial. La Comunidad de Madrid, por su parte, censura los apartados a) y b) de este mismo precepto, en la versión del texto refundido de la Ley de suelo de 2008. En el decir del Letrado de esta Comunidad, el apartado a) invade las competencias autonómicas en materia de urbanismo, imponiendo un determinado modelo urbanístico en el que el suelo destinado a su transformación debe justificarse y el resto ha de ser preservado de la urbanización. En su opinión, el apartado b) vulneraría también las competencias urbanísticas al utilizar un instrumento de naturaleza urbanística (la reserva de un 30 por 100 de edificabilidad de cada unidad de ejecución) para fomentar la vivienda protegida, haciendo valer así un modelo urbanístico al legislador autonómico. El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma que el art. 10.1 del texto refundido de 2008, que introduce un porcentaje de reserva para edificación en régimen de protección pública, no encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio. Igualmente, los diputados recurrentes impugnan el art. 10.1 b) *in fine* por entender que el Estado impone una determinada política en materia de vivienda que vulnera las competencias autonómicas.

La Comunidad de La Rioja y los diputados recurrentes impugnan la disposición transitoria primera por conexión con el art. 10, sin dirigir frente a su regulación ninguna tacha singular adicional. Las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid argumentan que, no disponiendo el Estado de competencias para regular las reservas de suelo para viviendas en régimen de protección pública, tampoco puede dictar normas de carácter supletorio con ese contenido (STC 61/1997, FJ 12).

El Abogado del Estado desestima todas las objeciones formuladas en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de hecho del presente recurso, bastando ahora con recordar que, a su juicio, la reserva de edificabilidad para vivienda protegida puede considerarse una condición básica igualatoria que persigue garantizar y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), así como, y al mismo tiempo, enunciar un deber o carga del derecho de propiedad urbanística.

a) La impugnación del apartado a) ha de ser desestimada. Este precepto entronca, efectivamente y como señala el Abogado del Estado, con el art. 2 cuya impugnación ya hemos desestimado; y también se vincula con el segundo párrafo del art. 3.1, al que no se ha dirigido tacha alguna y que establece que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística debe ser motivado con expresión de los intereses generales a que sirve. La previsión de que el destino de suelo a la urbanización sea el preciso para la satisfacción de las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación, se limita a reiterar lo dispuesto en los arts. 47 CE y 2.1 de la propia Ley; esto es, la obligada utilización del suelo conforme al interés general y la necesaria adecuación de la ordenación urbana al principio de sostenibilidad ambiental. Por otra parte, el precepto no señala cuáles son las exigencias urbanísticas concretas que ha de satisfacer la previsión de suelo urbanizable, que deberán determinarse por el legislador con competencia en materia de urbanismo y, dentro del marco normativo establecido por el mismo, por el planificador urbanístico.

En coherencia con ello, el apartado a) define también, como norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística, la preservación del suelo rural de la urbanización. Nos encontramos aquí con una concreción en materia de urbanismo del criterio de utilización racional de los recursos naturales acorde con el art. 45 CE, que conecta igualmente con las modernas e innovadoras ideas de sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y urbano que el legislador estatal ha recogido en la ley. Así se explica en su exposición de motivos, cuando se afirma que “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable” y que, “desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado”, debiendo procederse a “una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales”. De esta forma, el legislador estatal introduce en nuestro ordenamiento jurídico las nuevas tendencias en la concepción medioambiental del suelo y del urbanismo sostenible, plasmadas a nivel europeo en la Estrategia territorial europea aprobada en 1999 y en la Comunicación de la Comisión sobre Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718], que se citan expresamente en la exposición de motivos como influencia directa de la regulación estatal.

El apartado a) del art. 10.1 refleja, pues, el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia *ex* art. 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas. Lo relevante, como ya dijimos en nuestra STC 164/2001, FJ 15, es que sigue siendo “cada Comunidad Autónoma —y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística— quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad” y que el precepto “no impone a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad”. Desde otra perspectiva, el inciso del apartado a) que estamos analizando, al exigir la preservación del suelo rural de la urbanización, está delimitando negativamente el ámbito o alcance de la propiedad urbana, puesto que niega su existencia en esta clase de suelo, y, por tanto, encuentra, en todo caso, cobertura en el art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FJ 16).

b) El apartado b) del art. 10.1 establece una reserva mínima del 30 por 100 de la edificabilidad residencial contemplada por la ordenación urbanística del suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, regla ésta que se flexibiliza previendo que la reserva puede ser inferior en determinados municipios o actuaciones cuando se den los requisitos previstos en el segundo párrafo del precepto ahora a examen (actuaciones de nueva urbanización; garantía de cumplimiento íntegro de la reserva dentro del ámbito territorial de aplicación; distribución de la localización respetuosa con el principio de cohesión social). De ahí, que la disposición transitoria primera disponga que las Comunidades Autónomas puedan implantar reservas iguales o superiores; y, en caso de que no lo hicieren, será aplicable —con ciertas excepciones y precisiones—, desde el 1 de julio de 2008 hasta la adaptación de su legislación, la reserva del 30 por 100 contemplada como reserva mínima del citado apartado b).

La exposición de motivos de la Ley justifica esta regulación, destacando que “es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda” y argumentando que, “a la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestro mercado inmobiliario, y en particular, del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”. Por su parte, el Abogado del Estado considera que la regulación también encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, puesto que establece condiciones básicas tanto del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) como del derecho de propiedad (art. 33 CE).

En resoluciones anteriores, este Tribunal ya ha matizado el juego del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE, afirmando que este título competencial, de un lado, “faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales”, pero, de otro, “esta función de garantía básica, en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito” (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, y 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3).

Por otra parte, también hemos aclarado que las facultades de dirección general de la economía del Estado *ex* art. 149.1.13 CE permiten al Estado establecer normas básicas y de coordinación en el sector económico de la vivienda; esto es, líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector. En este sentido, es indudable que la reserva mínima de un 30 por ciento del suelo residencial de las actuaciones de urbanización es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica. Esta regulación encuentra cobertura, por tanto, en las competencias estatales *ex* art. 149.1.13 CE, sin que con ello se produzca invasión alguna de las competencias autonómicas.

En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia, pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores (SSTC 152/1988, FJ 2, y 59/1995, FJ 4), por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. La determinación de una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario.

La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1 CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE). No obsta a la naturaleza básica de la regulación la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos.

Ya hemos señalado en anteriores pronunciamientos que la competencia básica del Estado en materia de planificación económica no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, en el sentido de establecer un “común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales”, sino en el establecimiento de líneas directrices, criterios de ordenación de sectores económicos concretos e incluso acciones o medidas singulares (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). La previsión de un porcentaje mínimo de reserva y de reglas especiales encaja claramente en ese concepto de líneas directrices o criterios de ordenación. Pero, en todo caso, tampoco el establecimiento de un denominador común normativo, que es la función que cumplen las normas básicas ordinarias, exige una regulación monolítica consistente en una única regla cerrada, sino que admite el establecimiento de reglas generales y especiales cuando el legislador entiende que así lo exigen determinados supuestos en atención a sus peculiaridades.

Por lo demás, es también legítimo que, en la configuración de la condición básica que ha de garantizar la igualdad de propietarios y empresarios en todo el territorio nacional, el legislador estatal opte por un criterio de mínimos. El objetivo de la condición es la igualdad en la existencia de la carga o deber y en un contenido mínimo, dejando a partir de ahí un margen para el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y, por tanto, para la disparidad.

c) Finalmente, la norma transitoria, que fija, con algunas salvedades y mientras se produce la adaptación de la legislación autonómica, la reserva de suelo residencial en un 30 por 100, constituye una norma instrumental para garantizar la reserva mínima del 30 por 100, puesto que hay que entender que las competencias del Estado le permiten a éste dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial, así como a la propia finalidad a la que responde la existencia de la legislación básica o de las condiciones básicas dictadas *ex* art. 149.1.1 CE; esto es, al objetivo constitucional, en un caso, de disponer en determinadas materias de un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales y, en el otro, de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales. Objetivos ambos de nuestro texto fundamental que podrían infringirse si la simple inactividad legislativa de las Comunidades Autónomas pudiera bloquear o dejar sin eficacia alguna de las normas o las condiciones básicas establecidas por el Estado. Por tanto, siendo la disposición transitoria primera una norma con vocación de vigencia temporal y con la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias del Estado, procede afirmar que no es contraria a la distribución competencial que perfila nuestro texto constitucional.

En definitiva, procede declarar que el art. 10.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y la disposición transitoria primera de la Ley no son inconstitucionales.

B) El art. 11 de la Ley 8/2007 ha sido impugnado en sus números 2, 4 y 5, los cuales tienen su correspondencia en los números 3, 5 y 6 del art. 11 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008. En la versión de esta última disposición, estos apartados rezan del tenor siguiente:

“3. En los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo de los siguientes extremos:

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

…

5. Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.

6. Los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva competa a un órgano de otra Administración se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística.”

La Letrada de Canarias afirma que el número 2 de la Ley 8/2007 —actual número 3 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008— es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para adentrarse en la regulación de un procedimiento sectorial que compete a las Comunidades Autónomas (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 31; y 50/1999, de 6 de abril), argumentación que comparten los Letrados de Madrid y La Rioja, que impugnan el número 3 del art. 11 del texto refundido de 2008. La Letrada de Canarias y el Letrado de la Comunidad de Madrid denuncian, respectivamente, la inconstitucionalidad del número 4 del art. 11 de la Ley 8/2007 y del vigente número 5 del art. 11 del texto refundido de 2008 por idéntico motivo: por entender que este precepto es contrario al art. 106 CE, al prever un supuesto de responsabilidad “independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos”. Finalmente, tanto la Letrada de Canarias, respecto al art. 11.5 de la Ley 8/2007, como el Letrado de la Comunidad de Madrid respecto del art. 11.6 del texto refundido de 2008, afirman que es inconstitucional la determinación por el Estado del sentido del silencio en los instrumentos de ordenación urbanística, ya que ello excede de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE (STC 61/1997, FJ 31) y vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados, señalando, sin necesidad de reiterar las alegaciones que ya se han hecho constar en los antecedentes de hecho, la plena regularidad constitucional de los preceptos impugnados.

a) La impugnación del art. 11.3, que regula el resumen ejecutivo, debe desestimarse, pues, tal y como argumenta el Abogado del Estado, la previsión de este documento constituye una garantía que se expresa en la puesta a disposición del ciudadano de una información, selectiva y de fácil comprensión, sobre los aspectos de especial relevancia del plan (cambios de ordenación que introduce y efectos suspensivos), favoreciendo no sólo la transparencia, sino, también y fundamentalmente, el acceso a la información urbanística y la participación cívica en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística. Se trata, por tanto, de una regulación que encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE, sin que sea obstáculo para ello el que se trate de una medida garantista para un procedimiento sectorial, pues este Tribunal ya ha afirmado que, pese a que la ordenación de los procedimientos especiales sea una materia conexa o adjetiva a la competencia material, ello no significa que el Estado no pueda, eventualmente y al amparo de ese pasaje constitucional, introducir reglas jurídicas abstractas tendentes a asegurar un tratamiento común de los administrados en sectores especiales en cuanto concreción o modulación de las normas procedimentales generales [STC 61/1997, FFJJ 25 c) y 31]. Por otra parte, ninguna tacha de inconstitucionalidad supone que el resumen ejecutivo se contemple únicamente para los planes urbanísticos y no para otros planes sectoriales, como los hidrológicos o los de carreteras, pues es al Estado al que corresponde valorar el régimen de garantías comunes que requiere cada sector sin que éstas tengan por qué ser las mismas. Conviene insistir, además, en que con la previsión del resumen ejecutivo, entendido como medida garantizadora de un acceso sencillo por la ciudadanía a información sobre los aspectos esenciales de la nueva ordenación, el Estado no impone un determinado modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas, ni limita su política urbanística entendida en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 6. Tampoco se reglamenta en su totalidad el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y ni siquiera el propio resumen ejecutivo, al que las Comunidades Autónomas podrían incorporar contenidos adicionales, siempre que con ello no se desvirtuara la finalidad del mismo.

b) El art. 11.5 dispone que, cuando los particulares ejerzan la iniciativa en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística y el silencio, de acuerdo con la legislación aplicable, sea negativo, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar al abono de una indemnización a los interesados por el importe de los gastos producidos por la presentación de sus solicitudes.

En una interpretación literal, el precepto impone el deber de indemnizar por el importe de los gastos en que se hubiere incurrido para presentar la solicitud por el mero incumplimiento de resolver en plazo cuando el silencio sea negativo. Así entendido el art. 11.5, la Administración tendría que abonar al particular el importe de esos gastos incluso aunque la demora no fuere atribuible al funcionamiento de los servicios públicos (podría ser atribuible a la propia conducta del particular) e independientemente de que se hubiera o no producido una lesión efectiva (podría ocurrir que tuviera lugar una resolución tardía favorable y que no surgiera lesión alguna). Esta interpretación resulta contraria al art. 106.2 CE que prevé la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo cuando el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos y cuando el particular sufre una lesión efectiva. Sin embargo, no es ésta la única interpretación posible del art. 11.5. Cabe también entender que el art. 11.5 ha de interpretarse a la luz del art. 106.2 CE y que, por tanto, no excluye la necesaria concurrencia de los requisitos exigidos por este precepto. En esta interpretación conforme al art. 106.2 CE, la obligación que el art. 11.5 impone a la Administración de indemnizar al particular por el incumplimiento del deber de resolver en plazo y la producción de un silencio negativo, sólo surge cuando la demora es atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, ha dado lugar a una lesión efectiva.

En definitiva, el art. 11.5 no es inconstitucional siempre que se interprete de conformidad con el art. 106.2 CE en el sentido que acaba de exponerse.

c) El art. 11.6 establece la regla de la aprobación por silencio positivo para aquellos instrumentos de ordenación urbanística que, iniciados de oficio por la Administración competente para su instrucción, son objeto de aprobación definitiva por otra Administración; es decir, en los que el procedimiento tiene un carácter bifásico puesto que intervienen y ejercen sus competencias urbanísticas dos Administraciones distintas. Es cierto que nos encontramos aquí ante un procedimiento sectorial conexo a la materia urbanística de competencia autonómica, pero ello no es obstáculo (SSTC 61/1997, FJ 11 y 164/2001, FJ 11) para que el Estado, *ex* art. 149.1.18 CE, establezca un régimen común en todo el territorio nacional sobre el silencio en estos procedimientos bifásicos, puesto que, con la regla del silencio positivo, el Estado lo que persigue es garantizar y salvaguardar la autonomía municipal en un sector concreto de actividad de especial relevancia para los intereses locales, como efectivamente lo es el urbanismo. De esta forma, el legislador regula las relaciones interadministrativas y el alcance de la competencia y autonomía locales en un campo en el que se entremezclan los intereses locales y autonómicos, asegurando un ámbito de decisión propio, y uniforme en todo el territorio nacional, a los entes locales. El precepto contribuye, pues, a perfilar el modelo de Estado y a garantizar un tratamiento común de las entidades locales, encontrando respaldo en el art. 149.1.18 CE. El art. 11.6 debe, pues, reputarse constitucional.

C) También se impugna el art. 14 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, a tenor del cual:

“1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

2. A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que de fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantando las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.”

Por su conexión con este precepto, se impugna también la disposición transitoria segunda, que establece:

“Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Si transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.

b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.

c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.”

Los representantes de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Canarias y Madrid impugnan el art. 14 por considerar que el Estado carece de título alguno para regular técnicas y aspectos propiamente urbanísticos, invadiendo así las competencias autonómicas, al regular una tipología de actuaciones de transformación urbanística que cae dentro de la esfera material de la competencia sobre urbanismo (SSTC 61/1997 y 164/2001, FJ 21). Además, la Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid impugnan la disposición transitoria segunda por su conexión con el art. 14 y por entender que el Estado no puede dictar normas supletorias en materias de competencia autonómica.

El Abogado del Estado, en síntesis y en relación con el fondo de la controversia, afirma que las definiciones que contiene el precepto —en ambos números, y no sólo en el 1— se hacen, como se indica en el mismo, “a efectos de esta Ley” y “a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley”, por lo que resultan competencialmente inocuas. Por otra parte, defiende también la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda, considerando que esta norma, al igual que la disposición transitoria primera, no es una norma supletoria, sino una “base transitoria para garantía o aseguramiento” que goza de la misma cobertura competencial que el precepto al que se refiere [arts. 14.1 b) y 16].

La impugnación del art. 14 debe desestimarse. El artículo 14 no establece por sí regulación urbanística alguna ni, por tanto, impone modelo alguno a las Comunidades Autónomas. Se limita a definir determinados conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley y tienen, pues, un carácter puramente instrumental respecto a estas regulaciones. Por ello, tanto las definiciones del número 1 como las del 2 se recogen exclusivamente y, así lo dice expresamente el precepto, a efectos de lo dispuesto en la Ley estatal y, en consecuencia, ni limitan o condicionan, ni invaden las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la constitucionalidad de su utilización en otros preceptos de la Ley deberá examinarse en relación con cada uno de ellos siempre que hayan sido debidamente impugnados.

De su lado, la disposición transitoria segunda es, al igual que la disposición transitoria primera y por los mismos motivos ya expuestos respecto a este precepto en el anterior FJ 13 A c), una norma instrumental de complemento y garantía, de la norma principal establecida por el Estado, que tiene por virtualidad asegurar el efectivo cumplimiento de los deberes previstos en la Ley para las actuaciones de dotación en el art. 16; esto es, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes anudados al derecho de la propiedad y a la libertad de empresa (art. 149.1.1 CE).

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 14.1 y 2 y de la disposición transitoria segunda.

D) Se impugna también el art. 15 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 sobre “evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano” y, por su conexión con él, la disposición transitoria cuarta.

El art. 15 dispone:

“...

3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigida.

6. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.”

Por su parte, la disposición transitoria cuarta reza del modo siguiente:

“Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por 100 de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito municipal.”

Antes de proceder al análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, es preciso advertir que, aunque la Comunidad de Madrid impugna formalmente el art. 15 en su totalidad, lo cierto es que, como señala el Abogado del Estado, la demanda carece de todo argumento que permita fundamentar la inconstitucionalidad de los números 1 y 2, por lo que respecto a estos no se ha cumplido con la carga alegatoria. Por otra parte, tampoco se impugna en su totalidad el número 5, pues ninguno de los recurrentes ha dirigido tacha alguna a su párrafo 2. Nuestro examen ha de circunscribirse, pues, a los números 3, 4, párrafos 1 y 3 del 5 y 6 del precepto objeto ahora de enjuiciamiento.

a) El número 3 es, según los representantes de las Comunidades Autónomas de Madrid y Canarias, inconstitucional porque, al exigir que los instrumentos de ordenación incluyan una serie de informes (sobre recursos hídricos, costas, carreteras e infraestructuras) determinantes del contenido de la memoria, vulnera la competencia autonómica en materia de urbanismo, de la que “forman parte los instrumentos de ordenación y ejecución y su contenido”. Para el Abogado del Estado, en cambio, su naturaleza es la propia de una norma básica medioambiental puesto que, por una parte, los informes han de ser considerados en la memoria ambiental y, por otra, su finalidad es evaluar la sostenibilidad ambiental del desarrollo urbanístico desde el punto de vista hidráulico, marítimo-terrestre y de infraestructuras. Así se deduce también, en su opinión, del alcance y sentido de la fase de consultas y la memoria ambiental reguladas, respectivamente, en los arts. 10 y 12 de la Ley 9/2006.

La impugnación debe desestimarse. El precepto a examen, por un lado, establece que el contenido de los informes que enuncia tiene carácter determinante de la memoria ambiental y, por otro, dispone que los mismos deben emitirse en la fase de consultas, de no haberlo hecho con antelación o de no existir obligación de hacerlo en fase posterior conforme a esa legislación reguladora, con la finalidad de asegurar que se puedan tomar en consideración para elaborar la memoria ambiental. Es, por tanto, una norma básica medioambiental específica que regula la evaluación ambiental de las actuaciones de urbanización, enunciando las singularidades que se consideran necesarias para garantizar una configuración adecuada de la memoria ambiental en el ámbito del urbanismo. Encuentra, pues, cobertura en el art. 149.1.23 CE, sin que se aprecie vulneración alguna de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo, puesto que el precepto no impone modelo concreto de ordenación territorial o de urbanismo a las Comunidades Autónomas. Tampoco regula plenamente el contenido de los planes, ni formula con criterios de exhaustividad la documentación de éstos; ni tampoco regula, en su totalidad y de forma cerrada, la memoria ambiental. Se trata de una norma básica que establece un mínimo de protección medioambiental que admite desarrollo y concreción en la legislación autonómica y que condiciona, de forma parcial pero legítima —pues es fruto de la competencia estatal *ex* art. 149.1.23 CE—, el ejercicio, desde una perspectiva meramente formal o procedimental, de las competencias urbanísticas. Por otra parte, los recurrentes no han discutido la constitucionalidad de la inclusión de los informes sectoriales previstos en la norma estatal como relevantes para la configuración de la memoria ambiental, por lo que este Tribunal no tiene que pronunciarse sobre este aspecto concreto al que hace referencia el Abogado del Estado.

b) Los Letrados de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Canarias afirman que el número 4 es inconstitucional, al exigir un informe o memoria de sostenibilidad económica, siendo así que esta regulación se incardina en la materia “ordenación del territorio y urbanismo” de competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 31), para cuyo establecimiento el Estado no dispone de competencia alguna; la determinación del contenido de los planes y la forma de ejercer las competencias urbanísticas no corresponde al Estado. Para el Abogado del Estado, la previsión del informe o memoria de sostenibilidad económica encuentra cobertura, por las razones expuestas más extensamente en los antecedentes, en las competencias estatales sobre hacienda general y coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (art. 149.1.14 CE), así como para establecer las bases de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE).

La impugnación debe desestimarse. La regulación, ciertamente, exige un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización. Sin embargo, ello no implica que la regulación haya de incardinarse en la materia “ordenación del territorio y urbanismo”, pues ni ordena el territorio o la ciudad, ni condiciona la política que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en esos ámbitos. El precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores productivos —que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo—, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE.

c) El Letrado de la Comunidad de Madrid tacha también de inconstitucional el número 5 del artículo, al imponer a las Administraciones autonómicas la elaboración de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística sobre sostenibilidad ambiental y económica y disponer, adicionalmente, que el órgano al que ha de elevarse ha de ser un órgano colegiado de gobierno, contrariando así la doctrina constitucional (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12), conforme a la cual las leyes estatales no pueden predeterminar qué órganos concretos de la Administración autonómica han de ostentar determinadas materias, no obteniendo amparo ni en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) ni en las competencias estatales en materia medioambiental (art. 149.1.23 CE). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias impugna también este número 5 al considerar que el Estado carece de competencias para reglamentar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, que define la forma que las Administraciones territoriales tienen de ejercer sus competencias (STC 61/1997, FJ 7).

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la regulación del número 5, argumentando que no interfiere ni en la potestad organizatoria, ni en la distribución de las competencias internas de las Administraciones competentes, pues pueden ejercer la primera y repartir las segundas sin ningún límite indebido, de modo que las Comunidades Autónomas gozan también de un extenso margen para regular la periodicidad, el método de elaboración, el contenido y los efectos del informe.

La previsión de un informe de sostenibilidad ambiental y económica de la actividad de ejecución urbanística ha de considerarse una norma básica medioambiental y de la actividad económica que encuentra cobertura en el art. 149.1.13 y 23 CE, puesto que constituye un mínimo de protección ambiental y de garantía de la racionalidad económica del urbanismo en todo el territorio nacional. El precepto deja, por otra parte, tal y como señala el Abogado del Estado, un amplio margen para el establecimiento de una regulación de desarrollo que especifique la periodicidad, la elaboración, el contenido y los efectos de los informes, por lo que el Estado no se ha excedido del ámbito propio de las bases en materia medioambiental y autonómica, ni se advierte vulneración de las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo de las Comunidades Autónomas.

De otro lado, el precepto prevé que el informe se eleve “al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno”, lo que constituye una regla de garantía de que el contenido del informe de seguimiento sobre el impacto ambiental y económico de la actividad de ejecución urbanística se conocerá y tendrá en cuenta al más alto nivel de la Administración, por lo que ha de considerarse una norma básica dictada *ex* art. 149.1.13 y 23 CE que, en modo alguno, invade las competencias exclusivas autonómicas relativas a la creación, modificación y supresión de órganos, unidades administrativas o entidades que hayan de configurar su Administración (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16 y las allí citadas). El art. 15.5 no regula ni condiciona ninguno de estos aspectos, ni establece cuál ha de ser, ni qué características o composición ha de tener el órgano colegiado de gobierno al que se refiere, por lo que resulta respetuoso con las potestades autonómicas de autoorganización.

d) Por último, las Comunidades Autónomas de Madrid, de La Rioja y Canarias también consideran inconstitucional, en los términos que quedaron recogidos en los antecedentes de hecho, el art. 15.6. Y, por conexión, la disposición transitoria cuarta. El Abogado del Estado rechaza los reproches vertidos sobre este precepto, sosteniendo, en síntesis, que el mismo contiene una norma básica de protección medioambiental amparada en el art. 149.1.23 CE.

El art. 15.6 de la Ley dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística ha de establecer los supuestos en los que la previsión de una actuación de urbanización exija el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación por tener efectos significativos sobre el medio ambiente que trascienden del ámbito concreto de actuación. Esta regla constituye, indudablemente, un límite a la regulación autonómica de los procedimientos de ordenación de las actuaciones de urbanización, pues obliga a que, en determinados supuestos, y dada la relevancia de los efectos de la actuación urbanizadora sobre el medio ambiente, se prevea el ejercicio pleno de la potestad de ordenación prohibiéndose modificaciones puntuales. Es una norma básica que instituye una garantía mínima común en todo el territorio nacional en relación con actuaciones urbanizadoras que tienen un alto impacto medioambiental y, por tanto, se inscribe materialmente en el art. 149.1.23 CE. Se trata de una norma medioambiental que no persigue regular el ejercicio pleno de la potestad de planificación territorial y urbanística —que podrá proceder en otros supuestos y en atención a otras razones que se contemplen en la legislación de ordenación territorial y urbanismo—, siendo su finalidad evidente la preservación medioambiental. La norma, por otra parte, deja un amplio margen para el desarrollo, pues no enuncia los supuestos concretos en los que deberá exigirse el ejercicio pleno de la potestad de ordenación, ni tampoco el modo en que ha de llevarse a cabo, extremos que han de concretarse en la normativa correspondiente de ordenación territorial y urbanística.

Finalmente, la disposición transitoria cuarta, que identifica los supuestos concretos en los que procede la revisión de la planificación por razones medioambientales en tanto no se dicte la legislación autonómica que concrete los mismos, es una norma básica transitoria de complemento y garantía de la eficacia de la norma básica principal establecida en el art. 15.6, y en la medida en que, al igual que este precepto, persigue una adecuada valoración de los efectos medioambientales en el procedimiento de elaboración y aprobación de la planificación territorial y urbana, encuentra también cobertura en el art. 149.1.23 CE.

E) Del art. 16.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugnan los apartados b) y c), a tenor de los cuales:

“1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales.

a) ...

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

...

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.”

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma la inconstitucionalidad del último párrafo del apartado b) por su conexión con el art. 10 b), en la medida en que hace referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, cuya previsión en la legislación estatal se considera contraria a las competencias autonómicas en materia de urbanismo. Además y de modo concurrente con los diputados recurrentes, uno y otros consideran inconstitucional que el precepto prevea que la obligación de cesión ha de estar “libre de cargas de urbanización”, pues entienden que las Comunidades Autónomas son las competentes para determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización (STC 164/2001, FJ 22). De otro lado, las Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid impugnan el apartado c), argumentando que la determinación de las obras de urbanización e infraestructuras de conexión, al ser conceptos urbanísticos, es competencia autonómica.

El Abogado del Estado afirma que, dada la conexión del art. 16.1 b) con el art. 10 b), se remite a lo dicho en este artículo, insistiendo en la idea de que encuentra amparo en las reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE. Y en cuanto al apartado c), defiende su constitucionalidad, debiendo configurarse su contenido como una condición básica igualatoria de la propiedad del suelo en transformación y de la libertad de empresa del promotor, que tiene cobertura en el art. 149.1.1 CE.

a) Debemos, en primer término, desestimar la impugnación del último párrafo del apartado b) basada en su conexión con el art. 10 b), puesto que ya hemos rechazado la inconstitucionalidad de este precepto. La previsión de que el suelo de cesión obligatoria lo sea “libre de cargas de urbanización” forma parte de la estructura normativa del deber básico de entrega de suelo con destino al patrimonio público de suelo que se anuda a las actuaciones de transformación urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el cumplimiento del deber y, por tanto, tiene clara cobertura en el art. 149.1.1 CE. A ello no obsta que en el art. 14.2 c) de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998, el deber de cesión de suelo fuera otro y dejara a cada Comunidad Autónoma el establecimiento de si el suelo cedido debía estar libre o no de cargas de urbanización, ni tampoco que esta regulación se considerara constitucional (STC 164/2001, FJ 22). El legislador estatal puede cambiar la configuración de este deber y, correlativamente, del derecho a determinado aprovechamiento urbanístico sin que ello comporte su inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad de la regulación dependerá exclusivamente de si su contenido respeta o no los parámetros en los que puede moverse la configuración por el legislador estatal de las condiciones básicas. En nuestra STC 61/1997, FJ 17 c), afirmamos que el art. 149.1.1 CE puede comprender el establecimiento de un mínimo de aprovechamiento urbanístico apropiable, pero que, en todo caso, la regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias. La ordenación establecida en el art. 16.1 b) del texto refundido de 2008, aunque altere la anterior configuración del derecho de aprovechamiento urbanístico al incorporar como elemento fundamental e igualitario del deber de cesión de suelo el carácter necesariamente urbanizado de ese suelo, respeta los límites en que ha de moverse la configuración de las condiciones básicas, pues deja a las Comunidades Autónomas un amplio margen de normación propia. Y en tal sentido, el art. 16.1 b) se ciñe a establecer mínimos y máximos de cesión que son además ampliamente modulables por las Comunidades Autónomas; permite, dentro de esos límites, que la legislación urbanística sustituya la carga de entrega de suelo por otras formas de cumplimiento y deja al legislador autonómico tanto la delimitación legal del concepto de urbanización como la forma de determinación de la edificabilidad media ponderada y el ámbito al que ha de referirse.

b) También debe desestimarse la impugnación del apartado c) del art. 16.1, puesto que su contenido, en la medida en que define un deber básico vinculado a la actuación urbanizadora, encuentra clara cobertura, también, en el art. 149.1.1 CE. El uso por el legislador de conceptos urbanísticos habituales con la finalidad puramente instrumental de delimitar el alcance de deberes básicos del urbanizador (empresario o propietario) no constituye vulneración alguna de las competencias autonómicas, siempre que no se imponga un determinado modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas (STC 164/2001, FFJJ 21 y ss.). No es ese el caso del pasaje legal que estamos enjuiciando, que se circunscribe a la regulación de los elementos fundamentales del deber de ejecutar las obras de urbanización y las infraestructuras de conexión. Por lo demás, el precepto deja margen, dentro de ciertos límites, a la legislación autonómica para que concrete los conceptos de obras de urbanización e infraestructuras de conexión.

F) Del art. 18 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugna su número primero, que reza del siguiente tenor:

“1. El acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 16. En este supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega.”

El Letrado de La Rioja considera que el precepto es inconstitucional, al ordenar operaciones como la reparcelación y compensación que, según la STC 61/1997 —que declara la naturaleza jurídica de la reparcelación—, forman parte de la materia “urbanismo” que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado afirma que la regulación se ampara en el art. 149.1.8 CE (“legislación civil”), puesto que regula la eficacia jurídico-civil de los instrumentos de equidistribución y que, además, así lo reconoce la STC 61/1997, FJ 28 f).

El presente motivo de impugnación debe rechazarse. El art. 18.1 no reglamenta los efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación, sino, de una forma abstracta y general, “los instrumentos de distribución de beneficios y cargas”, no abordando así las operaciones de reparcelación o el sistema de compensación, ni incurriendo en la tacha que se le imputa, lo que permite desestimar la impugnación sin necesidad de ulteriores argumentaciones.

9. Del título III, titulado bajo el epígrafe “Valoraciones”, de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se impugnan los arts. 22, 23 (22 de la Ley 8/2007), 25 y 26. Al análisis de estos preceptos añadiremos, en este fundamento jurídico, el de la disposición transitoria tercera por su conexión con el art. 22.

A) El art. 22 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 sobre “criterios generales para la valoración de inmuebles” dispone:

“1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

2. El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

3. Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 24.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

4. La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y, subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.”

Por su parte, la disposición transitoria tercera establece:

“1. Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquélla, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.

De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de cinco años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

3. Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidos en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya.”

El Letrado de la Comunidad de Madrid reputa inconstitucional la regulación establecida en estos preceptos por infringir los arts. 9, 33 y 38 CE, ya que, en su opinión, el nuevo sistema de valoración tendrá impacto en el valor de mercado del suelo, lesionando la seguridad jurídica y económica de los propietarios, empresarios y ciudadanos. El Abogado del Estado rechaza que el precepto vulnere la seguridad jurídica y económica de los propietarios, opinando, antes al contrario, que introduce más seguridad jurídica, al fijar con mayor precisión los criterios de valoración.

La impugnación debe desestimarse, pues el hecho de que la nueva regulación de los criterios de valoración establecida por el legislador estatal para las expropiaciones, las operaciones de reparto de cargas y beneficios, la venta o sustitución forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas pudiera tener un efecto reflejo en el valor de mercado de suelo y, por tanto, en las transacciones privadas, no plantea problema alguno de constitucionalidad, ni puede, tampoco, como afirma el Abogado del Estado, constituir un obstáculo para que el Estado ejerza su competencia legítima *ex* art. 149.1.18 CE y fije el régimen de valoración que estime pertinente.

Por otra parte, el Letrado de la Comunidad de Madrid, se limita a afirmar que el cambio de criterios de valoración podría afectar negativamente a las inversiones y la planificación económica tanto de los ciudadanos que han invertido sus ahorros, como de los empresarios que, en ejercicio de la libertad de empresa, han adoptado decisiones empresariales en un marco jurídico presumiblemente estable. Esta alegación ha de rechazarse, pues, como hemos afirmado reiteradamente, los ciudadanos –y, por tanto, igualmente, los empresarios- no tienen derecho al mantenimiento de un determinado régimen jurídico, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico [SSTC 182/1987, de 28 de octubre, FJ 11; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 19 c); y 19/2013, de 31 de enero, FJ 2]. En efecto, “no se infringe el principio de seguridad jurídica porque el legislador lleve a cabo modificaciones en normas legales, que entran en el ámbito de la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes” (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FJ 3 y las allí citadas). El cambio de régimen jurídico y, por tanto, de criterios de valoración, no implica, por sí solo y en suma, vulneración de la seguridad jurídica y económica de los propietarios y empresarios, pues la innovación normativa es inherente al carácter dinámico del ordenamiento jurídico. La tacha de inconstitucionalidad por vulneración del art. 9.3 CE requeriría de una mayor argumentación a la tan someramente aportada.

Razonado lo anterior, también hemos dicho que el principio de seguridad jurídica sí protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad de las normas no puede incurrir en arbitrariedad. Para determinar si una norma vulnera o no la seguridad jurídica desde esta perspectiva, es preciso analizar caso por caso el grado de retroactividad de la norma y las circunstancias específicas que concurren en el supuesto regulado, debiendo diferenciarse a estos efectos los supuestos de retroactividad propia e impropia (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 7). El Letrado de la Comunidad de Madrid no ha hecho ninguna alegación al respecto, ni ha desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione las previsiones de la disposición transitoria tercera, que establecen la aplicación de las nuevas reglas a los expedientes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley y la valoración conforme al régimen jurídico de la anterior ley de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones de su desarrollo y en los que no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento por causa no imputable a la Administración. La demanda adolece, por tanto, de insuficiencia en el cumplimiento de la carga alegatoria, sin que esa insuficiencia deba ser salvada por este Tribunal.

En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del art. 22 y de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, así como lógicamente la solicitud del Letrado de la Comunidad de Madrid de que se declaren inconstitucionales todos los artículos del título III de la Ley que pudieran presentar unidad con los anteriores.

B) También se recurre el art. 22 de la Ley 8/2007 y el correlativo art. 23 del texto refundido 2008 sobre “valoración en el suelo rural”, ambos con la siguiente redacción:

“1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

...

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados.”

Los diputados recurrentes afirman que el nuevo sistema de valoración del suelo que establece este precepto es inconstitucional por muy variados motivos, tal como consta en los antecedentes de hecho. El Letrado de la Comunidad de Madrid, por su parte, afirma que el sistema de valoración previsto en este precepto es contrario al derecho de propiedad de los propietarios del suelo rural (art. 33 CE) porque implica que las expropiaciones se harán sin compensaciones justas, con precios inferiores a los de mercado, dificultándose la fijación del justiprecio mediante convenio e incrementando la judicialización del mismo.

El Abogado del Estado, por lo pronto, descarta que este precepto vulnere la reserva de ley del art. 53.1 CE, señalando que el constituyente ha establecido una reserva de ley relativa y que el derecho de propiedad urbana recibe su contenido concreto de los instrumentos de ordenación urbanística que son normas reglamentarias de alcance territorial limitado, siendo ello acorde con la doctrina constitucional (STC 37/1987, FJ 3). Y en cuanto a la supuesta vulneración del art. 33.3 CE, rechaza, partiendo de la doctrina establecida en las SSTC 166/1986 y 37/1987 y de las Normas internacionales de valoración de activos elaborados por el Comité de normas internacionales de valoración, uno por uno los argumentos de la demanda.

En primer término, es preciso advertir que, aunque formalmente se recurre el precepto entero, la impugnación, en realidad, no se extiende a la totalidad del mismo, sino que se centra en el apartado a) del número 1, no formulándose tacha alguna de inconstitucionalidad ni respecto de los apartados b) y c) del número 1 ni del número 2. Acaso y no sin forzar los términos del recurso interpuesto, podría entenderse un reproche, por conexión, en relación con este último pasaje legal, con el art. 23.2 del texto refundido. Aclarado tan relevante aspecto, debemos abordar, en primer lugar, el motivo de inconstitucionalidad basado en la supuesta vulneración por el art. 23.1 a) del principio de reserva de ley aducido, pues en caso de estimación resultaría innecesario un pronunciamiento sobre las restantes alegaciones de las partes.

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, “resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla”. El contenido de la reserva de ley veda así “toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1 a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma. No hay, por tanto, deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.

Descartado este motivo de impugnación, podemos ya adentrarnos en el análisis de las restantes alegaciones. Para ello, hemos de recordar que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, “la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Y “en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable” (STC 166/1986, FJ 13).

La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración. Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno. Este criterio podría considerarse preferible, como lo entienden en su demanda los diputados recurrentes; pero la controversia se desplazaría entonces desde el terreno de la constitucionalidad al de la oportunidad política. Por lo demás, la alegación de que la exposición de motivos, al apoyarse en el art. 36 de la Ley de expropiación forzosa, se basa en una interpretación errónea del mismo, carece, como dice el Abogado del Estado, de toda relevancia constitucional.

El art. 23 se separa de la búsqueda de un método de valoración que se aproxime al valor de mercado, porque, según se afirma en la exposición de motivos (apartado VI), en el mercado se producen fallos y tensiones especulativas. El legislador estatal pretende así enunciar unos criterios que permitan determinar el valor real u “objetivo” del bien; es decir, un valor que no incluya las expectativas urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos. De ahí, que el precepto desvincule efectivamente la valoración del suelo de su clasificación, atendiendo como criterio central al de la situación fáctica o real del terreno.

El establecimiento de un régimen singular de valoraciones del suelo no es, por otra parte, y como cabe señalar, una novedad de la regulación que ahora se impugna, sino una constante en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico. Más allá de las diferencias de los distintos regímenes de valoración del suelo que ha habido en nuestro país desde la Ley de suelo de 1956, lo cierto es que ninguna legislación urbanística ha remitido sin más, para la valoración del suelo, al valor de mercado, ni siquiera al régimen general de la legislación de expropiación forzosa. La actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional *ex* art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a “lo que hay” y no a lo que “dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto”, a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, “conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad”.

Es preciso recordar que, como este Tribunal ha dicho, la Constitución “reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir” (SSTC 37/1987, de 26 marzo, FJ 2, y 89/1994, de 17 de abril, FJ 4). En efecto, el art. 33 CE, tras consagrar en su apartado 1 el derecho a la propiedad privada, dispone en su apartado 2 que “la función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”. Es cierto que, como hemos tenido ocasión de reiterar [SSTC 37/1987, FJ 2; 170/1989, FJ 8 b), y 204/2004, FJ 5], “la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias”, pues, en todo caso, el legislador ha de respetar “el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable” (STC 37/1987, FJ 2). Ahora bien, no puede obviarse que, como también hemos razonado, “la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil”, pues “la progresiva incorporación de finalidades sociales… ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos” que se traducido “en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae” (STC 37/1987, FJ 2). Una transformación en la concepción dominical que ha afectado de forma singularmente intensa a la propiedad inmobiliaria (STC 37/1987, FJ 2).

Como este Tribunal ha reiterado (por todas, STC 61/1997, FJ 10), el legislador cuenta para la configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, con un importante margen de discrecionalidad. Pues bien, el legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1 CE), y en atención a la función social que ésta ha de cumplir (art. 33.2 CE), ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística —tanto legislativa como jurisprudencial (por todas, STS de 18 de octubre de 2011)— y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el *ius aedificandi* no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos. Así lo dispone el art. 7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dice que “la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo”. La patrimonizalización de la edificabilidad, sigue explicando el precepto, “se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda”. La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones. Y es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo: el *ius aedificandi* sólo se integra en la valoración del suelo cuando está ya patrimonializado, esto es, en el suelo urbanizado, mientras que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la Ley.

Desligada, así, la valoración del suelo de la clasificación del mismo, para fijar la indemnización en el suelo rural se abandona el método de comparación porque se entiende que “muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor del suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra” (exposición de motivos, V), por lo que se prevén mecanismos de corrección de la valoración inicial que responde únicamente a la capitalización de rentas.

Por otra parte, cuando el suelo está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, el legislador, tal y como se explica en la exposición de motivos, contempla la indemnización de los “gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas” (exposición de motivos, VI). Y cuando “una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos”. De esta forma, se pretende establecer un régimen que, “sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad” (exposición de motivos, VI).

Pues bien, esta regulación (arts. 25 y 26 del texto refundido de 2008), que prevé un complemento indemnizatorio importante, no ha sido objeto de impugnación y sobre su conformidad o no al texto constitucional tampoco han realizado los recurrentes argumentación específica alguna si quiera por su relación con el art. 22 de la Ley de suelo 2007 y 23 del texto refundido de 2008. Por tanto, este Tribunal tampoco tiene que entrar ahora a enjuiciar la constitucionalidad ni de estas reglas adicionales concretas, ni siquiera del sistema de valoración completo.

Con todo, cabe afirmar que el sistema de valoración a efectos indemnizatorios que parte del criterio de la capitalización de rentas, modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTDEH de 24 de abril de 2003, caso *Yıltaş Yıldız Turistik Tesisleri A.Ş. contra Turquía*, y de 6 de diciembre de 2011, caso *Anastasakis contra Grecia*). No obstante la propia ley reconoce que en determinadas ocasiones este criterio general puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien. Así, la disposición adicional séptima del texto refundido autoriza que el tipo normal de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere su artículo 23.1 pueda ser corregido —a través de la Ley de presupuestos generales del Estado en la redacción original de 2008, o mediante desarrollo reglamentario en la redacción vigente— cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas. Es así como la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso “hasta el máximo del doble” del párrafo tercero del art. 23.1 a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE.

En suma, como ya advertimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, y desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, para que la postulada insuficiencia de la indemnización concedida, *ex* art. 33.3 CE, “comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un ‘proporcional equilibrio’ [STC 166/1986, fundamento jurídico 13 B)] entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable” [FJ 8 B a)]. Ciñéndonos a los preceptos que son objeto de este proceso y a los términos en los que el debate procesal ha quedado delimitado por las alegaciones de las partes, puede afirmarse con razonable fundamentación que, *per se*, el método de valoración del suelo rural regulado en el art. 23.1 del texto refundido 2008 no incurre, con la salvedad del inciso declarado inconstitucional, en infracción del art. 33.3 CE. Pero es pertinente recordar que esta conclusión no cierra en modo alguno el paso a ulteriores pretensiones de los particulares ante la jurisdicción ordinaria, si estimaran que la concreta aplicación de los criterios de valoración lesiona sus derechos. En consecuencia y por esta segunda vía, la duda de constitucionalidad que pudiera suscitar dicha aplicación puede ser sometida, siempre que se aporten los necesarios elementos de juicio, a este Tribunal, toda vez que el art. 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) “permite la sucesión entre recurso desestimado y cuestión de inconstitucionalidad sobre igual objeto, esto es, frente al mismo precepto legal y con fundamento en la infracción ‘de idéntico precepto constitucional’” (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 2).

Ninguna vulneración se advierte, por otra parte, del art. 14 CE —que exige que las situaciones homogéneas sean tratadas idénticamente en sus consecuencias jurídicas—, pues el art. 23 establece el método de valoración del suelo rural a efectos expropiatorios, reparcelatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Y todos los propietarios que se vean afectados por una de estas operaciones o por un daño ocasionado por los servicios públicos reciben el mismo trato en la ley, que, claro está, lo que no regula es la valoración de los bienes en el mercado, la cual sigue sus propias leyes.

El art. 23 no vulnera el art. 14 CE porque no introduce diversidad alguna de trato entre ciudadanos que se encuentran en una situación sustancialmente igual, en la que se encuentran todos los sometidos a expropiaciones, reparcelaciones o daños ocasionados por los servicios públicos, sin que esta situación sea equiparable a la venta de bienes y derechos en el mercado, la cual no puede erigirse en legítimo *tertium comparationis*, pues ello equivaldría a entender que el legislador estatal está obligado a establecer como método de valoración del suelo el método de mercado. Por tanto, y en cuanto el art. 23 no prevé diversidad de trato alguna, siendo una norma que se aplica por igual a todos los ciudadanos que se encuentran en la misma situación, resulta innecesario continuar el examen del precepto desde la óptica del principio de igualdad (SSTC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

Por todo lo anterior, procede declarar que el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no es inconstitucional con la única salvedad del inciso “hasta un máximo del doble” del párrafo tercero del apartado 1 a), que ha de reputarse contrario a la Constitución.

C) El art. 25 de la Ley 8/2007 sobre “Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación”, actual art. 26 del texto refundido de la Ley de suelo, dispone:

“1 ...

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior y se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación.

3 ...

4 ...”

Los diputados recurrentes afirman que los números 1 y 2 de este precepto vulneran el principio de reserva material de ley (art. 25 CE), por cuanto no definen los conceptos de “tasa libre de riesgo”, “prima de riesgo” y “grado de ejecución”. El Abogado del Estado afirma que el número 1 no ha sido recurrido puesto que no figura en la súplica de la demanda ni en la providencia de admisión de 25 de septiembre de 2007. Y, por otra parte, reputa el número 2 constitucional, pues argumenta que el concepto de “grado de ejecución” es un concepto relativamente indeterminado que permite una concreción técnica que consiste en determinar un coeficiente entre 0 y 1, sin que quepa entender que la reserva de ley obligue al legislador a definir los distintos grados de ejecución de una actuación urbanizadora.

Aunque la demanda contiene alegaciones respecto a la inconstitucionalidad del número 1 del art. 25, en el apartado inicial del escrito (apartado IV), en el que se mencionan los preceptos legales que se consideran contrarios a la Constitución, se enuncian los números 2 y 3 del art. 25 pero no se alude al número 1, como tampoco se incluye éste —lo que es más importante— en el *petitum* de la demanda en el que se solicita únicamente la declaración de inconstitucionalidad de los números 2 y 3, que son los invocados también exclusivamente en la providencia de admisión de este recurso de 25 de septiembre de 2007. Es cierto que el *petitum* de la demanda concluye con una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de aquellos otros preceptos de la Ley a los que deba extenderse esa declaración por conexión o consecuencia. Sin embargo, la alegación que contiene la demanda respecto al apartado 1 se refiere, como acabamos de ver, a la vulneración de la reserva de ley por no especificar el precepto el significado de los conceptos “tasa libre de riesgo” y “prima de riesgo”, lo que ninguna conexión o relación de consecuencia guarda con las demás impugnaciones. En consecuencia, nuestro examen ha de circunscribirse, dado que la impugnación del número 3 ha perdido objeto, al número 2 del art. 25.

Lo anterior aclarado, la impugnación del número 2, por supuesta vulneración del principio de reserva de ley al no concretar el concepto de “grado de ejecución”, debe desestimarse, pues la reserva de ley en modo alguno prohíbe al legislador utilizar conceptos jurídicos que formulen un supuesto de hecho abstracto pero de significado conocido y cuya aplicación requiere una concreción casuística en atención a las características fácticas singulares concurrentes.

10. Del título IV, “Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial” de la Ley 8/2007 se impugna el art. 29.1 c), ahora art. 34 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, sobre “supuestos de reversión y de retasación”, que dice así:

“1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

…

c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.”

Los diputados recurrentes afirman, en síntesis, que este precepto elimina una garantía esencial del expropiado, permitiendo la arbitrariedad y la desviación de poder. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto por los motivos que figuran en los antecedentes.

La impugnación debe ser desestimada, pues la alegación de los diputados recurrentes se basa en una lectura aislada y, por tanto, en una interpretación errónea del número 1 c) del art. 29, en el que efectivamente no se establece un plazo para la ejecución de la obra urbanizadora. No es cierto, por tanto, que el precepto impida la reversión siempre que la expropiación se haya realizado para la ejecución de una actuación de urbanización. Conforme al número 2 del precepto ahora a examen, dicha reversión procede cuando han transcurrido diez años sin que se haya llevado a cabo la actuación urbanizadora.

Por otra parte y como hemos afirmado reiteradamente, el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (SSTC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 39), disponiendo el legislador estatal de un margen para establecer los criterios de cuándo y con qué requisitos nace el derecho de reversión.

El criterio establecido en el número 1 c), en relación con el número 2, no es ni arbitrario, ni desproporcionado: la reversión no procede cuando la expropiación se ha llevado a cabo para la ejecución de una actuación urbanizadora porque la *causa expropiandi* es la ejecución del planeamiento y esa finalidad subsiste aunque el uso que motivó la expropiación del suelo haya cambiado en virtud de la modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística. No hay, por tanto, en realidad, incumplimiento alguno de la finalidad expropiatoria, aunque el legislador pueda reconocer un derecho a la retasación o, incluso, opte, como se hace en el art. 29.2, por equiparar el transcurso de diez años desde la expropiación sin que la urbanización haya concluido al incumplimiento de la *causa expropiandi*.

11. Del capítulo II, “Patrimonios públicos de suelo”, del título V, “Función social de la propiedad y gestión del suelo”, se impugnan los arts. 33 y 34 LS 2007 y los arts. 38 y 39 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

A) El art. 38, sobre la noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo, reza del tenor siguiente:

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.”

El Letrado de La Rioja sostiene que el art. 38.1 es inconstitucional, ya que no compete al Estado la regulación de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo, de competencia autonómica exclusiva, careciendo aquel, de otro lado, de competencia *ex* art. 149.1.1 y 13 CE para determinar el carácter finalista de los ingresos, que se prevé en el art. 38.2. El Abogado del Estado afirma que el precepto encuentra cobertura en la competencia estatal para establecer las bases de la ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), tal y como se deduce del fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997.

De acuerdo con la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo, el art. 38 tiene el carácter de base de la planificación general de la actividad económica dictada *ex* art. 149.1.13 CE. En nuestra STC 61/1997 afirmamos que la concreción de los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo “no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica”, sino que constituye “una regulación detallada que ha quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado” (FJ 36). Ahora bien, en la presente reglamentación la cuestión es distinta, puesto que el art. 38.1 se limita a extraer las consecuencias de la configuración del deber de cesión previsto en el art. 16.1 b) de la Ley. Este precepto, no impugnado ni discutido por ninguno de los recurrentes en cuanto instituye una cesión de suelo con destino a patrimonio público de suelo, tiene cobertura en el art. 149.1.1 CE y, por tanto, ampara la previsión —que es mera consecuencia del mismo— de la regla ahora enjuiciada, según la cual los bienes obtenidos como consecuencia de esa cesión forman parte necesariamente de los patrimonios públicos de suelo. Adicionalmente, esta ordenación no cierra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan en sus correspondientes legislaciones que otros bienes o recursos formen también parte de los patrimonios públicos de suelo, por lo que la previsión estatal resulta respetuosa de las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Por otra parte, el inciso inicial del art. 38.1 —“la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística”— encuentra cobertura, tal y como se deduce de nuestra STC 61/1997 (FJ 36), en la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE. Esta regulación tiene como precedente el art. 276 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 entonces no impugnado, pero con el que tenía estrecha relación el art. 280.1 del texto refundido que, precisamente por esta conexión, se consideró constitucional en cuanto norma básica vinculada a la planificación de la actividad económica general.

En cuanto al art. 38.2, el mismo debe declararse igualmente constitucional puesto que la regulación del destino de los bienes ya se calificó como una materia de competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE. La regla que se establece en este apartado, que configura los patrimonios públicos de suelo como patrimonios separados y que impide que los ingresos que se obtengan mediante su enajenación o en concepto de sustitución de la entrega de suelo se destinen a otros fines que no sean la conservación, administración y ampliación de los mismos o a los usos propios de su destino, constituye una regla de garantía o aseguramiento de la suerte de los bienes que integran el patrimonio público del suelo a los fines previstos en la legislación correspondiente (básica estatal y autonómica de desarrollo).

B) El art. 39, que regula el destino de los patrimonios públicos de suelo, dispone:

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.”

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que este precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo (art. 148.1.3 CE) y de fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos de la política económica nacional (art. 148.1.13 CE). El Abogado del Estado alega que hay que entender impugnado únicamente el número 1 del precepto, puesto que ninguna tacha se imputa a los restantes números sin que respecto a ellos se haya levantado, por tanto, la carga alegatoria, defendiendo la constitucionalidad del primer inciso del referido pasaje legal por tener la condición de norma básica de la actividad económica general.

La impugnación debe desestimarse, puesto que, como hemos razonado en el apartado A) del presente fundamento jurídico, en nuestra STC 61/1997 (FJ 36) ya sostuvimos el criterio de que la regulación del destino de los bienes del patrimonio público de suelo podía considerarse regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE).

12. Se impugnan también las disposiciones adicionales primera, sexta, novena y undécima de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

A) La disposición adicional primera de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 reza del tenor siguiente:

“Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.”

El Letrado de la Comunidad de Madrid considera que este precepto va más allá de lo que permiten las facultades de coordinación del Estado (STC 194/2004, FFJJ 7 y 8), sustrayendo así competencias urbanísticas autonómicas. Por su parte, la Letrada de Canarias entiende que la actividad del Estado, de definición y promoción de un sistema general de información sobre urbanismo, carece de cobertura constitucional.

El Abogado del Estado afirma que este precepto encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE por razones similares a las barajadas en el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997, ya que lo que persigue es garantizar la transparencia, principio de relación entre la Administración y los ciudadanos (art. 3.5 LPC). Además, sostiene que la transparencia también es un factor relevante para asegurar un buen funcionamiento de los mercados inmobiliarios que tienen un peso e incidencia notables en la estructura económica, por lo que la regulación, igualmente, encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE.

La disposición adicional primera se limita a habilitar a la Administración General del Estado para, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definir y promover la aplicación de criterios y principios básicos que permitan, sobre la base de la coordinación y complementación, la creación y actualización de un sistema público general e integrado de información en materia de suelo y urbanismo. La finalidad primordial de la norma es, como se dice en la misma, la transparencia. Se inscribe, pues, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, persiguiendo asegurar la colaboración con el fin de mejorar el acceso a la información sobre suelo y urbanismo, crea un sistema general e integrado que ha de superar la dispersión de la información y, en suma, facilitar a los diversos interesados (Administración con competencias que se proyectan sobre el suelo, empresarios, propietarios y ciudadanos en general) el ejercicio de la participación, la promoción de actuaciones e iniciativas y la defensa tanto de sus derechos e intereses como de la legalidad urbanística.

Esta regulación específica sobre acceso a la información y transparencia en materia de suelo y urbanismo se ampara en el art. 149.1.18 CE, pues, como dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 26 a), esta competencia “no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico como es el urbanismo”. Ello no implica invasión alguna de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pues ni impone un modelo urbanístico, ni condiciona o limita la política sobre la ordenación del territorio y de la ciudad de las Comunidades Autónomas, ni impide, en fin, que éstas desarrollen sus propios sistemas de información. Por otra parte, si los criterios y principios básicos que estableciera la Administración del Estado excedieran del ámbito de las competencias estatales, sería posible su impugnación en defensa de las competencias autonómicas. Debemos, en consecuencia, desestimar la impugnación de la disposición adicional primera.

B) La disposición adicional sexta.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que regula los suelos forestales incendiados, establece:

“Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de montes, con las excepciones en ella previstas.”

El Letrado de La Rioja recuerda que esta Comunidad ya interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, que está íntimamente conectado a esta disposición adicional sexta.1. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto en los términos expuestos en los antecedentes.

La impugnación de la disposición adicional sexta.1, que prácticamente se limita a recoger el contenido del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, pues la situación de suelo rural es la coherente con el obligado destino del suelo a uso forestal, ha de desestimarse, puesto que este Tribunal en sus SSTC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4, y 97/2013, de 23 de abril, FJ 4, a las que nos hemos ahora de remitir, rechazó ya que el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, vulnere o vacíe de contenido las competencias autonómicas de ordenación del territorio, urbanismo y desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de protección del patrimonio forestal. En primer lugar, porque la prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de tiempo “no pretende… regular los usos ni fijar las prohibiciones del conjunto de los terrenos forestales, sino que se circunscribe a un régimen específico de protección, aplicable únicamente a los terrenos incendiados, con la finalidad de garantizar a largo plazo su regeneración y, en definitiva, su conservación” y, por tanto, constituye una medida básica de protección de la masa forestal que puede limitar o condicionar las competencias sectoriales autonómicas, entre ellas las de ordenación del territorio y urbanismo. Y, en segundo lugar, porque la norma deja un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas en materia de protección forestal en la medida en que el plazo de 30 años que fija es un plazo mínimo que puede ampliarse por las Comunidades Autónomas y, además, habilita a la legislación autonómica para que prevea excepciones a la prohibición general, siempre que concurran ciertas circunstancias. La disposición adicional sexta.1 no es, así pues, inconstitucional.

C) La disposición adicional novena de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 modifica diversos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, introduciendo un nuevo precepto, el art. 7*0 t*er, que dice así:

“1 …

2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

3 ...”

El Letrado de la Comunidad de Madrid argumenta que, con esta ordenación, el Estado se ha excedido de sus competencias *ex* art. 149.1.18 CE, pues este título no le permite regular singularidades del procedimiento administrativo urbanístico. El Abogado del Estado hace constar que, en realidad, sólo se impugna el número 2 del precepto que, en su opinión, es una norma básica que persigue mejorar e incrementar el acceso de los ciudadanos al contenido actualizado de los instrumentos de ordenación, así como el conocimiento de sus principales trámites con la finalidad de mejorar su participación a través, fundamentalmente, de la información pública.

Tal y como señala el Abogado del Estado, la impugnación se circunscribe al número 2 de esta disposición adicional, que impone la publicación por medios telemáticos del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de sus trámites relevantes de aprobación o alteración, así como la atribución de esta función, respecto a los municipios menores de 5.000 habitantes, a los entes supramunicipales.

Esta regulación tiene cobertura en el art. 149.1.18 CE pues, como acabamos de explicar en el apartado anterior [apartado A)], esta competencia no se agota en regulaciones de carácter general, sino que permite también al Estado, cuando ello se estime pertinente, establecer normas básicas referidas a sectores específicos, como el urbanismo [STC 61/1997, FJ 26 a)]. Este contenido competencial resulta plenamente justificado tanto por razones de interés público como de tratamiento común de los administrados, ya que la publicación telemática facilita el acceso a una información sobre una materia amplia y compleja, como es la urbanística. Y, redunda, además, tanto en una ampliación de la transparencia y de las posibilidades de participación de los particulares en la planificación urbana, como en un mayor control social del contenido de los planes. La obligación que se impone a las Administraciones competentes en aras de esta mejora de la transparencia y el acceso a la información se modula en atención a la menor capacidad de gestión de los pequeños municipios, concretando para este supuesto específico las funciones de asistencia y cooperación de las entidades supramunicipales, lo que se inscribe también en el art. 149.1.18 CE.

D) La disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que regula el realojamiento y retorno, dispone:

“ 1. En la ejecución de las expropiaciones a que se refiere el apartado segundo del artículo 29, que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, poniendo a su disposición viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2 ...”

La tacha de inconstitucionalidad que el Letrado de La Rioja dirige frente a este precepto consiste en su carácter *ultra vires*. El Abogado del Estado destaca que realmente sólo se impugna el número 1 de la disposición, ya que no se ha levantado la carga alegatoria respecto al número 2, cuya impugnación se basa en una inconstitucionalidad por omisión.

La impugnación no puede prosperar, pues la citada disposición regula el derecho al realojamiento únicamente en la ejecución de las actuaciones expropiatorias, y no en las restantes actuaciones urbanísticas que antes se contemplaban en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de suelo de 1992. Este Tribunal confirmó la constitucionalidad de la regulación estatal en el primer supuesto considerando que el Estado contaba para ello con competencia *ex* art. 149.1.18 CE (expropiación forzosa), mientras que anuló la regulación de las restantes (esto es, de las actuaciones urbanísticas no expropiatorias), al entender que el Estado carecía de competencia al referirse la regulación a la ejecución del planeamiento que es materia de competencia autonómica [STC 61/1997, FJ 41 c)].

En definitiva, el pasaje legal enjuiciado no incurre en modo alguno en *ultra vires*, pues se limita a recoger el contenido del precepto correspondiente de la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de suelo 1992 debidamente depurado, conforme a la declaración de inconstitucionalidad de su segundo apartado en la STC 61/1997, FJ 41 c).

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que han perdido objeto, en primer lugar, de forma plena, la impugnación relativa a la disposición transitoria segunda y, en segundo lugar, de forma parcial, en los términos indicados en el fundamento jurídico 2 B) b) y d), las impugnaciones relativas a los arts. 6 a) y 8.1, y, por su conexión con éstas últimas, las de los arts. 9.3, 25.3 y 26.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

2º Declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del inciso “hasta un máximo del doble” del art. 22.1 a), párrafo tercero, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y del art. 23.1 a), párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan José González Rivas, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 11 de septiembre de 2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la tesis mayoritaria disiento, sustancialmente, del fundamento jurídico noveno de esta Sentencia, basándome en los siguientes criterios:

1. Los arts. 22 de la Ley 8/2007 y 23 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 modificaron el sistema de valoración del suelo rural optando de forma exclusiva por el método de capitalización y eliminando las denominadas expectativas urbanísticas. Ello ha provocado una amplia controversia interpretativa, derivada de que el sistema de la Ley del Suelo implica que el valor del suelo rural sólo se tasa con arreglo a su situación física, haciendo abstracción del destino que hayan podido darle los planes.

El legislador justificó este cambio en la exposición de motivos de la Ley ante la necesidad de eliminar los elementos especulativos que se daban en el tradicional método de valoración (*v.gr*. comparación), afirmando el apartado V de la exposición de motivos: que “en el suelo rural se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos” y por un importante sector doctrinal se ha puesto de relieve que la propia justificación del legislador incurre en una patente antinomia cuando reconoce inequívocamente que el método de comparación reúne todas las condiciones de objetividad en algunas ocasiones, lo que priva de justificación a su proscripción general y a la exclusiva utilización del método de capitalización de rentas, aunque declaremos la inconstitucionalidad de la barrera del doble prevista en el art. 23.1 a), párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio.

2. En la demanda de inconstitucionalidad se refleja la controversia sobre la utilización del método de capitalización y la proscripción de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural sujeto a actuaciones urbanas y por tanto, la impugnación no se dirige sólo contra la valoración de todos los suelos en situación básica rural, los preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, sino también, y especialmente, respecto la de los suelos que el planeamiento somete a una actuación de urbanización, esto es, los incorporados por el planeamiento al desarrollo urbano. Estos suelos son los que se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración consistentes en el método de capitalización de rentas establecido en el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, y la prohibición de considerar las expectativas urbanísticas en el art. 23.2 del texto refundido.

En efecto, el análisis de la cuestión no puede obviar, a mi juicio, una cuestión clave como es la definición legal de suelo rural (art. 12 Ley 8/2007), en el cual el art. 12.2 b) incluye “el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente” del texto legal.

En consecuencia, y de acuerdo a dicha definición, es la finalización de la actuación de urbanización la que determina el paso a la situación de suelo urbanizado, de manera que los avances de planeamiento precedentes no inciden en la valoración de dicho suelo como suelo rural. Es cierto que el art. 25 afirma que “procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando … los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla” y que, por el concreto planteamiento del recurso, no podemos entrar a considerar en qué medida el cómputo de este elemento acerca la valoración del suelo rural a las exigencias constitucionales del art. 33.3 CE. Aun así, aunque tuviéramos en cuenta la virtualidad del art. 25, queda un subtipo de suelo rural definido por el art. 12.2 b) respecto del que los únicos elementos valorables son los expuestos en el art. 23, que es el integrado por los suelos que están incorporados a la urbanización porque un instrumento de ordenación urbanística prevé su paso a la situación de suelo urbanizado, pero aún, por faltar el planeamiento de detalle, los propietarios no pueden iniciar la actuación urbanizadora. Estos suelos son, como vengo diciendo, los que se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración y centran la discrepancia que aquí expreso.

3. En mi opinión, el planteamiento de la cuestión resulta solucionado en la Sentencia en base a entender que la elección abstracta del legislador para la valoración del suelo rural resulta provista de una base razonable para garantizar el proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho y la cuantía de la indemnización ofrecida. Sin embargo, tal consideración resulta matizada al apuntar la posibilidad del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en casos de agravio aplicativo y como se ha indicado anteriormente, esta contradicción se expresa en la exposición de motivos de la Ley 8/2007 cuando se admite que el método de comparación que se abandona en ocasiones resulta objetivo (“se abandona ... porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad”), lo cual es incompatible con su proscripción absoluta.

Así, en el razonamiento utilizado en la Sentencia mayoritaria se confiere al legislador un margen de apreciación amplísimo, al desligar los conceptos de justiprecio y valor de mercado con fundamento en los fallos y tensiones especulativas del mercado inmobiliario. Pero lo cierto es que el valor de mercado es el valor real y está ligado inescindiblemente a la equivalencia entre daño expropiatorio-reparación, no siendo aceptable, desde la perspectiva constitucional, que un bien tenga un precio determinado cuando se adquiera por particulares y otro distinto cuando sea adquirido forzosamente por el instituto de la expropiación, lo que puede generar desigualdad.

En este punto, no puede compartirse la disociación que se realiza entre valor de mercado y valor a efectos expropiatorios, pues parece contradecir la equivalencia entre valor real del bien-indemnización expropiatoria que se infiere de la doctrina constitucional e incluso de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues parece innegable que el valor real de un bien es lo que vale en el mercado, y por ello los métodos de valoración a efectos expropiatorios deberían ser aptos para aproximarse al valor que tiene el bien en el mercado.

4. Sobre este punto, la doctrina constitucional ha expresado la identidad entre los conceptos “indemnización” y “valor real” del bien expropiado desde la perspectiva del art. 33.3 CE. Así, la STC 166/1986, de 19 de diciembre (FJ 13), afirma que “[e]n cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de ‘justo precio’, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la ‘correspondiente indemnización’ concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” y este mismo criterio se reitera en las posteriores SSTC 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio.

En la misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha utilizado la expresión “equilibrio justo” entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona, y así, en STEDH de 9 de octubre de 2003 (*Federici c. Italia*), contiene la expresión “pago de la cantidad razonablemente relacionada con el valor del bien” y utiliza el concepto de “pleno valor de mercado” para el caso de expropiaciones —como las urbanísticas— no inspiradas en motivos de justicia social o de reforma económica, expresando que para casos como “la expropiación de un terreno para la construcción de una carretera o para otros fines ‘de utilidad pública’, tan sólo la indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada con el valor de un bien”. Esta regla tampoco carece de excepción [*Exrey de Grecia y Otros c. Grecia* (justa satisfacción) (GS), núm. 25701-1994, ap. 78, 28 de noviembre de 2002].

También reconoce dicha jurisprudencia que los objetivos legítimos de “utilidad pública”, son aquellos que persiguen las medidas de reforma económica o de justicia social y pueden requerir un rembolso inferior al pleno valor de mercado (STEDH 26 abril 2011, *Di Marco c. Italia*, ap. 61).

De esta doctrina, parece desprenderse claramente que el justiprecio debe reflejar el valor real —de mercado— de los terrenos, o al menos una aproximación al mismo, por lo que no parece que el legislador pueda prescindir de un elemento esencial a la hora de determinar el valor real del suelo rural como lo son las expectativas urbanísticas. En este punto, y si bien es indudable que la expectativa urbanística es incierta, ello no significa que no tenga una proyección real sobre el incremento del valor del terreno en el mercado, pues determinadas circunstancias (*v.gr*. estado del planeamiento, avance, proximidad a zonas urbanas en expansión…) son consideradas por el mercado, de manera que generan un incremento real y actual del valor del terreno aunque la expectativa se proyecte en el futuro.

En efecto, si analizamos la evolución legislativa de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración de los suelos no urbanizables, tradicionalmente, bajo la vigencia de la Ley de suelo (texto refundido de 1976), las expectativas urbanísticas fueron un elemento más de valoración de los suelos no urbanizables y el Real Decreto Legislativo 1/1992 eliminó su consideración, pero posteriormente la Ley 6/1998, de 13 de abril, las incluyó según la interpretación que uniformemente vino realizando la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo dejó bien clara su posición en relación a esta cuestión con ocasión de la interpretación del art. 26 de la Ley 6/1998 cuando indicaba que “la negativa a valorar expectativas urbanísticas (siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo ) supone negarse a ponderar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, esto es, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino un valor puramente ficticio…” (por todas, STS, Sala Tercera, Sección Sexta, de 5 de marzo de 2012 (cas. 2976-2011)). Este criterio se reitera en las posteriores sentencias de la misma Sala Tercera de 13 de marzo de 2013 (cas. 4691-2010), 10 de abril de 2013 (cas. 5575-2010), 30 de abril de 2013 (cas. 3955-2010), 29 de mayo de 2013 (cas. 4541-2010), 1 de julio de 2013 (cas. 5589-2010) y 14 de octubre de 2013 (cas. 1258-2011).

Así, la pacífica aceptación en la jurisprudencia de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración tiene como fundamento último la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE, entendiendo que el concepto de indemnización, por definición, viene ligado al del mantenimiento de la “indemnidad” o compensación justa del expropiado.

5. El art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo contempla el método de capitalización de rentas reales o potenciales conforme al destino rural de los terrenos, incrementado como máximo hasta el doble de su valor por factores derivados de cuestiones ajenas al destino del planeamiento, pero relacionados con su posible valoración en el mercado (proximidad a núcleo urbano o a lugares de especial interés medioambiental), y en este punto, suscribo que la decisión mayoritaria declare la inconstitucionalidad de dicho límite legal, como ya he indicado.

Sin embargo, dicho método de capitalización de rentas estimo que no es ajeno en todo caso a los valores de mercado, pues el elemento determinante en la formación de los precios de mercado del suelo rural es la rentabilidad que produzca o pueda producir su explotación de acuerdo con los usos permitidos (*v.gr*. agrícola, ganadero, forestal, cinegético, extractivo, etc…) y a ello se une el riesgo que al eliminar la Ley 8/2007 las meras expectativas urbanísticas, un mismo bien puede tener un valor diferente según el sector normativo aplicable, pues además del urbanístico inciden los valores fiscales (texto refundido Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de haciendas locales y texto refundido Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del catastro inmobiliario).

Resulta así que el método de capitalización de rentas, aplicado al suelo rural y sometido a una actuación de urbanización, no tiene en cuenta la naturaleza del bien, su utilidad; y ello pese a que tal es el elemento determinante de su precio en el mercado. A los efectos del precepto impugnado, el valor real del suelo es el mismo, con independencia de que el planeamiento lo preserve de la urbanización o lo incorpore al desarrollo urbano, con independencia de que las facultades de la propiedad se limiten a su utilización conforme a su destino rural contemplado por el planeamiento o permitan transformarlo y participar en la actuación urbanizadora a cambio de cumplir con los deberes establecidos. Por ello, estimo que los criterios de corrección establecidos en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo son insuficientes y no guardan relación alguna con el valor real del que el propietario se ve privado, pues debemos tener en cuenta que el suelo se valora como rural no sólo cuando sus instrumentos de desarrollo no han sido aprobados (Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Detalle, etc.), sino incluso con los instrumentos de gestión sí han sido aprobados, pero no han sido ejecutados en plazo por causas imputables a la Administración.

Es obvio que el método de capitalización de rentas, unido a la proscripción de las expectativas urbanísticas, e incluso a la prohibición de utilizar en todo caso otros métodos de valoración como el de comparación, no puede acercarnos al valor real de este tipo de suelos, y realmente lo que diseñan los arts. 23.1 y 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo es un método para determinar el valor legal del suelo rural, pero no su valor real en este tipo de suelos al prescindir absolutamente de las expectativas urbanísticas y de cualquier método alternativo al de capitalización de rentas, lo que implica, sin perjuicio del amplio criterio que el legislador puede desarrollar al determinar un método valorativo, que el propuesto incide, a mi juicio, en una falta de razonabilidad suficiente, generadora de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Esta falta de concordancia entre valor legal —valor real— resulta implícitamente reconocida cuando, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 8/2007 se dictó la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, donde se excluía expresamente la aplicación de los criterios de la Ley 8/2007 a la valoración de inmuebles por las entidades financieras, salvo en el caso concreto de las expropiaciones; y encuentra su posterior reconocimiento en el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril y Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que contiene el Reglamento de valoraciones del suelo [art. 12.1 b)] y un anexo corrector de los coeficientes de tipos de capitalización.

6. Finalmente, la falta de sintonía entre valor legal y valor real en suelos rurales con expectativas urbanísticas tampoco puede justificarse con el argumento de que se previenen tensiones especulativas, pues el método de valoración del suelo rural a efectos expropiatorios tiene como finalidad la de fijar el valor real del suelo que se expropia, de manera que no puede quedar totalmente al margen de las reglas de mercado. Ello significaría que mientras los particulares que desean adquirir un terreno deben pagar su precio de mercado, la Administración puede adquirirlo por un precio inferior, derivado de la exclusión de sus expectativas urbanísticas; incluso, determinados particulares como los agentes urbanizadores pueden utilizar el sistema expropiatorio para llevar a cabo actuaciones urbanísticas, con la posibilidad de adquirir suelo a un precio muy inferior al que deberían satisfacer si lo adquirieran en el mercado inmobiliario.

Por tanto, los arts. 22.1 y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y 23.1 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al fijar un método de valoración del suelo rural con expectativas urbanísticas cerrado, donde se proscribe tanto la valoración de dichas expectativas, como la utilización de métodos de valoración alternativos o subsidiarios como puede ser el de comparación, en abstracto, no es conforme a la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE, lo que, a mi juicio, debería haber concluido en el reconocimiento por la sentencia mayoritaria de la inconstitucionalidad del sistema de capitalización como único método de valoración para este tipo de suelos.

En suma, en mi opinión, los artículos referidos vulneran la garantía esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), incurren en arbitrariedad (art. 9.3 CE) al estar desprovistos de una base razonable y son causantes de desigualdad (art. 14 CE), pues no permiten establecer una indemnización proporcionada al valor real al utilizar un método de capitalización ajeno a éste, que se traduce en una desigual configuración de la propiedad al imponer un notorio sacrificio singular a los titulares de idéntico derecho de propiedad, que no es impuesto a quienes se permite continuar la urbanización.

Así expreso mi Voto particular discrepante del mayoritario, que firmo en

Madrid a once de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, al que se adhieren los Magistrados doña Encarnación Roca Trías y don Andrés Ollero Tassara, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados.

1. Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, debo expresar mi desacuerdo con la Sentencia dictada en los recursos núms. 6963-2007 y acumulados.

En lo que respecta, en concreto, a la constitucionalidad del art. 22 de la Ley 8/2007, de suelo, actual art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, que aprueba el texto refundido. Se cuestiona por los cincuenta diputados recurrentes el método de valoración regulado en el art. 22 de la Ley de suelo, aplicable a cualquier tipo de expropiaciones, urbanísticas o no, pues al prescindir del destino que el planeamiento urbanístico otorga a los terrenos, es decir, al prescindir de su clasificación, impide que la compensación debida alcance valores de mercado, que es lo que, en opinión de los recurrentes, garantizaría el art. 33.3 CE. La resolución de la cuestión planteada depende, por tanto, de qué se entienda por “correspondiente indemnización”.

2. Considero que el art. 33.3 CE garantiza el principio de indemnidad. La expropiación constituye una síntesis del Estado social y del Estado de Derecho que consagra nuestra Norma fundamental. La Administración puede utilizar el derecho de un individuo, el expropiado, como medio para favorecer a otros, esto es, a la colectividad que encarna la causa de utilidad pública, o a individuos concretos cuando se trata del interés social. El interés público que legitima la intervención es cualquiera que identifique el legislador sin incurrir en arbitrariedad (art. 9.3 CE). De este modo, la expropiación sirve para incrementar el bienestar social o la riqueza global, según el criterio político de lo que es mejor para la comunidad.

Ahora bien, la expropiación no es en el sistema constitucional un instrumento de redistribución de riqueza. Genera riqueza global en el sentido expuesto, pero no trasfiere la cuota individual que corresponde a un individuo a otro. La indemnización sirve, justamente, para evitar que el individuo expropiado sea utilizado. Es decir, sirve para evitar que el Estado lo convierta en un medio para sus fines, que es precisamente lo que prohíbe el mandato de no instrumentalización que resulta del reconocimiento constitucional de la dignidad humana (art. 10.1 CE). La redistribución de la riqueza, característica del Estado social, se realiza fundamentalmente a través del sistema fiscal (arts. 31 y 133 CE) y el gasto público (art. 31 CE), pero no mediante la expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

La “correspondiente indemnización”, sea cual sea el método de valoración que establezca el legislador, debe tender a mantener el *status quo* económico que tenía el individuo antes de ser privado de su propiedad, es decir, a compensar los sacrificios patrimoniales derivados de la privación del bien. Por ello, este Tribunal ha afirmado que “la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Y “en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

Consecuentemente con lo señalado, el método de valoración en la expropiación forzosa, cuando se trata de obtener un bien y no de sancionar al individuo por el incumplimiento de la función social de la propiedad, debe aspirar a que el expropiado quede, en el plano económico, como estaría en ausencia de la intervención expropiatoria, esto es, como si hubiera seguido disfrutando del bien. Esto es, precisamente, lo que tuvo en cuenta la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8, para concluir que la transformación de la propiedad de los inmuebles que habían quedado incluidos en el dominio público en concesiones administrativas era respetuosa con el art. 33.3 CE: la propiedad de la que se veían privados era limitada y la compensación comprendía el mantenimiento por un prolongado plazo —sesenta años— el mismo uso, disfrute y explotación que tenían como propietarios.

La sobrecompensación pondría a la colectividad al servicio del expropiado, pero la infracompensación haría lo mismo, aunque a la inversa, y en contra del mandato de no instrumentalización (art. 10.1 CE).

3. La Sentencia de la que discrepo parte de una interpretación del art. 33.3 CE que no puedo compartir. La Constitución, dice el pronunciamiento de la mayoría, exige que la valoración guarde un proporcional equilibrio con el valor real del bien. El valor real del bien no es el valor de mercado, pero tampoco el que deriva de la legítima utilidad económica, la que le atribuye el planeamiento (“tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y más concretamente a la clasificación que éste contemple para el terreno”). El valor real del bien es, por tanto, el que en cada caso determine el legislador, siempre que esta determinación no sea arbitraria y cuente con una base razonable.

Pues bien, en nuestro sistema urbanístico, es el planeamiento el que, al atribuir a los suelos un determinado destino (los preserva del desarrollo urbano, o los incorpora a la ciudad) delimita el derecho de propiedad de acuerdo con lo establecido en el art. 33.2 CE; es decir, define el conjunto de derechos y deberes que ésta comprende para cada suelo, sin que tengan que ser necesariamente iguales y sin que esta desigualdad, derivada de la delimitación, genere derecho alguno a la compensación. De ahí el concepto estatutario del derecho de propiedad: “el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística” (art. 7.1 del texto refundido de la Ley de suelo). No existe, así, un solo tipo de propiedad, sino varios tipos de propiedades, cada una de ellas con un diferente valor económico determinado por el conjunto de facultades que ésta comprende; esto es, por el uso o explotación que determina el planeamiento.

Coincido con la Sentencia, y con la doctrina constitucional previa, en que el art. 33.3 CE no garantiza que la compensación debida sea en todo caso el valor de mercado. Si bien es verdad que, en condiciones normales, el valor económico de un bien es el que el mercado paga, puede ocurrir que, por circunstancias ajenas a la real utilidad económica del bien expropiado, el precio de mercado esté distorsionado, o que sea difícil conocerlo con exactitud ante la opacidad las transacciones o la imposibilidad de encontrar testigos fiables que permitan determinarlo. Pero ello no significa que el art. 33.3 CE permita al legislador determinar cuál es el valor real del bien con el único límite de la arbitrariedad o la existencia de razones para ello, por muy legitimas que sean, pues la indemnidad opera como última garantía del derecho de propiedad. Así pues, discrecionalidad del legislador a la hora de establecer los métodos de valoración sí, pero con el límite que impone el principio de indemnidad.

4. Si el art. 33.3 CE exige que la compensación debida tenga en cuenta el valor real del bien y éste viene dado por su legítima utilidad, es decir, por el destino que le atribuye el planeamiento, el análisis de la vulneración planteada respecto al art. 22 de la Ley de suelo debe necesariamente distinguir entre dos tipos de suelos: los que el plan preserva de su transformación urbanística, y aquellos otros que, estando en la misma situación fáctica que los anteriores, esto es, en la situación básica de suelo rural, están llamados por el planeamiento a incorporarse al desarrollo urbano. En la medida en que el método de capitalización de rentas tiene en cuenta el destino que atribuye el planeamiento a los suelos preservados de la urbanización, pero lo desconoce en el caso de los suelos urbanizables, la conclusión a que se llegue sobre la vulneración del art. 33.3 CE no tiene que ser necesariamente la misma en ambos casos.

Pero no lo hace así la Sentencia, que se limita a analizar la constitucionalidad del art. 22 de la Ley de suelo en lo que respecta a la valoración de los suelos preservados de su transformación urbanística.

Como la compensación debida por la expropiación de los suelos a los que el planeamiento atribuye edificabilidad viene dada por la que establece el art. 22 y la que deriva de los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo por la privación de la facultad de participación en la actuación urbanizadora que comprende este tipo de suelo, y que supone, en términos literales de la Sentencia, un “complemento indemnizatorio importante”, y como los recurrentes no han impugnado estos últimos preceptos, la Sentencia no se pronuncia sobre la vulneración denunciada.

En mi opinión, la lectura de las alegaciones de los cincuenta diputados arroja la conclusión contraria. Estos se duelen de que, si el plan determina el destino de los suelos urbanizables mediante su clasificación, y la aplicación del método de capitalización de rentas no permite tener en cuenta el destino que el plan asigna al suelo, la aplicación del método de valoración contemplado en el art. 22 de la Ley de suelo no permite llegar a valores de mercado, por mucho que se le sume la indemnización contemplada en estos preceptos. Creo, por ello, que la solución de la vulneración denunciada debe pasar, necesariamente, por determinar si el método de capitalización de rentas, sólo o junto con el complemento indemnizatorio previsto por la ley, cumple o no con la garantía del art. 33.3 CE para los suelos urbanizables. Esta es la vulneración que denuncian los recurrentes, con argumentos jurídicos, acertados o no, y a lo que debía haber dado respuesta la Sentencia.

Y es que, a mi entender, no cabe confundir la carga de alegación sobre la vulneración denunciada con la carga de acierto en la argumentación jurídica desarrollada, error en que, a mi juicio, incurre la Sentencia que hace constar que, con motivo de la aplicación del método de valoración contemplado en la Ley, y a través de la cuestión de inconstitucionalidad, la misma vulneración ahora denunciada y no resuelta por la Sentencia podrá ser nuevamente traída a la consideración de este Tribunal, eso sí, con diferentes argumentos jurídicos o diferentes alegaciones. Si el Tribunal conoce el derecho y puede interpretar sistemáticamente la legalidad ordinaria, como por otra parte lo atestigua la Sentencia de la que discrepo, ¿cómo puede estar su pronunciamiento determinado por el acierto de la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes? A mayor abundamiento, entiendo que la impugnación de los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo ni siquiera era necesaria, pues declarada la inconstitucionalidad del art. 22 para la valoración de los suelos urbanizables, los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo habrían devenido inaplicables.

5. Teniendo en cuenta que el método de capitalización de rentas que contempla el art. 22 de la Ley de suelo se aplica a todas las expropiaciones y no sólo a las que se pudieran producir por incumplimiento de la función social de la propiedad, creo que el art. 22 de la Ley de suelo no garantiza para los suelos a los que el planeamiento atribuye edificabilidad, ni sólo, ni junto con el resto de conceptos indemnizatorios en ella contemplados, el principio de indemnidad. En consecuencia, vulnera el art. 33.3 CE y así debía haberlo declarado la Sentencia.

En el suelo urbanizable, la propiedad incorpora el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equidistribución de beneficios y cargas [art. 8.3 b) del texto refundido de la Ley de suelo]. Si se hubiera permitido al propietario continuar con la explotación económica del bien del que se ve privado, habría transformado el suelo y obtenido, a cambio, los beneficios derivados de la acción urbanizadora. Por ello, el principio de indemnidad exige que el método de valoración, sea cual sea, permita obtener una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con los beneficios netos que el propietario habría obtenido como consecuencia de la actuación urbanizadora, lo que no implica, en modo alguno, que se le garantice en todo caso el valor de mercado del suelo clasificado, esto es, lo que el mercado está dispuesto a pagar por este tipo de suelos o lo que él mismo haya podido pagar para adquirirlo.

De no ser así, el propietario no sólo se vería sacrificado por la privación del bien contra su voluntad, sino que, además, resultaría penalizado económicamente al recaer en él y no en la colectividad o en los terceros beneficiarios de la expropiación, el coste que conlleva la privación del derecho.

El método de capitalización de rentas del art. 22 de la Ley de suelo, valora el terreno a partir de las rentas reales o potenciales que produce o puede producir el disfrute o utilización del suelo conforme a su destino rural, cuando el destino de los suelos urbanizables es, precisamente, su transformación. Si la compensación del propietario debe tender a garantizar la situación económica que este tendría de no haber sido privado de los bienes, y el método de capitalización de rentas iguala al propietario del suelo urbanizable con el que carece de edificabilidad, es obvio que el propietario del suelo urbanizable no queda en la misma o similar situación patrimonial en la que estaría de no haber sido privado de su derecho; esto es, la que tienen el resto de los propietarios de suelo urbanizable que mantienen su propiedad. Claro que, éste no es un problema de igualdad, sino de lo que garantiza el art. 33.3 CE.

No es necesario entrar en este momento en la corrección al alza de la valoración así obtenida por factores de accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica o su ubicación en entornos de singular valor ambiental y paisajístico, pues una interpretación sistemática de la ley lleva a la conclusión de que esta corrección no es aplicable a los suelos urbanizables, una vez que el legislador ha decidido separar la valoración del suelo, que es la que contempla el art. 22 de la Ley, de la valoración de la facultad de participar en la actuación de urbanización. Así lo confirma, por otra parte, el apartado segundo del art. 22 de la Ley, al reiterar la prohibición de que la valoración obtenida por capitalización de rentas tenga en cuenta las expectativas derivadas de la atribución de edificabilidades o usos por el planeamiento, y la disposición adicional séptima, citada en la Sentencia de la que discrepo, que sólo admite la corrección del interés a tener en cuenta para la capitalización cuando la valoración obtenida se aleje de precios de mercado del suelo sin expectativas urbanísticas.

6. A pesar de lo hasta ahora argumentado, la conclusión que se acaba de exponer no debe llevar necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley de suelo. Como bien señala la Sentencia de la que discrepo, el justiprecio o compensación que el propietario del suelo urbanizable recibe no es sólo la que se obtiene como consecuencia de la aplicación del método de capitalización de rentas, pues a ella hay que añadir la que contemplan los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo, los actuales artículos 25 y 26 del texto refundido de la Ley de suelo. En mi opinión, no tienen razón los recurrentes cuando alegan que la aplicación del método de capitalización de rentas vulnera el art. 33.3 CE, con independencia de cuál sea la cuantía del resto de indemnizaciones contempladas por la ley. El legislador tiene libertad para escoger el método de valoración que desee, valorando el bien de acuerdo con las facultades que en conjunto este comprende, o descomponiendo la valoración en la de las distintas facultades cuya suma determina la compensación, siempre, claro está, que el justiprecio garantice la indemnidad.

De ahí que la respuesta a la vulneración del art. 22 de la Ley de suelo que denuncian los recurrentes dependa, sencillamente, de si el justiprecio que finalmente obtiene el expropiado respeta esta garantía constitucional, sin que sea suficiente afirmar, como hace la Sentencia sin mayores argumentos, que el complemento indemnizatorio es “importante”. Lo relevante a efectos de despejar la duda de constitucionalidad alegada no es la importancia de la compensación establecida, sino si, junto con la valoración obtenida por la aplicación del método del art. 22, la compensación del propietario garantiza el principio de indemnidad.

Como bien destaca la Sentencia, reproduciendo la exposición de motivos de la Ley, la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora no pretende la indemnidad, esto es, mantener al propietario en la misma situación económica en que estaría de no haber sido privado de su propiedad, sino indemnizarle sólo por los gastos e inversiones realizadas junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido. Y este propósito se ve confirmado por la compensación que la Ley contempla por la privación del derecho a participar en la actuación urbanizadora, tanto en los casos en que la urbanización ya se ha iniciado, como en los que la transformación física del suelo está aún por comenzar.

Ni la aplicación, a la diferencia de valor que tienen los suelos valorados por capitalización de rentas y la que tendrían de estar terminada la urbanización, del porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento que determina cada Comunidad Autónoma, en ejercicio de su discrecionalidad política y dentro del margen establecido en la Ley de suelo, ni la aplicación de un determinado coeficiente, de cero a uno, en función del grado de ejecución material de la urbanización, a la diferencia de valor del suelo una vez transformado, pretenden garantizar el principio de indemnidad. Antes al contrario tratan de evitar que el propietario quede en la misma o parecida situación económica de que disfrutaría de no haber sido expropiado, so pretexto de que con ello se consigue un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran los propietarios del suelo urbanizable que son expropiados antes de que los suelos hayan adquirido la condición de urbanizados.

Pues bien, aunque la Sentencia no entra a resolver la duda de constitucionalidad, porque entiende que no ha sido debidamente argumentada por los recurrentes, la prejuzga cuando afirma que es legítimo que el legislador establezca que el *ius aedificandi* sólo se integra en el derecho de propiedad cuando se han cumplido las cargas que conlleva la actuación transformadora y que “es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo”. Considero, por el contrario, que la constitucionalidad de la compensación debida a los propietarios del suelo urbanizable, cuando no se ha incumplido la función social de la propiedad, no depende de lo que en cada caso decida el legislador sobre lo que debe considerarse el valor real del bien —no otra cosa es la teoría de la patrimonialización, cuya legitimidad admite la Sentencia de la que discrepo—, sino de si la incidencia que ésta tiene sobre la compensación económica es compatible con la garantía de indemnidad del expropiado.

7. Es diferente —como a continuación se razonará— la conclusión a la que debe llegarse en relación al método de valoración del art. 22 de la Ley de suelo cuando se aplica valoración del suelo en situación básica rural no sometido a una actuación urbanística, es decir, al suelo que todas las legislaciones autonómicas, sin excepción, clasifican como suelo no urbanizable o rústico, pues el método de valoración tiende a garantizar la indemnidad. Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley, en el suelo no urbanizable se abandona el método de comparación, porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas, pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra, esto es, en el precio de mercado. De esta forma, el art. 22 de la Ley de suelo no pretende apartarse del valor de mercado, pues como también señala la exposición de motivos, tiende a obtener un valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación, sin valorar las expectativas urbanísticas.

Si, como afirma el legislador, es difícil cuando no imposible discriminar entre precios del mercado del suelo en función de que se trate de factores que tienen que ver con la utilidad real que el planeamiento otorga al suelo o con las expectativas urbanísticas; si el art. 33.3 CE no garantiza necesariamente valores de mercado sino la situación económica que tendría el titular si hubiera podido continuar con la explotación del bien en los mismos términos en que lo hacía o podría haberlo hecho, y si, finalmente, el método de capitalización de rentas tiene en cuenta para determinar la compensación debida la utilidad real del bien de acuerdo con el planeamiento, debemos concluir que el método de capitalización de rentas, correctamente configurado y aplicado —lo cual es una cuestión que escapa de nuestra consideración—, dejaría al propietario aproximadamente en la misma situación en que estaría de no haber sido privado del bien; esto es, si hubiera podido continuar con la explotación económica conforme a los usos posibles en este tipo de suelo. Ciertamente, no le garantiza el valor que podría haber obtenido el mercado de haber vendido el bien, pero sí el valor económico de su legítima explotación. Cumplida esta garantía del art. 33.3 CE, poco interés tiene ya a efectos constitucionales que se establezca un plus indemnizatorio consistente en la corrección al alza, como máximo en el doble, del valor obtenido por capitalización de rentas en función de elementos que pueden incidir en el valor de mercado de los suelos que carecen de expectativas urbanísticas.

Es por ello, que, en mi opinión, la Sentencia de la que discrepo incurre en una contradicción. Así, por un lado, afirma que “el método de capitalización de rentas incorpora criterios acordes con la idea del valor real del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente”, lo que es coherente con el razonamiento expuesto a lo largo de la misma: el art. 33.3 CE no garantiza valores de mercado, ya que el valor real del bien es el que determina el legislador siempre que tenga una razón fundada y no sea arbitraria. Pero si esto es así, ¿cómo es posible que el establecimiento de un tope máximo para el complemento indemnizatorio con el que se pretende aproximar el valor obtenido a los precios de mercado no garantice en todo caso el valor real del bien, si el valor real no incluye el valor de mercado? Lo cierto es que esta conclusión solo se entendería, si se parte de la base de que lo que el art. 33.3 CE garantiza es el valor de mercado de los suelos no urbanizables que carecen expectativas urbanísticas, pues sólo en ese caso el establecimiento de un tope puede implicar que la valoración no responda al valor real del bien.

Y para que conste mi discrepancia, habiendo asumido las sugerencias de los Magistrados que a él se adhieren, suscribo el presente Voto particular en

Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 142/2014, de 11 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 243, de 7 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:142

Recurso de inconstitucionalidad 4806-2009. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto de los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

Competencias en materia de consumo y régimen energético; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de la regulación de la oficina de defensa del consumidor en la Comisión Nacional de Energía.

1. En el caso del Real Decreto-ley objeto de este proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que las medidas adoptadas no carecen de conexión de sentido en relación a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita por aquél [FJ 7].

2. Concurre la primera dimensión del presupuesto habilitante requerido por el art. 86.1 CE –la situación de extraordinaria y urgente necesidad–, pues los órganos políticos, al explicitar que la situación a la que responde el Real Decreto-ley impugnado es la efectividad de la liberalización de los mercados energéticos, que debe estar funcionando a partir del 1 de julio de 2009, no hacen un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno [FJ 5].

3. En este caso, la excepcionalidad de la situación se justificaba en relación a la necesidad de asegurar que el complejo tránsito entre un régimen regulado de los mercados energéticos y otro en gran medida liberalizado se producía de un modo efectivo, lo que debemos considerar suficiente a estos efectos porque este Tribunal ha reconocido reiteradamente la relevancia, desde la perspectiva del art. 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, 39/2013) [FJ 5].

4. La definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el Real Decreto-ley impugnado es explícita y razonada y, conforme al análisis externo que nos corresponde, cabe afirmar que no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una concreta coyuntura económica que exige una rápida respuesta, como es la liberalización de los mercados energéticos –electricidad y gas– [FFJJ 4, 5].

5. En cuanto al segundo aspecto del control que debe acometer el Tribunal Constitucional respecto de la legislación de urgencia —la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas adoptadas—, procede declarar que la relación directa o de congruencia con la situación de necesidad que se trata de afrontar concurre en las medidas contenidas en las disposiciones impugnadas, pues dicha situación consistía precisamente en asegurar que el complejo tránsito entre un régimen regulado y otro en gran medida liberalizado se producía de un modo efectivo [FJ 6].

6. Doctrina sobre el examen de la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de sentido entre dicha situación y las medidas adoptadas como presupuesto habilitante para la actuación mediante Decretos-leyes (SSTC 29/1982, 96/2014) [FJ 3].

7. La derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este Tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron o no los límites constitucionales *ex* art. 86.1 CE (SSTC 155/2005, 68/2007) [FJ 3].

8. En los recursos de inconstitucionalidad, debido a la nota de abstracción que los rige y a que su finalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales impugnados hacen que su objeto decaiga, salvo que el motivo alegado sea de carácter competencial, en cuyo caso, para decidir si el objeto se mantiene o ha desaparecido sobrevenidamente, habrá que examinar si la derogación de tales normas conlleva la eliminación de la controversia o, por el contrario, al sustituirse por otros preceptos de contenido equivalente, aquélla sigue intacta (STC 149/2012) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4806-2009 interpuesto por el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostenta, contra los artículos 4 y 5 (capitulo III) del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que le es propia. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de mayo de 2009, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

El primer motivo de inconstitucionalidad es, a su juicio, la inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad en la aprobación del Real Decreto-ley 1/2009 en lo que hace a su art. 4 [ordena a la Comisión Nacional de Energía (CNE) la “creación y puesta en marcha de una Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos”] y a su art. 5 (modifica el apartado 3.l de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, atribuyendo una nueva función a la CNE, que se ejercerá a través de la Oficina de Defensa del Consumidor creada por el art. 4, y que comprende “informar y atender al consumidor de productos energéticos”, “resolver controversias entre operadores del sector energético y consumidores dc productos energéticos” y, finalmente, “informar a la Secretaría General de Energía” de las reclamaciones “y proponer, en su caso, las correspondientes mejoras regulatorias”).

Inicia el desarrollo de este motivo sintetizando la doctrina constitucional que considera relevante. De un lado, recuerda que “la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado —como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)— por la norma recurrida” (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1). En aplicación de esta doctrina, y así lo ha reconocido la STC 68/2007, las Comunidades Autónomas tienen capacidad para instar ante este Tribunal el enjuiciamiento del presupuesto habilitante de un real decreto-ley siempre que exista una estrecha conexión entre los ámbitos materiales cubiertos por el mismo y las competencias autonómicas. De otro lado, expone que “si bien es cierto que la apreciación de una necesidad urgente y extraordinaria para dictar un decreto-ley es un criterio político, el Tribunal no descarta, en supuestos de uso abusivo y arbitrario, rechazar la definición que hagan los órganos políticos (SSTC 29/82, 6/83, 41/83, 51/83 y 111/83)”. Y precisa que, según la doctrina constitucional (por todas, STC 332/2005), “dos son los aspectos que tradicionalmente hemos analizado desde la perspectiva constitucional: la presencia de una concreta situación de urgencia que el Gobierno pretende afrontar a través de esta fuente del Derecho, y la existencia de una ‘conexión de sentido’ entre las concretas medidas adoptadas y tal situación de urgencia”.

Sobre la situación de urgencia, afirma que, según el preámbulo de la norma recurrida, se origina en la liberalización del sector eléctrico que, para cumplir con el Derecho comunitario (Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad) opera la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Esta liberalización supone que se transita de un contexto en el que todo usuario podía optar por la tarifa regulada a otro en que sólo aquéllos con una potencia reducida podrán acogerse a las tarifas de último recurso, lo que exigirá suministrar una mayor protección a los consumidores, por lo que se crea dicha oficina en la CNE. Frente a la situación de urgencia así expuesta, el Letrado autonómico objeta que “esa liberalización venía impuesta por el Derecho comunitario con amplios plazos de transposición que permitían al Gobierno la adopción de un calendario adecuado de transposición por normas legales sin necesidad de acudir al mecanismo extraordinario del Decreto Ley”. Además, sigue alegando la parte recurrente, la realidad que eventualmente hará necesario aumentar la protección del usuario del mercado eléctrico se materializaría, en su caso, en un tiempo futuro, pues la liberalización no se implantaría hasta que se apruebe el reglamento que así lo permita en desarrollo de la reforma de la Ley del sector eléctrico de 1997, lo cual no se produjo hasta la publicación del Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, y hasta que la implantación del sistema tarifario no fuese efectiva, lo que estaba previsto para el 1 de julio de 2009.

En cuanto a la conexión de sentido entre las concretas medidas adoptadas y la situación de urgencia, esta parte sostiene que “si es más que dudoso que pueda estar justificada la urgencia por la entrada en vigor de las tarifas de suministro de último recurso en julio carece totalmente de sentido la necesidad de crear un órgano específico en la Comisión Nacional de la Energía ya que la protección de los consumidores ante los posibles abusos que se pudieran ocasionar como consecuencia correspondería a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que tienen competencias en materia de consumo”.

El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado en la demanda consiste en que, en opinión del recurrente, los arts. 4 y 5 impugnados habrían invadido la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de consumo *ex* art. 27.10 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en la redacción vigente en aquel momento que fue aprobada por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (EAM).

En materia de consumo, recuerda el Letrado autonómico, el Tribunal Constitucional (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, y 15/1989, de 26 de enero) afirma que “la defensa del consumidor es un concepto de tal amplitud y de contornos tan imprecisos que, con ser en ocasiones complicada la operación calificadora de una norma, estatal o autonómica, cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no acabaría de resolver el problema desde el momento en que la norma puede estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de la competencia”. Esto supone, arguye esta parte, que la norma cuya finalidad es la defensa del consumidor está integrada al mismo tiempo en una disciplina jurídica concreta (legislación civil, mercantil, procesal, etc.), cuya competencia puede estar atribuida expresamente por el art. 149 CE al Estado, de modo que no es suficiente que la Comunidad Autónoma, incluso aunque haya asumido de forma exclusiva la competencia, emita una norma de defensa de los consumidores dentro de su ámbito territorial, sino que hay que examinar si la disciplina concreta en que se articula aquella finalidad defensiva es también competencia suya o, por el contrario, es materia estatal.

En este caso el contenido de las normas recurridas, a su juicio, además de perseguir la defensa del consumidor, lo hacen en ámbitos conectados “con varios títulos competenciales como son los de consumo (art. 27.10 EAM) y los de instalación, distribución y transporte de energía eléctrica (art. 26.1.11 EAM)”, con lo que “tanto el título genérico como el especifico, permiten atribuir a la Comunidad de Madrid la defensa de los intereses de los consumidores de productos energéticos en su ámbito territorial tal y como viene realizando de hecho”, citando al efecto el art. 16 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de consumidores de la Comunidad de Madrid, que regula las oficinas de información a los consumidores y le atribuye funciones semejantes a las que los preceptos impugnados encargan a la CNE a través de la Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos.

De acuerdo con ello, y dado que en relación con el sector energético el Estado no ostenta competencias exclusivas, sino solo para establecer sus bases, serían las Comunidades Autónomas a las que, respetando las mismas, compete el desarrollo normativo y, sobre todo en lo que aquí interesa, la ejecución de la política de defensa de los consumidores del sector energético ante una situación especial como sería la derivada de la implantación de las tarifas de último recurso. En suma, al atribuir las normas impugnadas las funciones ejecutivas en esta materia a un órgano estatal, como es la Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos a crear en la CNE, está asumiendo atribuciones que no tiene e invade las de la Comunidad de Madrid.

El tercer y último motivo de inconstitucionalidad alegado en la demanda consiste en que, en opinión de la parte recurrente, los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009 habrían invadido la competencia de la Comunidad de Madrid en de instalación, distribución y transporte de cualesquiera energías si el ámbito no sale de su territorio conforme el art. 26.1.11 EAM. Argumenta en este sentido que “la distribución de la energía (en este caso eléctrica) viene configurada en el art. 149.1.22 CE por criterio eminentemente territorial en cuanto al reparto de competencias. En los casos en los que la energía no sale del ámbito territorial de la Comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma”. Para el Letrado autonómico, “un aspecto en el que es clara la competencia autonómica es el de las relaciones entre consumidores de energía y las empresas suministradores que, salvo casos excepcionales, son relaciones que no exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma”. Sin embargo, en este caso, sigue afirmando esta parte, “los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009 adoptan la decisión de atribuir competencias ejecutivas en materia de protección al consumidor de electricidad a un órgano estatal como es la CNE”. Con estos datos de contexto, recuerda que “la atribución de funciones ejecutivas al Estado al amparo de su competencia para fijar las bases de una materia, si bien ha sido admitido en ocasiones como las SSTC 48/1988 y 147/1991, siempre lo ha sido bajo la premisa de ser algo absolutamente excepcional, únicamente justificado en que la ejecución afecte a varias Comunidades Autónomas o pueda ocasionar amplios márgenes de discrecionalidad, partiendo por tanto de que el acto ejecutivo deba ser atribuido al Estado por cuanto su contenido es Indispensable para alcanzar el fin de la norma básica”. Y, aplicando tal doctrina a este supuesto, afirma que “ninguna de estas circunstancias concurre en este caso. La protección del consumidor de energía eléctrica está siendo ejercida por las Comunidades Autónomas aplicando tanto el derecho básico estatal como sus propias normas, tanto de consumo como de energía eléctrica, sin que esa actuación haya impedido la aplicación plena de la normativa básica (antes al contrario ha coadyuvado a ello) y sin que haya existido el más mínimo problema de discrecionalidad pese a los frecuentes cambios de una normativa básica a menudo de difícil comprensión”.

2. Mediante providencia de 12 de junio de 2009 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su representación, por el Letrado del mismo, contra los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme ordena el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Mediante escrito registrado el día 17 de junio de 2009, el Vicepresidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados el día 18 de junio de 2009.

4. El A bogado del Estado se personó y presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 29 de junio de 2009. Sostiene, en primer término, la desaparición sobrevenida de parte del objeto de este recurso. Argumenta que “el RD-L 1/2009 fue convalidado por el Congreso el 12 de marzo de 2009 (BOE 19 de marzo de 2009), pero se aprobó también su tramitación como proyecto de ley (art. 86.3 CE) [Diario de Sesiones Congreso, Pleno, núm. 67, sesión plenaria núm. 62, de 12 de marzo de 2009, p. 28]. En el texto aprobado por el Congreso y por el Senado han desaparecido los arts. 4 y 5 aquí recurridos (BOCG Congreso, serie A, núm. 21.6, 3 de junio de 2009, y BOCG Senado, serie II, número 12 e, 26 de junio de 2009). Aunque el texto aprobado por los Cuerpos colegisladores no incluya una cláusula derogatoria expresa, no cabe duda de que —analizando el sentido de la supresión de los que fueron arts. 4 y 5 del RD-L 1/2009 (Diario de Sesiones del Congreso, Comisiones, núm. 280, sesión de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del 21 de mayo de 2009)— es manifiesta la voluntad de privarlos de vigencia”. Razona también “que la derogación de los preceptos legales recurridos entraña, por lo general, la pérdida sobrevenida del objeto en los recursos de inconstitucionalidad, salvo que (i) los preceptos derogados conserven un ‘vestigio de vigencia’ o alguna ultraactividad, o bien (ii) se trate de recursos fundados en la infracción del orden constitucional de competencia. En este último caso hay que comprobar si, con la derogación, subsiste o ha desaparecido la controversia competencial (por todas, SSTC 67/2005, de 17 de marzo, FJ 3, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 1 c). Por el contrario, la derogación del Decreto-ley durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no impide que este Tribunal pueda controlar si al dictarlo se respetaron los límites constitucionales impuestos por el art. 86.1 CE y, en particular, la existencia del presupuesto habilitante de la norma de urgencia (así, por todas, las SSTC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2, 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 4, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4)”. Y, a la vista de esta doctrina y del texto resultante de la tramitación del Real Decreto-ley 1/2009 como proyecto de ley, concluye que “podrá tenerse por desaparecido el objeto de este recurso en relación, al menos, con los motivos segundo y tercero del recurso, puesto que los arts. 4 y 5 recurridos no es que hayan conservado algún vestigio de vigencia o ultraactividad, sino que se han quedado en el papel y no han tenido ni un principio de traducción real en los hechos. Así las cosas, no sería fácil afirmar que subsistiera aquella real y efectiva controversia competencial que hiciera necesario un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional”.

Subsidiariamente, a su juicio, cabe descartar la invasión de los arts. 26.1.11 y 27.10 EAM alegada en los motivos segundo y tercero del recurso. Funda su criterio en varias razones: a) los arts. 4 y 5 recurridos no violan la atribución *ex* art. 26.1.11 EAM porque ésta se refiere a instalaciones de producción, distribución y transporte, y cuando se trata de instalaciones eléctricas entra en juego la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.22 CE (SSTC 74/1992, de 14 de mayo, FJ 1, y 108/1996, de 13 de junio, FJ 3), mientras que las funciones de la nueva oficina se ciñen a las relaciones entre comercializadores, suministradores y consumidores finales, que nada tienen que ver con el régimen de instalaciones energéticas (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 5); b) tampoco se ha violado la competencia de desarrollo legislativo y ejecución relativa a la defensa de los consumidores (art. 27.10 EAM), pues supervisar las relaciones entre consumidores y comercializadores del sector energético se encuadra en la atribución estatal sobre bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE) o, de reputarse base de ordenación del subsector de comercialización de productos energéticos, en el art. 149.1.13 CE. Es obvio, concluye, que sin una supervisión adecuada del actuar de los sujetos de los subsectores energéticos la CNE no podría cumplir su papel de autoridad reguladora y rectora; c) respecto a la función arbitral de tal oficina este Tribunal ha declarado, precisamente en materia de defensa de consumidores, que prever un sistema de arbitraje “es materia que incuestionablemente ha sido atribuida a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6 y 8 CE)” [STC 15/1989, FJ 9 b)], “pues, siendo el arbitraje un ‘equivalente jurisdiccional’, mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada), es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil” (STC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 5, que invalida un precepto de la Ley gallega de consumidores); d) en cuanto a los cometidos atribuidos a dicha oficina por las letras a) y c) de la función 19 de la CNE, alega que se trata en esencia de lograr información, mediante las reclamaciones de los consumidores, acerca de la marcha de la liberalización del mercado eléctrico, para así poder proponer “mejoras regulatorias”. La oficina es, por tanto, a su juicio, poco más que un observatorio de la liberalización, por lo que es inocua en términos competenciales.

En fin, sobre el presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, cuestión a la que no afecta la derogación de las normas impugnadas, el Abogado del Estado considera que la doctrina constitucional está aceptablemente reflejada en el escrito de recurso, y puede leerse resumida, por todas, en las SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, 332/2005, de 15 de diciembre, FFJJ 5 y ss., y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6. De ella resalta que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde al Gobierno y al Congreso, pero que es controlable por el Tribunal Constitucional en cuanto a que la definición de la situación de urgencia no desborde los límites de lo manifiestamente razonable y en cuanto a que exista una conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la concreta urgencia invocada, control que debe verificarse a partir de la exposición de motivos del Decreto-ley, del debate de convalidación y del expediente de elaboración.

Conforme a ello, destaca que el preámbulo afirma que “es necesario abordar también los efectos del proceso de liberalización del sector energético y la inminente entrada en vigor del suministro de último recurso que profundizará en la liberalización del sector eléctrico, de manera que sólo los consumidores con una potencia reducida podrán acogerse a las tarifas de último recurso en los términos exigidos por la normativa comunitaria en la materia”, y también que dicha liberalización “requiere la creación y funcionamiento, con carácter previo a la aplicación efectiva de dicho marco, de una oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos”, pues “[s]ólo con su creación urgente podrá actuar con plena eficacia desde e primer momento, sobre todo teniendo en consideración que es precisamente en el tránsito de una norma a otra cuando se van a producir los principales riesgos para los consumidores”. Y que en el debate de convalidación, el Ministro del ramo expuso que “su implantación [de la Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos] resulta de extraordinaria y urgente necesidad, dado que, según los plazos previstos, esta oficina debe comenzar a funcionar antes del próximo mes de julio de 2009, fecha en la que está previsto que entre en vigor el suministro de último recurso, que va a sustituir a las actuales tarifas integrales y que va a suponer un importante avance en el proceso de liberalización energético”.

A continuación el Abogado del Estado contextualiza estas afirmaciones. Explica que desde 1997 en el mercado minorista de electricidad han convivido precios libremente pactados y consumidores a tarifa, pero que la Ley 17/2007 extingue el sistema tarifario integral restando como residuo la tarifa de último recurso, orientada a garantizar a los clientes domésticos y a las pequeñas empresas el derecho a un servicio universal (3.3 Directiva 2003/54/CE) y que debe fijarse de manera que no ocasione “distorsiones de competencia en el mercado” [art. 18.1 de la Ley del sector eléctrico (LSE 2007)]. Añade el Abogado del Estado que “la disposición adicional 24 de la Ley 17/2007 preveía que el sistema tarifario integral quedara suprimido el 1 de enero de 2009, con simultáneo establecimiento de la [tarifa de último recurso … pero] que los numerosos y complejos problemas que entraña semejante operación de reforma del mercado eléctrico han llevado a que la extinción de las ‘tarifas integrales’ y la iniciación del sistema [de tarifa de último recurso] se haya aplazado al 1 de julio de 2009 (*cfr* arts. 1.2 y 4.1 del Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, cuyo art. 6.1, como medida de promoción de la competencia, regula una actuación informativa de la CNE; arts. 3 y 4 de la Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio)”. Hay, pues, concluye el Abogado del Estado, “una coyuntura económica problemática nacida de la transformación del mercado eléctrico fijada en la Ley 17/2007 para el 1 de enero de 2009 y aplazada luego a 1 de julio de 2009. Antes del 1 de julio de 2009 se requiere una importante actuación de carácter masivo para informar al consumidor del gran cambio que se avecina, especialmente de la liberalización del mercado, de su facultad de elegir suministrador y de que, si no lo elige, quedará adscrito al comercializador de último recurso y al régimen [de tarifa de último recurso]. La circunstancia de posibles cambios —igualmente masivos— de suministrador eléctrico en el citado periodo justifican la creación de un mecanismo de arbitraje voluntario. Y, en fin, la demanda de información y atención de los consumidores y las controversias resueltas arbitralmente por la Oficina de Defensa del Consumidor de la CNE permitirán a ésta sugerir ‘mejoras regulatorias’. … Ha de notarse que, sobre todo, durante los primeros tiempos de aplicación de la [tarifa de último recurso] es precisa una cuidadosa observación del funcionamiento real del mercado para evitar que el nuevo régimen de los comercializadores de último recurso -que se benefician de la inercia del consumidor- pueda crear distorsiones de la competencia de no fácil corrección posterior”.

Es paralela, según esta parte, la situación en el sector gasista. La Ley 12/2007, de 2 de julio, modificó la Ley 34/1988, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, para adaptarla a la Directiva 2003/55/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. El nuevo art. 93 de la Ley del sector de hidrocarburos reguló la tarifa de último recurso, como imponía la mencionada Directiva. También para el suministro de gas con tarifa de último recurso había un calendario, que no pudo cumplirse (disposición transitoria quinta de la Ley 12/2007). La Orden ITC 1660/2009, de 22 de junio, aludía a un nuevo calendario, que fijaba el 1 de julio de 2009 como fecha en que tendrían tal derecho los consumidores conectados a presiones inferiores a 4 *bar* y consumos no superiores a 50.000 Kwh/año, y establecía la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas natural. Vale, a su juicio, para el mercado del gas natural y su reforma, *mutatis mutandis*, cuanto acababa de exponer para el eléctrico.

El Abogado del Estado defiende igualmente que, justificada así la peculiar urgencia, no hay duda de la conexión de sentido entre la situación y la medida. En su opinión, “la situación queda definida por la efectividad de la transición de un mercado regulado a un mercado liberalizado, en el que los demandantes de energía para consumo deberán elegir suministrador antes del 1 de julio de 2009 o, en su defecto, recibir el suministro de un comercializador de último recurso. La medida consiste en atribuir una nueva función a la CNE —autoridad reguladora que debe velar por la transparencia y la competencia—, creando dentro de ella una oficina especial a fin de difundir información entre los consumidores y resolver arbitralmente controversias, de manera voluntaria, como medios para supervisar el paso de un tipo de mercado eléctrico y gasista a otro tipo, y especialmente, observar el periodo inicial —y clave— en esta gran operación de reforma del mercado energéticos minoristas de la electricidad y el gas natural”.

En todo caso, argumenta también el Abogado del Estado, a la hora de juzgar sobre el presupuesto habilitante no deben interferir los problemas relativos al orden de competencia. El recurso, a su juicio, mezcla las dos cosas cuando en la página 7 afirma que “carece de sentido la necesidad de crear un órgano específico en la Comisión Nacional de la Energía, ya que la protección de los consumidores ante los posibles abusos ... correspondería a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas”.

5. Por providencia de 9 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 4. Creación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Defensa del Consumidor.

La Comisión Nacional de Energía procederá de inmediato a la creación y puesta en funcionamiento de una Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos.”

“Artículo 5. Modificación del apartado tercero.1 de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector hidrocarburos.

Se modifica el apartado 3.1 de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, añadiéndose una función nueva decimonovena, cuyos términos son los siguientes:

Decimonovena. Ejercerá por medio de la Oficina de Defensa del Consumidor, las siguientes funciones:

a) Informar y atender al consumidor de productos energéticos.

b) Resolver controversias entre operadores del sector energético y consumidores de productos energéticos. Esta función de arbitraje tendrá carácter voluntario para las partes.

c) Informar a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de las reclamaciones y proponer, en su caso, las correspondientes mejoras regulatorias.”

En el escrito de interposición se sostiene, con los argumentos expuestos con detalle en los antecedentes, la inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad en la aprobación de las normas recurridas. De otro lado, se imputa a dichos preceptos legales la invasión de las competencias autonómicas en materia de “defensa del consumidor y del usuario” (art. 27.10 EAM) y de “instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad” (art. 26.1.11).

Por su parte, el Abogado del Estado insta la inadmisión —por desaparición sobrevenida del objeto derivada de la derogación de los preceptos recurridos— en cuanto la invasión de los arts. 26.1.11 y 27.10 EAM alegada en los motivos segundo y tercero del recurso. Respecto de estos motivos de inconstitucionalidad de signo competencial solicita, subsidiariamente, su desestimación. En fin, sobre el presupuesto habilitante de la legislación de urgencia *ex* art. 86.1 CE, cuestión a la que no afecta la derogación de las normas impugnadas, razona, con el pormenor reseñado en los antecedentes, que, en su opinión, en la exposición de motivos y en el debate de convalidación se define de un modo razonable la situación de extraordinaria y urgente necesidad a que responden las medidas adoptadas en virtud de estos preceptos, las cuales están claramente relacionadas con dicha situación.

2. Delimitado en estos términos el debate que se somete a la consideración del Tribunal, resulta necesario, en primer término, verificar si concurre la causa de inadmisión parcial que suscita una de las partes.

Es cierto que, como el Abogado del Estado destaca, el Real Decreto-ley 1/2009, después de ser convalidado por el Congreso el 12 de marzo de 2009 (“BOE” 19 de marzo de 2009), se tramitó como proyecto de ley según permite el art. 86.3 CE (“Diario de Sesiones Congreso”, Pleno, núm. 67, sesión plenaria núm. 62, de 12 de marzo de 2009, p. 28). Constatamos igualmente que el “BOE” de 4 de julio de 2009 publicó la Ley 7/2009, de 3 julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero). En esta Ley lo que era el capítulo I (art.1) y II (arts. 2 y 3) del Real Decreto-ley 1/2009 pasa, sustancialmente con idéntica redacción, a ser el título I (art.1) y II (arts. 2 y 3), pero el capítulo III, que contenía los arts. 4 y 5 impugnados en este recurso, ha desaparecido por completo. Sobre el significado de esta supresión es muy ilustrativo que en la sesión en la que la Comisión competente del Congreso, ejerciendo competencia legislativa plena, aprobó el texto de dicho proyecto de ley, que luego se publicó en el “BOE” como Ley 7/2009, pueden leerse las siguientes palabras pronunciadas por el Sr. López Águeda, del Grupo Parlamentario Socialista (“Diario de Sesiones Congreso”, Comisiones, núm. 280, sesión de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del 21 de mayo de 2009, páginas 2 y 3): “Hay una segunda cuestión que, evidentemente, también ha suscitado mucho interés en el decreto porque se proponía la creación de esa oficina del defensor del consumidor de la energía, en la que es verdad que muchos grupos plantean una cuestión competencial. Por tanto, en aras a buscar acuerdos con el Ministerio de Industria en otros foros y buscar una solución a esta cuestión y teniendo en cuenta que también hay enmiendas del PNV, desde luego, la 12 y 13 de supresión; de Esquerra Republicana, 37 y 38, y de CiU, especialmente de CiU, 41, propondría agrupar todas esas enmiendas y suprimir también los arts. 4 y 5 de la ley.”

Es doctrina constitucional reiterada que en los recursos de inconstitucionalidad, debido a la nota de abstracción que los rige y a que su finalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales impugnados hacen que su objeto decaiga, salvo que el motivo alegado para fundar la inconstitucionalidad sea de carácter competencial, en cuyo caso, para decidir si el objeto se mantiene o ha desaparecido sobrevenidamente, habrá que examinar si la derogación de tales normas conlleva la eliminación de la controversia o, por el contrario, al sustituirse por otros preceptos de contenido equivalente, aquélla sigue intacta [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

En este caso, como acabamos de indicar, los preceptos legales impugnados han sido derogados tácitamente por Ley 7/2009, de 3 julio, y no se han adoptado otros en su lugar. Además, la no inclusión de estas disposiciones, ni de ninguna similar, en la Ley 7/2009 obedece precisamente, según los términos transcritos del debate parlamentario, al fin de atender a la cuestión competencial que varios grupos parlamentarios habían planteado en el Congreso de los Diputados. Hemos de concluir, por tanto, que no solo es que los preceptos legales impugnados hayan perdido vigencia, sino que además ha desaparecido sobrevenidamente la controversia competencial que el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha suscitado a través de este proceso constitucional, por lo que procede declarar que ha desaparecido sobrevenidamente su objeto al menos en parte, en relación a la invasión de los arts. 26.1.11 y 27.10 EAM alegada en los motivos segundo y tercero del recurso.

Por otro lado, después de varios años en que la legislación estatal se mantuvo en los términos previstos Ley 7/2009, el art. 2.32 del Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, atribuyó a la CNE nuevas funciones (de la decimonovena a la trigésimo segunda de la disposición adicional undécima de la Ley del sector de hidrocarburos), de modo que su función trigésimo segunda es “informar, atender y tramitar, en coordinación con las Administraciones competentes, a través de protocolos de actuación, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y del sector de hidrocarburos y tener a disposición de los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigios”. La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, derogó expresamente la Ley del sector de hidrocarburos, pero en su disposición adicional octava, apartados 1 c) y 2 d), conserva la función indicada, solo que atribuida al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en lugar de a la CNE, tránsito que a estos efectos es intranscendente porque sigue siendo un órgano estatal. Ahora bien, que una normativa estatal en parte semejante haya surgido años después puede dar lugar, en su caso, a una nueva controversia competencial, que deberá ser deducida en relación a los nuevos preceptos, pero no es obstáculo para declarar que la controversia suscitada en este proceso, que es la asociada a los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, desapareció completamente con la Ley 7/2009, lo que lleva aparejadas las consecuencias indicadas sobre el objeto de este proceso y reflejamente su inadmisión parcial.

3. No podemos llegar a la misma conclusión respecto del primer motivo de inconstitucionalidad, pues la derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este Tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron o no los límites constitucionales *ex* art. 86.1 CE y, en lo que aquí interesa, sobre si concurría el presupuesto habilitante de la norma de urgencia (por todas, las SSTC 155/2005, de 9 de junio, FJ 2, 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 4, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4).

Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto que según el art. 86.1 CE habilita al Gobierno a dictar decretos-leyes (*inter alia*, SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 96/2014, de 12 de junio, FJ 5). Esta doctrina, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse “al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado”, resalta que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución es un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, cuyo respeto debe controlar el Tribunal (STC 68/2007, FJ 6).

En cuanto a la configuración de este cometido, hemos afirmado en dicha STC 68/2007, de un lado, “que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3) y, de otro, “que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, FJ 3).

Sobre el primer aspecto de los dos —definición de la situación de urgencia— nuestra doctrina ha precisado que no es necesario “que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, ‘los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma’” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal entendió, con relación a una reforma del sistema de protección por desempleo articulada mediante un real decreto-ley, que “hablar de la ‘cambiante situación de la economía internacional’ o de ‘nuevas oportunidades más variadas que… en etapas anteriores’ supone la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional”, por lo que apreció la falta de una definición explícita y razonada de situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que habilitase el uso de la legislación de urgencia. Por el contrario, también en consonancia con esa doctrina, la utilización de este instrumento normativo se ha estimado legítima “en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia —conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan— nuestra doctrina “ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’.” (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

4. De acuerdo a la doctrina constitucional sintetizada, para resolver si la definición de la situación de urgencia es acorde o no con el art. 86.1 CE hemos de partir del examen del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2009 y del subsiguiente debate de convalidación.

En aquél se lee que “es necesario abordar también los efectos del proceso de liberalización del sector energético y la inminente entrada en vigor del Suministro de Último Recurso que profundizará en la liberalización del sector eléctrico, de manera que sólo los consumidores con una potencia reducida podrán acogerse a las Tarifas de Último Recurso”, lo que “requiere la creación y funcionamiento, con carácter previo a la aplicación efectiva de dicho marco, de una oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos”, pues “[s]ólo con su creación urgente podrá actuar con plena eficacia desde el primer momento, sobre todo teniendo en consideración que es precisamente en el tránsito de una norma a otra cuando se van a producir los principales riesgos para los consumidores”. Por su parte, el Ministro Industria, Turismo y Comercio en el debate de convalidación (“Diario de Sesiones Congreso”, Pleno, núm. 67, 12 de marzo de 2009, p. 5), con referencia a los mercados energéticos, expuso que “[I]a transición desde un modelo regulado a otro liberalizado, impuesta por las normativas comunitaria y española, hace necesaria la creación y puesta en marcha de un órgano público de información, atención y arbitraje, que actúe con eficacia y eficiencia”; y añadió que “su implantación resulta de extraordinaria y urgente necesidad, dado que, según los plazos previstos, esta oficina debe comenzar a funcionar antes del próximo mes de julio de 2009, fecha en la que está previsto que entre en vigor el suministro de último recurso, que va a sustituir a las actuales tarifas integrales y que va a suponer un importante avance en el proceso de liberalización energético”.

5. No hay duda, a la vista de los pasajes transcritos, que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica este Real Decreto-ley es explícita y razonada y, conforme al análisis externo que nos corresponde, cabe afirmar que no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una concreta coyuntura económica que exige una rápida respuesta, como es la liberalización de los mercados energéticos (electricidad y gas) operada por Ley 17/2007, de 4 de julio, que modificó la Ley del sector eléctrico, y por Ley 12/2007, de 2 de julio, que modificó la Ley del sector de hidrocarburos, liberalización que como dijo el Ministro del ramo en el debate de convalidación “debe comenzar a funcionar antes del próximo mes de julio de 2009” y que consiste en eliminar la tarifa general y en su lugar consagrar como regla la libertad de contratar, salvo la opción residual por lo que se denomina tarifa de último recurso, orientada a garantizar a ciertos consumidores el derecho a un servicio universal.

Los concretos reproches que el Letrado autonómico formula respecto a la definición de la situación extraordinaria y urgente necesidad no pueden ser acogidos. De un lado, opone que “esa liberalización venía impuesta por el Derecho comunitario con amplios plazos de transposición que permitían al Gobierno la adopción de un calendario adecuado de transposición por normas legales sin necesidad de acudir al mecanismo extraordinario del Decreto Ley”. Frente a esta alegación debe prevalecer nuestra doctrina (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7; 1/2012, de 13 de enero, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5) según la cual “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues ‘lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran’”, doctrina reiterada en la STC 39/2013, de 14 de febrero.

En este caso, de nuevo sin ir más allá del enjuiciamiento externo que al Tribunal le toca en esta sede, constatamos que la excepcionalidad de la situación se justificaba en relación a la necesidad de asegurar que el complejo tránsito entre un régimen regulado de los mercados energéticos y otro en gran medida liberalizado se producía de un modo efectivo, lo que debemos considerar suficiente a estos efectos porque este Tribunal ha reconocido reiteradamente “la relevancia, desde la perspectiva del art. 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético” (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8). Así, en la última resolución afirmamos, con relación a la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de un Real Decreto-ley, que “la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad”.

Sostiene la recurrente, en segundo lugar, que la realidad que eventualmente haría necesario aumentar la protección del usuario de los mercados energéticos se materializaría, en su caso, en un tiempo futuro, una vez de que el nuevo régimen se implantase a partir del 1 de julio de 2009. Ahora bien, según el análisis que nos es propio, es bastante para desechar esta alegación con constatar que la situación de necesidad que pretende atender la legislación de urgencia cuestionada, al consistir en el aseguramiento de que el cambio de régimen en los mercados energéticos sea efectivo, se refiere de un modo principal al tránsito de un régimen a otro, como expresamente declara el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2009 al afirmar que “la liberalización del sector energético y la inminente entrada en vigor del Suministro de Último Recurso … requiere la creación y funcionamiento, con carácter previo a la aplicación efectiva de dicho marco, de una oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos”, pues “[s]ólo con su creación urgente podrá actuar con plena eficacia desde el primer momento, sobre todo teniendo en consideración que es precisamente en el tránsito de una norma a otra cuando se van a producir los principales riesgos para los consumidores”.

Por todo ello, conforme a nuestra doctrina, recapitulada en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia, debemos declarar que los órganos políticos, al explicitar que la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que responde el Real Decreto-ley 1/2009 es la efectividad de la liberalización de los mercados energéticos que debe estar funcionando a partir del 1 de julio de 2009, no hacen un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, por lo que concurre esta primera dimensión del presupuesto habilitante requerido por el art. 86.1 CE.

6. En cuanto al segundo aspecto del control que debe acometer el Tribunal Constitucional respecto de la legislación de urgencia —la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas adoptadas— la parte recurrente solo opone que “carece totalmente de sentido la necesidad de crear un órgano específico en la Comisión Nacional de la Energía ya que la protección de los consumidores ante los posibles abusos que se pudieran ocasionar como consecuencia correspondería a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que tienen competencias en materia de consumo”, aludiendo al efecto al art. 16 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de consumidores de la Comunidad de Madrid.

Esta alegación no puede prosperar porque mezcla las cuestiones competenciales con la concurrencia del presupuesto habilitante de la legislación provisional de urgencia. En efecto, procede rechazarla porque cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, todos los poderes públicos que tengan atribuidas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre claro está que lo hagan dentro de su espectro de competencias. El hecho que el legislador estatal haya aprobado, invocando al efecto sus competencias, medidas legislativas para satisfacer tal necesidad no impide que otros legisladores hagan lo propio dentro de las suyas, por lo que no puede invadir éstas. Por ello, esta objeción relativa al presupuesto habilitante se reconduce a si el Estado tiene competencia en la materia sobre la que recaen las medidas aprobadas en el Real Decreto-ley 1/2009, cuestión que no debemos abordar porque, como ya dijimos, ha decaído sobrevenidamente.

En todo caso, más allá de las objeciones formuladas expresamente por el recurrente, procede declarar, atendiendo a su contenido, que “la relación directa o de congruencia con la situación de necesidad que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)” concurre en las medidas contenidas en los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, pues la situación de necesidad consistía precisamente en asegurar que el complejo tránsito entre un régimen regulado y otro en gran medida liberalizado se producía de un modo efectivo, para lo cual, conforme a criterios de lógica formal, podría ser útil, de un lado, evitar que la falta de información a los consumidores diera lugar a que la inercia del sistema anterior lastrase la implantación del nuevo y, de otro, facilitar, en aras del mismo objetivo, que los numerosos conflictos que eran de esperar se solventaran mediante mecanismos rápidos como el arbitraje, sin olvidar que la atención a las reclamaciones de los consumidores y la resolución de sus conflictos con los comercializadores podría coadyuvar a identificar las mejoras regulatorias que requiere el funcionamiento del nuevo mercado liberalizado.

Por otro lado, también la estructura de las disposiciones impugnadas, las cuales estaban dotadas de eficacia inmediata por cuanto que entraban en vigor el mismo día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/2009), contribuye a afirmar que hay entre ellas y la situación de necesidad descrita la relación de adecuación exigida para que se entienda concurrente el presupuesto habilitante de la facultad del Gobierno de dictar legislación de urgencia *ex* art. 86.1 CE.

7. Hemos de concluir, por todo lo señalado, que, en el caso del Real Decreto-ley 1/2009 objeto de este proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que las medidas adoptadas en los arts. 4 y 5 de dicha norma no carecen de conexión de sentido en relación a la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita por aquél.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 143/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:143

Conflicto positivo de competencia 5571-2008. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

Competencias en materia laboral y de seguridad social: adecuado ejercicio de las competencias estatales (STC 88/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en relación a la regulación del subsistema de formación profesional para el empleo de la STC 88/2014 [FFJJ 2 a 12].

2. El título competencial sobre el régimen normativo y de gestión de las subvenciones radica en la propia competencia que tenga fijada el Estado en la materia sobre la que se proyecte la subvención, ya que esta última en sí misma no delimita competencias (STC 13/1992) [FJ 5].

3. Para los supuestos en que, como ocurre en materia laboral, el Estado tiene atribuida la competencia sobre legislación y la Comunidad Autónoma la de ejecución, si bien la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, el legislador estatal puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios (STC 13/1992) [FFJJ 10, 12].

4. El art. 149.1.7 CE habilita al Estado para prever las estructuras organizativas y de participación entre las Administraciones competentes y los agentes sociales, como traslación de los principios generales de cooperación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, siempre y cuando las funciones atribuidas a estos órganos no sustituyan las facultades de ejecución y gestión que son propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012) [FJ 11].

5. Doctrina sobre la delimitación de competencias en materia de formación profesional para el empleo, *ex* art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (SSTC 112/2014, 123/2014) [FFJJ 3, 5 a 10].

6. En materia de procesos sobre conflictos competenciales la eventual pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial (SSTC 149/2012, 112/2014) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 10 de julio de 2008, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia en relación con los arts. 1; 3.1; 5.1; 6.1; 12.2; 17.1; 21.1; 22; 26.1; 26.5; 27.1 y 27.3, de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

2. El conflicto se fundamenta por la parte promotora del mismo, en los siguientes motivos:

a) En el apartado que se dedica a los “antecedentes”, el primero de ellos sirve para delimitar el objeto del conflicto de competencia planteado, identificando las normas reguladoras del sistema integral de formación profesional dictadas con anterioridad a la orden aquí impugnada, en concreto tanto la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, que comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones (formación inicial), el acceso al empleo (inserción y reinserción laboral) y las orientadas a la formación continua en las empresas; como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, la cual sitúa la formación para el empleo en el centro de las políticas del ámbito laboral y otorga protagonismo a la formación continua. Añade sin embargo que las Sentencias de este Tribunal 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, llevaron a revisar el modelo de formación continua, dando lugar a la aprobación del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, ya derogado, el cual reguló diversos aspectos del subsistema de formación profesional continua y que fue dictada “al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartados 7, 13 y 17 de la CE”. Su art. 2.2 g) previó la incorporación de las Comunidades Autónomas a la gestión de las actividades formativas, mientras que el posterior Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, recoge la “colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes” en esta materia [art. 3 d)].

Concluye este primer antecedente diciendo que la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, en los preceptos de ésta que se impugnan, “no respeta el sistema de distribución de competencias, en una materia en la que concurren competencias estatales y autonómicas, ignorándose la competencia autonómica de ejecución en la gestión del sistema, despojándose a la Comunidad de Madrid, de forma unilateral, desde el Estado, de las competencias que tiene constitucional y estatutariamente atribuidas”.

En el segundo “antecedente” del escrito que suscita el conflicto de competencia, titulado “actuaciones procedimentales previas”, se explica que el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha cumplido con el trámite de “requerir de incompetencia al Gobierno del Estado”, y para que éste adoptara un acuerdo para la derogación de la orden, de modo que transcurrido el plazo de un mes previsto en el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), “sin que el Gobierno de la Nación contestara a dicho requerimiento”, se consideró respondido éste de manera negativa, si bien se ha recibido una contestación expresa “de forma extemporánea” el 17 de junio de 2008, mediante la cual se traslada el acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de junio de 2008, desestimatorio de lo solicitado, lo que ha motivado la presentación del presente conflicto competencial, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptado el 3 de julio de 2008.

b) La fundamentación jurídica del escrito que contiene el presente conflicto de competencia, se compone de cuatro fundamentos de carácter general, y de un fundamento quinto donde se desglosan los diversos motivos de impugnación de cada uno de los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que se cuestionan.

Así, en el fundamento jurídico primero se hace referencia al Real Decreto 395/2007, en cuyo desarrollo se dicta aquella orden y que comprende la formación profesional en sus modalidades ocupacional y continua (excluyendo por tanto la reglada o inicial). Respecto de esta última, la continua, se alega que este Tribunal ha declarado en la STC 95/2002, de 25 de abril, que el título competencial aplicable es el de la legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE, sin perjuicio de la competencia de ejecución a cargo de los órganos de las Comunidades Autónomas. La correspondiente a la Comunidad de Madrid se plasma, por su lado, en el art. 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía, sin que pueda interferir en este reparto competencial, se añade, los reales decretos de traspaso de funciones de gestión a dicha Comunidad Autónoma, en cuanto los mismos no son atributivos de competencias conforme tienen declarado las SSTC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2; y 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 6.

Se indica igualmente que las SSTC 95/2002 y 190/2002 han resuelto que las ayudas destinadas a las acciones de formación continua de los trabajadores, en cuanto a su gestión y tramitación, “debe realizarse por las Comunidades Autónomas, para lo cual deben transferirse a éstas los fondos correspondientes”. Desde esta óptica, se alega en el escrito que la regulación contenida en los artículos de la Orden TAS/718/2008 que se impugnan, “no respeta el sistema de distribución de competencias”, tratándose —reitera— de un ámbito competencial concurrente, pero ignorándose la que recae sobre la Comunidad Autónoma sobre la gestión del sistema, despojándose de ella, “de forma unilateral, desde el Estado”, para implantar un sistema de gestión centralizada, contraria a la que señala aquella STC 95/2002. Por ello, “habría de considerarse vulnerada la competencia de ejecución de la legislación laboral, atribuida a la Comunidad de Madrid en el artículo 28.1.12 de su Estatuto de Autonomía”.

c) El fundamento jurídico segundo del escrito se titula “Actuación del Estado sobre la ejecución reservada a las Comunidades Autónomas” y plantea un interrogante al que se contesta negativamente, respecto de la posible injerencia del Estado en el ámbito ejecutivo de la formación profesional. Para ello precisa que este Tribunal Constitucional ha establecido la existencia de tres posibles supuestos donde la intervención estatal podría ser factible sin menoscabo del marco competencial impuesto en esta materia por la Constitución, pero que ninguno de esos tres supuestos concurre en este caso, lo que equivale a un exceso competencial del Estado. Tales supuestos serían: (i) cuando la ejecución tenga un alcance intercomunitario o supracomunitario, por incidir en el territorio de más de una Comunidad Autónoma (cita las SSTC 1/1982 y 146/1986); (ii) cuando hubiere riesgo para la seguridad pública y existen razones de urgencia que lo justifiquen (cita la STC 33/1982); y, (iii) “cuando las ejecuciones deban realizarse desde criterios o valoraciones nacionales, siendo el Estado el único que puede decidir” (cita las SSTC “de 28 de enero, 22 de febrero, y 8 de julio de 1982 y 28 de abril, 20 de mayo y 28 de junio de 1983”).

d) El tercer fundamento jurídico trata de la “habilitación competencial del Estado para dictar la Orden TAS/718/2008”. Se vuelve a pasar revista a las normas que establecen la competencia en esta materia: de un lado el art. 149.1.7 CE, precepto al que alude la disposición final primera de la propia orden; y de otro lado el art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, concretando luego el art. 28.2 las competencias que corresponden a dicha Comunidad Autónoma. Y si bien considera aplicables otros dos títulos competenciales a su favor, el del art. 26.1.1.1 de su Estatuto en cuanto a la competencia exclusiva para la “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”; y el del art. 26.3.1.1, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional (en relación con los arts. 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13 CE); luego se matiza dicha afirmación diciendo que este Tribunal ha declarado en su STC 95/2002, que el título competencial aplicable es únicamente el de la legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

e) Como fundamento jurídico cuarto, el Letrado de la Comunidad de Madrid se refiere a la “doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones”, integrada en concreto por las SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 95/2002, FJ 18; y 230/2003, FJ 4. La primera de ellas recoge cuatro posibles supuestos de delimitación competencial “a los que pudieran reconducirse los distintos modelos de regulación subvencional”, resultando aplicable en el ámbito laboral el tercero de ellos: la competencia del Estado en cuanto a la legislación y la de la Comunidad de Madrid sobre su ejecución, sin que el Estado pueda condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación (fundamento jurídico 4 de la citada STC 13/1992). Se recalca que la subvención no es un concepto que deslinde competencias (con cita de las SSTC 39/1982, de 30 de junio, 144/1985, de 25 de octubre, 179/1985, de 19 de diciembre, y 146/1986, de 25 de noviembre) y que la orden aquí impugnada ha vulnerado la doctrina constitucional, al incidir el Estado en la ejecución y gestión que compete a la Comunidad de Madrid, citando también las SSTC 95/1986, de 10 de julio, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 15 ;y 186/1999, de 11 de octubre, FJ 4.

f) El escrito de formalización del conflicto, aborda en su fundamento jurídico quinto la impugnación concreta de los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que considera contrarios a la doctrina de este Tribunal que establece el reparto competencial en el ámbito del subsistema de formación profesional para el empleo. Con cita de la STC 141/1993, de 22 de abril, se sostiene que “todos los preceptos de la orden … que tiendan, directamente, en complemento necesario del Real Decreto 395/2007 a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la formación para el empleo deben ser razonablemente considerados como normas básicas”, no así las que fijen meras cuestiones de detalle o procedimiento. También se cita el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de Real Decreto 395/2007, en el que se advierte que el Estado no puede ignorar la competencia de ejecución a cargo de las Comunidades Autónomas.

g) Luego de estas consideraciones, se centra el escrito de impugnación en el art. 1 de la orden, relativo al objeto y ámbito de aplicación de la misma, sosteniéndose que dicho precepto vulnera el orden constitucional de competencias “pues establece y pretende regular de forma íntegra, con un ámbito de aplicación que se extiende a todo el territorio estatal, las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar la formación de oferta prevista en el Real Decreto 395/2007, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel meramente subsidiario, sin hacer la menor referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a las Comunidades Autónomas”. Añade que en contra de lo argumentado en el acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2008, este art. 1 “va más allá del carácter meramente programático que le atribuye dicho Acuerdo”.

h) El siguiente precepto impugnado es el art. 3.1 de la Orden TAS/718/2008, el cual determina los requisitos que han tener los beneficiarios de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados. El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que dentro de la competencia ejecutiva que corresponde a esta última, debe comprenderse “tanto la determinación de las formas de ejecución como la determinación por parte de esta Administración autonómica de las Entidades firmantes”. Recuerda que el art. 23.3 apartado 1 del Real Decreto 395/2007 remite a una orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la fijación de las bases reguladoras de las subvenciones en este ámbito, que son las que recoge la Orden TAS/718/2008, “con un detalle tal que se priva a la Comunidad de Madrid no sólo de decidir cómo ejecuta estas ofertas formativas, sino además, de adecuarlas a su política y peculiaridades propias”. Añade que este Tribunal declaró inconstitucional el art. 7 de la Ley Orgánica del proceso autonómico por STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, en cuanto al alcance de la sujeción de las Comunidades Autónomas a la normas reglamentarias del Estado que condicionan su competencia de ejecución, lo que ahora sin embargo, dice, parece que el Gobierno de la Nación pretende imponer por la vía de los hechos; e insiste en que la fijación de las entidades firmantes excede el carácter de generalidad de una norma (legal o reglamentaria), “constituyendo, en realidad, una decisión que forma parte del contenido de la competencia autonómica de ejecución”.

i) Se refiere a continuación el escrito impugnatorio, al art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, reguladora de los destinatarios de la formación, entendiendo que invade también las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid y además, que se extralimita con relación a lo dispuesto en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007 que le da cobertura, al establecer la orden el porcentaje de los trabajadores necesarios para conformar el término “prioritariamente” en cuanto a los programas dirigidos a trabajadores desempleados y ocupados. Se sostiene que con tal regulación se vulnera la STC 141/1993, pues no es complemento necesario de aquel Real Decreto destinado a dotar de efectividad práctica a los principios básicos de la formación, sino una prescripción de detalle o de procedimiento que puede perfectamente ser sustituida por la que establezcan las Comunidades Autónomas con competencia en la materia; resultando incoherente que “el Estado por medio de Real Decreto (verdadera expresión de la potestad reglamentaria *ex* artículo 97 CE) deje a las Comunidades Autónomas la facultad de concretar la proporción de los trabajadores a formar y que la Orden Ministerial limite esa facultad autonómica a porcentajes superiores al 60%...”.

j) Con respecto al art. 6.1 de la Orden TAS/718/2008, afirma el escrito de impugnación que existe invasión competencial porque el precepto establece, con carácter obligatorio e imperativo, tres colectivos a los que atribuye el carácter de prioritarios, siendo que el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, no impone ninguno, pues se limita a decir que “podrán tener prioridad”, mientras que en cuanto a los trabajadores de baja cualificación el Real Decreto liga su inclusión en estos planes, a lo que establezcan “las Administraciones competentes”.

k) El siguiente precepto objeto de censura por el Letrado de la Comunidad de Madrid es el art. 12.2 de la Orden TAS/718/2008, donde se establece que la cuantía de la subvención se calculará teniendo en cuenta los módulos económicos máximos contenidos en el anexo I de la misma orden. A su criterio, la fijación de tales módulos desconoce la diversidad de situaciones de cada Comunidad Autónoma, por lo que deberían ser pactados con éstas “a fin de dar cabida a las variaciones de coste de la vida y de los servicios” existente en cada una de ellas, o al menos haber dejado salvada la posibilidad de que dichas Comunidades Autónomas puedan establecer otra cosa en sus respectivos ámbitos de gestión y ejecución. Se alega también infringida la doctrina de la STC 141/1993, comportando una regulación de detalle o de procedimiento que puede ser sustituida por las Comunidades Autónomas sin merma de la eficacia de los principios básicos.

l) El art. 17.1 de la Orden TAS/718/2008 se refiere a la ejecución de los planes de formación mediante convenios entre las organizaciones y entidades beneficiarias definidas en el art. 3.1, y el órgano competente de la Administración estatal o autonómica. El precepto se considera por la Comunidad de Madrid, como vulnerador del reparto competencial en detrimento de esta última, porque invade “su ámbito interno de organización de los servicios formativos, pues obliga a que en el ámbito autonómico la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional y además determina o impone cuáles han de ser las partes firmantes. Se trata de una norma de detalle procedimental cuyo carácter básico no aparece justificado”, la cual deja sin contenido lo previsto en el art. 24.3 del Real Decreto 395/2007 en cuanto al respeto de las competencias autonómicas, pues desapodera a la Comunidad Autónoma de sus propias competencias al imponer la vía convencional y la entidad con la que han de suscribirse los convenios, desconociendo así de paso “la naturaleza cuasicontractual que la Jurisprudencia ha otorgado a los actos convencionales”. Debe ser la Comunidad de Madrid la que, si opta por la vía convencional, pueda seleccionar las entidades firmantes (cita en su apoyo las SSTC 95/1986, 152/1998, 201/1988 y 13/1992).

m) Pasa después el escrito de impugnación a analizar el art. 21.1 de la Orden TAS/718/2008, al que reputa igualmente infractor de las competencias de ejecución y gestión de la Comunidad de Madrid, pues el Estado impone aquí la vía de las subvenciones y “hasta el procedimiento de concesión de subvenciones a utilizar (el de la concesión directa)”, con una “notable diferencia de lo que el art. 22 d) del Real Decreto 395/2007 establece para el Estado, en el que se prevé como canal o vehículo la suscripción de convenios”. Afirma que asignar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de las bases reguladoras de las subvenciones en este campo, “limita e impone” la forma de actuar a la Comunidad de Madrid, “sin poder introducir los elementos necesarios para dar satisfacción a las peculiaridades propias de nuestro ámbito”; se sustrae a su decisión la forma de ejecutar las acciones formativas y se le impide acudir a otro tipo de procedimiento de concesión, “como pueda ser el de concurrencia competitiva”. Añade que no existen circunstancias que justifiquen la conveniencia de atribuir al Estado la gestión del sistema, por lo que, se tome como referencia el art. 23 del Real Decreto o bien el art. 22 que invoca el acuerdo del Consejo de Ministros en su contestación al requerimiento previo, “lo cierto es que los dos [preceptos] establecen lo mismo, esto es, la utilización del procedimiento de concesión directa para el otorgamiento de las subvenciones, condicionamiento que a nuestro juicio excede del ámbito competencial estatal”.

n) El siguiente art. controvertido en el conflicto planteado es el 22 de la Orden TAS/718/2008, donde se contempla la realización de programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional, incluyendo como beneficiarias de las subvenciones para estos programas, al menos a las entidades previstas en el art. 3.1 de la misma orden. De nuevo la Comunidad de Madrid cuestiona que se esté ante una norma “de detalle procedimental cuya condición básica no estaría justificada”, imponiendo la vía de las subvenciones y desapoderando a dicha Comunidad Autónoma de sus propias competencias en el ámbito de la ejecución. Considera que el acuerdo del Consejo de Ministros expresa que las Comunidades Autónomas pueden establecer programas específicos para los colectivos que señala el art. 22; sin embargo, “si el Estado reconoce que esa norma no vincula a las Comunidades Autónomas carece de sentido su imposición al amparo de su competencia de legislación laboral pero lo cierto es que el precepto sí obliga a las Comunidades”, específicamente al incluir en todo caso a las entidades señaladas en el art. 3.1. Con ello se considera también vulnerada la doctrina constitucional, STC 13/1992, de 6 de febrero, ya citada, en cuanto el límite de la competencia del Estado en materia de subvenciones dentro de las que corresponden a la planificación y coordinación”.

ñ) Los dos últimos preceptos cuestionados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, regulan el otorgamiento de ayudas para la asistencia a las actividades de formación. El primero de ellos es el art. 26 en relación con la ayuda de transporte, manutención y alojamiento, el cual se impugna en sus apartados 1, que define a los beneficiarios, los conceptos resarcibles y las modalidades de ayuda por transporte; y 5, que fija la cuantía máxima, por remisión a los importes previstos en el anexo III de la orden. Ambos apartados del art. 26 se tachan de invasores del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, de nuevo por suponer normas de detalle procedimental que en este caso imponen las cuantías y condiciones de percepción de estas ayudas sin considerar las necesidades propias de aquella Comunidad Autónoma, dadas las diferencias del costa de la vida y de los servicios respecto de otras. En correlación con esto e invocando la STC 18/1982, considera el escrito de impugnación que “carece de sentido establecer unos máximos” en las ayudas, ya que no permiten garantizar la igualdad.

o) Se alude finalmente al art. 27 de la Orden TAS/718/2008 el cual, como ya se ha indicado, trata también del otorgamiento de ayudas para la asistencia a los cursos de formación, en este caso para la conciliación familiar; y se remite asimismo al anexo III para establecer la cuantía máxima, reiterándose por el Letrado de la Comunidad Autónoma impugnante los argumentos ya empleados para combatir el precepto anterior.

p) El escrito de planteamiento del conflicto positivo de competencia culmina con unas consideraciones sobre el conjunto de las disposiciones impugnadas, insistiendo en que vulneran la competencia autonómica en materia de ejecución de la legislación laboral y de gestión del sistema de formación profesional, así como de las ayudas destinadas a su realización, con cita de las SSTC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8; y 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 8; sobre la disposición por las Comunidades Autónomas de fondos “territorializados” y el principio de autonomía financiera garantizado en la STC 95/1986, de 10 de julio; 13/1992; 68/1996, FJ 10; y 128/1999, de 1 de julio, FJ 8.

3. Este Tribunal, mediante providencia de fecha 22 de julio de 2008, dictada por el Pleno a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los pronunciamientos que siguen: a) admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado; b) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo de reparto le ha correspondido; c) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la misma Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueda personarse a efectos de formular las alegaciones y aportar los documentos que tenga por conveniente; d) oír a las partes sobre la posible acumulación de este conflicto núm. 5.571-2.008, con el registrado bajo el núm. 6735-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con los arts. 1; 3; 5.1 b); 5.3; 6.4; 8; 19.2; 23; 24.1; 24.3; 25.4; 30; 32.4; 35 y disposición final segunda del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; e) comunicar la incoación del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los preceptos aquí cuestionados, en cuyo caso se suspendería el curso de dicho proceso hasta la decisión del presente conflicto, conforme dispone el art. 61.2 LOTC; y f) publicar la incoación de este conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

4. Con fecha 18 de septiembre de 2008, se registró escrito del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, por el que solicitó se le tuviera por personado en las actuaciones, concediéndole prórroga del plazo para formular alegaciones, hasta el máximo legal.

A esta petición se proveyó mediante providencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 23 de septiembre de 2008, acordando prorrogar en diez días el plazo originalmente concedido.

5. El 9 de octubre de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal, escrito de alegaciones del Abogado del Estado, por el que solicita se dicte “sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado”. Los argumentos para oponerse al conflicto planteado son los siguientes:

a) Tras identificar el “objeto del conflicto”, indicando la finalidad y contenido de la orden impugnada conforme a su exposición de motivos y a la letra de sus disposiciones, el escrito afirma que todos los preceptos que se han impugnado se dictaron “con apoyo en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.7 CE, tal y como resulta de la disposición final primera … y de la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de la Comunidad de Madrid”.

b) Partiendo de esta base, se acomete de inmediato un análisis del “encuadramiento competencial” de la materia regulada y de la “extensión de la competencia estatal”. En el primer aspecto, con cita de las SSTC 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre; 230/2003, de 18 de diciembre, y 158/2004, de 21 de septiembre, concluye que si bien se trata del título competencial del art. 149.1.7 CE, “no puede negarse la incidencia del título recogido en el número 13 del mismo artículo 149.1 CE, dado que la Orden impugnada se ha dictado en desarrollo del Real Decreto 395/2007 que fue la disposición que vino a unificar la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional”.

En cuanto a la extensión del título de competencia del Estado, con reproducción de las SSTC 95/2002, FJ 8, y 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, se afirma, de un lado, que aquél tiene atribuida la totalidad de la potestad normativa en materia laboral, incluyendo el dictado de reglamentos ejecutivos, quedando para la Comunidades Autónomas únicamente los reglamentos de naturaleza organizativa y la competencia de ejecución de la normativa estatal. De otro lado, que el Estado es el competente para regular la financiación de las acciones de formación, con cita en este punto del fundamento jurídico 18 de la misma STC 95/2002.

c) Luego de las anteriores consideraciones, el escrito del Abogado del Estado pasa a ofrecer su criterio sobre los argumentos dados por la Comunidad de Madrid para cuestionar los preceptos de la Orden TAS/718/2008 ya indicados. Así, en lo que toca al art. 1 de la orden y en línea con lo señalado por el Gobierno de la Nación al contestar el requerimiento efectuado por aquélla, con cita de la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 8, considera que estamos ante un precepto “puramente programático y genérico”, el cual carece de “contenido competencial propio” que no excede del ámbito de lo básico. En todo caso, matiza, si la finalidad del dispositivo fuera agotar la regulación de la materia sobre la que se proyecta, “no estaría sino ejecutando con plenitud la competencia en que se ampara, es decir, la derivada del art. 149.1.7 CE”, sin que resulte necesario hacer expresa salvaguarda de competencias ajenas (cita al efecto las SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2, y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2).

d) Se defiende asimismo el art. 3.1 de la orden, trayendo a colación el Abogado del Estado las afirmaciones efectuadas en el acuerdo del Consejo de Ministros que contestó al requerimiento autonómico, debiendo distinguirse aquí entre financiación del subsistema de formación profesional, que corresponde al Estado, y la financiación propia de las Comunidades Autónomas, tal como hace el art. 6 del Real Decreto 395/2007, “del que trae causa la Orden requerida”. Esta última regula fondos del Estado distribuidos por el Ministerio de Trabajo y, por tanto, al hacerlo se encuadra bajo la competencia del art. 149.1.7 CE, resultando así que la definición de los beneficiarios de las subvenciones, “es una actividad típicamente legislativa” y compete por ello al Estado como “legislador pleno” en materia laboral.

e) El escrito de alegaciones rechaza por su lado el exceso competencial atribuido por la Comunidad de Madrid en cuanto al art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, al que reputa de “evidente contenido reglamentario, en cuanto disciplina una materia con vocación de generalidad”, como son las bases reguladoras de la subvención; la misma tiene innegable naturaleza normativa y se inserta claramente en la competencia del Estado sobre la legislación laboral. De este modo y con respeto a la doctrina de la STC 95/2002, FJ 18, se establecen porcentajes mínimos de participación de los trabajadores, concretando las condiciones de otorgamiento de las subvenciones. Porcentajes mínimos que habrán de ser tenidos por las Comunidades Autónomas respecto de aquellos (porcentajes) que finalmente establezcan, tal como se les reconoce a éstas en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, sin que ello suponga una merma de sus competencias.

f) Se opone también el representante del Gobierno de la Nación a los términos en que se impugna el art. 6.1 de la mencionada orden de 2008, puesto que, dice, el legislador estatal se limita a concretar aquí la facultad prevista en el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, “otorgando prioridad necesaria para participar en las acciones formativas a un mínimo de tres colectivos. Dos de ellos seleccionados entre los desempleados pertenecientes a los colectivos que relaciona el apartado a) del art. 5.3 del Real Decreto 395/2007: mujeres y personas con discapacidad y el tercero elegido entre los trabajadores ocupados que pertenecen a los colectivos que se recogen en el siguiente apartado b): trabajadores con baja cualificación”. Se trata a su criterio de una actividad normativa que se integra en la competencia del art. 149.1.7 CE y, en línea con la respuesta dada por el Gobierno en su contestación al requerimiento efectuado por la Comunidad Autónoma, señala que esta materia dimana de las prioridades fijadas “en la política nacional de empleo, planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo y en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, que habrán de tenerse en cuenta en las Planificaciones de acciones realizadas según el artículo 21 del Real Decreto, en donde se recogerán las propuestas de las Comunidades Autónomas y Agentes Sociales a través de los órganos de representación previstos en el artículo 33 del mismo texto”.

g) Sobre el siguiente precepto cuestionado, el art. 12.2 de la Orden TAS/718/2008, considera el escrito de alegaciones del Abogado del Estado que su impugnación carece del necesario apoyo argumental “que permita a esta parte conocer las razones en que pretende fundar su inconstitucionalidad, no levantando la carga de justificar que le corresponde”. Se afirma que el Estado puede fijar módulos máximos de financiación de las acciones formativas mediante orden ministerial, los cuales “permiten su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos”. Respeta además la norma impugnada la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer la metodología aplicable al cálculo de la cuantía de la subvención, sin incidir el Estado en dicha metodología ni en los factores que determinan el cálculo final. Finaliza este apartado respondiendo al reproche del escrito de impugnación acerca de la falta de una cláusula de salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas, recordando la falta de necesidad de que se incluya este tipo de reservas (citando en su respaldo, las SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2, y 191/1994, de 23 de junio, FJ 2).

h) En lo que concierne al art. 17.1 de la orden, asimismo impugnado, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado comienza por recordar la importancia que tienen los convenios colectivos dentro del sistema de fuentes del Derecho laboral, como ha reconocido este Tribunal (se citan SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 119/2002, de 20 de mayo, FJ 6; 27/2004, de 4 de marzo, FJ 4; y 280/2006, de 9 de octubre, FJ 5). Partiendo de ello, se afirma que el precepto en examen se limita a regular el procedimiento para articular mediante convenios las acciones formativas, determinando los sujetos externos a la Administración autonómica con las que suscribir dichos acuerdos, teniendo en cuenta que se trata en este caso de acciones dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, donde la formación “alcanza su máxima expresión … como derecho de los trabajadores y, por tanto, es lógica su negociación con los representantes de los trabajadores y los empresarios”. Añade que no se desplaza con ello la gestión a ningún órgano estatal, solamente se impone la previa concertación con las organizaciones sindicales y empresariales.

i) Respecto del art. 21.1 de la mencionada Orden TAS/718/2008, cuya tacha de inconstitucionalidad según el escrito de alegaciones del Abogado del Estado parece circunscribirse por la Comunidad de Madrid al párrafo primero del apartado 1 (concesión directa de las subvenciones de acciones formativas con compromiso de contratación), se reitera que la competencia estatal del art. 149.1.7 CE tiene carácter pleno y se extiende a la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones (cita la STC 95/2002, FJ 28), que es el ámbito en el que se enmarca lo dispuesto en el precepto cuestionado.

En cuanto al sistema de concesión directa, explica que está permitido con carácter excepcional por el art. 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, cuando se acreditan razones de interés público, social, económico, humanitario o de otra índole que lo justifica. Y que estas concurren, como explicita la exposición de motivos del Real Decreto 357/2006 “al que se remite el precepto impugnado”, dadas las dificultades para acudir al sistema de convocatoria pública por la evolución del mercado que condiciona a su vez las necesidades de aumento de la plantilla por las entidades suscriptoras de los convenios con el Servicio Público de Empleo Estatal. E invocando el acuerdo del Consejo de Ministros que contesta al requerimiento autonómico, entiende que este precepto no se aparta de lo establecido en el art. 23.3, párrafo tercero, en relación con el art. 22, ambos del Real Decreto 395/2007, los cuales ya prevén la adjudicación de subvenciones públicas para acciones formativas dirigidas a trabajadores con compromiso de contratación, por el procedimiento de concesión directa.

j) Rechaza el escrito de alegaciones la impugnación del art. 22 de la orden, párrafo segundo, al imponer éste la participación de las entidades descritas en el art. 3.4 para programas específicos de formación. No se entiende sin embargo que tal previsión invada la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto, porque el precepto se limita a impulsar la participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto es la formación o inserción profesional. Además, el art. 3.4 de la orden respeta la normativa de los programas específicos, al ser fiel reflejo de lo dispuesto en los arts. 22.1 b), 22.2, 23.1 c) y 23.3 del Real Decreto 395/2007, “del que la Orden trae causa”, tal y como defendió el Gobierno de la Nación al contestar al requerimiento autonómico.

k) En último lugar, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado combate la censura que le merece a la Comunidad de Madrid, los preceptos de la Orden TAS/718/2008 que regulan las condiciones y cuantía máxima de las ayudas al transporte, manutención y alojamiento (art. 26.1 y 5), así como para la conciliación familiar (art. 27.1 y 3), de los destinatarios de las acciones formativas que precisen de dicha asistencia. Así, tras aclarar que estamos hablando de fondos del Estado que gestiona el Ministerio de Trabajo en los términos previstos en el art. 6 del Real Decreto 395/2007, se sostiene el carácter materialmente reglamentario de aquellos dispositivos, por lo que se integra en la competencia legislativa del Estado sin privar a las Comunidades Autónomas del margen de actuación que a su vez les corresponde, para determinar la cuantía de tales ayudas; limitándose la orden a fijar el máximo de éstas en el anexo III al que aquéllos se remiten. Por lo demás, remacha el escrito, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no puede suponer la disposición de fondos sin condicionantes, en contra de la doctrina sentada por la STC 13/1992, que además niega carácter competencial a dicha autonomía.

6. En virtud de providencia de 18 de septiembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente conflicto positivo de competencia por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en relación con los arts. 1; 3.1; 5.1; 6.1; 12.2; 17.1; 21.1; 22; 26.1; 26.5; 27.1 y 27.3, de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

En síntesis y sin perjuicio de los motivos que se irán desgranando en relación con cada uno de los dispositivos cuestionados, se sostiene por la entidad impugnante la inconstitucionalidad de todos ellos por vulnerar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral, dando lugar a la invasión por parte del Estado de la competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad de Madrid en la gestión de las acciones formativas integradas en el subprograma de formación para el empleo, así como en el otorgamiento de las subvenciones públicas para los destinatarios de dicha formación.

En contra de esta pretensión se alza la representación procesal del Gobierno de la Nación, la cual defiende el carácter de mero desarrollo de la orden ministerial en cuanto a las disposiciones del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, arriba citado y, en todo caso, la adecuación de los preceptos de la orden al ejercicio de la competencia legislativa asignada por la Constitución al Estado en este ámbito.

2. Así trabado el debate y antes de abordar el estudio de fondo de las alegaciones de ambas partes, es necesario determinar la vigencia de la presente controversia competencial, toda vez que con posterioridad a su interposición ha tenido lugar una reforma parcial de la orden aquí impugnada, en concreto por la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, “por la que se modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación”.

Constituye doctrina de este Tribunal en materia de procesos sobre conflictos competenciales, que “‘la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos [por todas STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)]. De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del objeto del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2)” [STC 65/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b). En el mismo sentido, SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 2; y 112/2014, de 7 de julio, FJ 2].

La aplicación de la doctrina de referencia, conduce a negar que se haya producido la alteración del objeto del presente proceso constitucional. En efecto, el único cambio concerniente a los preceptos impugnados es el del art. 3.1, párrafo primero de la Orden TAS/718/2008, al ampliarse el listado de los beneficiarios de las subvenciones destinadas a los planes de formación que se dirigen prioritariamente a los trabajadores ocupados, incluyendo ahora también a “los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos” (art. único, uno, de la orden ESS/1726/2012). Tal ajuste, propiciado por la modificación del art. 24, apartados 2 y 3 del Real Decreto 395/2007, efectuada a su vez por la disposición final séptima, 1 c) de la Ley 3/2012, de 6 de julio, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, con el fin de dar cabida a dichos centros y entidades, no altera en lo más mínimo la vigencia del resto del art. 3.1 de la orden aquí cuestionada ni, por ende, a la impugnación que plantea sobre él la Comunidad de Madrid, al determinar directamente esta norma los sujetos beneficiarios de las subvenciones.

3. Corresponde ya entrar en el estudio de fondo de los motivos que articulan el conflicto de competencia planteado, empezando para ello por dilucidar dos cuestiones esenciales: en primer lugar, el título competencial aplicable en el ámbito de la formación profesional y en el de las subvenciones destinadas a financiar los programas para su realización, objeto de regulación de la orden impugnada y, en segundo término y justamente partiendo de ese título, la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid promotora del presente proceso.

En cuanto al título competencial, los escritos de alegaciones de ambas partes concuerdan en que éste viene determinado por el art. 149.1.7 CE, en cuya virtud corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Todavía el representante del Gobierno de la Nación añade un segundo título, que sería el del art. 149.1.13 CE, por el que se atribuyen al Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Sobre esta cuestión tiene ya asentada doctrina este Tribunal, últimamente dictada en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, cuyo desarrollo acomete la orden ministerial aquí cuestionada, habiendo declarado en la STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 3 que “dentro del concepto genérico de ‘formación profesional’ encontramos tres vertientes diferenciadas: la formación profesional reglada, la formación profesional ocupacional y la continua. La primera de ellas se incluye en el sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios. La formación profesional ocupacional y la continua —que ahora se integran en el modelo de formación profesional para el empleo— forman parte del ámbito laboral”, por lo que estado dos últimas tienen su “incardinación genérica en la materia ‘legislación laboral’ del art. 149.1.7 CE, aunque sin excluir que pueda haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad al que se orienta, la acción formativa quede vinculada a otro título competencial”. En igual sentido, SSTC 112/2014, de 7 de julio, FJ 3 a) y 123/2014, de 21 de julio, FJ 3.

En consecuencia, el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid viene aquí fijado, como hemos dicho específicamente respecto de ambos entes territoriales en la misma STC 112/2014, FJ 3 a): “por lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE —que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas—, y el art. 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —que dispone que corresponde a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral—”.

Despejado el interrogante acerca del título y reparto competencial aplicables, hemos de entrar en el estudio de los motivos de impugnación vertidos sobre los concretos preceptos de la Orden TAS/718/2008 que ataca el escrito de planteamiento del conflicto positivo de competencia.

4. Aparece cuestionado en primer lugar el art. 1 de la orden, el cual define su objeto y ámbito de aplicación, sirviendo de desarrollo de lo establecido en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, para la formación profesional de trabajadores tanto ocupados como desempleados; fijando además que la orden extiende su aplicación a todo el territorio nacional. A juicio del escrito que formaliza el Letrado de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en materia de formación profesional, pues contempla de forma íntegra, con un ámbito de aplicación que se extiende a todo el territorio estatal, las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar la formación de oferta prevista en el Real Decreto 395/2007, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel meramente subsidiario, sin hacer la menor referencia a las competencias de ejecución y gestión que corresponden a estas últimas.

Considera por el contrario el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, que estamos ante una norma puramente programática y genérica que carece de contenido competencial alguno, resultando por lo demás innecesario, según ha afirmado este Tribunal Constitucional, que en las normas atributivas de competencia tenga que hacerse una expresa salvaguarda de otras competencias ajenas, las cuales no nacen merced a este reconocimiento sino al de la respectiva norma de atribución competencial.

Así expuesto, ha de concederse razón al representante del Gobierno de la Nación. El art. 1 de la orden plasma parte del contenido de los arts. 1 y 2 del Real Decreto 395/2007, referidos respectivamente al “objeto” y al “concepto y fines de la formación profesional para el empleo”, delimitando el campo material de regulación, pero sin entrar a detallar ningún aspecto específico de la misma. Este Tribunal, al analizar una impugnación de la misma índole efectuada por la Comunidad de Madrid contra el art. 1 del mencionado Real Decreto 395/2007, dejó dicho que ese precepto “carece de contenido material propio y específico, limitándose a señalar de forma descriptiva cuál es el objeto de la norma, pero sin concretar dicha regulación. Por ello, la eventual infracción denunciada de la competencia autonómica podría derivar, en su caso, de los restantes preceptos controvertidos en que se concreta la regulación sustantiva de los aspectos enunciados en dicho art. 1, pero en ningún caso puede apreciarse en esta previsión normativa (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 19; 32/2006, de 1 de febrero, FJ 6; y 99/2012, de 8 de mayo, FJ 4)” [STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4 a)].

Se desestima por tanto el motivo de inconstitucionalidad planteado sobre el art. 1 de la Orden TAS/718/2008.

5. El siguiente precepto sometido a censura por la Comunidad de Madrid es el art. 3.1 de la orden mencionada, el cual establece, “sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de actuación”, qué entidades pueden resultar beneficiarias de las subvenciones destinadas a financiar distintos planes de formación que en el mismo precepto se determinan.

La entidad impugnante afirma que con ello se acomete por el Estado la especificación de tales subvenciones, en un grado tan excesivo de concreción y detalle que priva a dicha Comunidad Autónoma de todo margen de actuación, pues la norma fija directamente quiénes pueden ser sus beneficiarios.

En defensa de la validez del precepto, el Abogado del Estado recuerda la contestación dada por el Gobierno de la Nación al previo requerimiento autonómico, debiendo partirse de la diferenciación existente entre la financiación del subsistema de formación profesional —a cargo del Estado— y la financiación propia de las Comunidades Autónomas; distinción ésta que efectúa el artículo 6 del Real Decreto 395/2007, del que trae causa la orden requerida. Así, cuando se trata de los primeros, los fondos procedentes del Estado distribuidos por el Ministerio de Trabajo para la realización de los programas de formación, su regulación se encuadra dentro de la competencia legislativa estatal *ex* art. 149.1.7 CE.

La cuestión suscitada alude al reparto constitucional de competencias para la regulación y otorgamiento de subvenciones por las distintas Administraciones públicas, campo dentro del cual este Tribunal tiene fijada doctrina y, en lo que aquí importa, la tiene en relación con el reparto de subvenciones dirigidas a la financiación del subsistema de formación profesional y la fijación por el Estado de las entidades beneficiarias de las mismas. Así, en la STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 4, respondiendo a una queja similar formulada por la Comunidad Autónoma aquí impugnante en relación con un precepto de la Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio, que establecía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas mediante contratos programa para la formación de trabajadores, tomamos en cuenta, por un lado, la doctrina sentada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, por la que el título competencial sobre el régimen normativo y de gestión de las subvenciones radica en la propia competencia que tenga fijada el Estado en la materia sobre la que se proyecte la subvención, ya que esta última en sí misma no delimita competencias, y por otro lado, lo ya resuelto en la STC 244/2012, de 18 de diciembre, respecto del Real Decreto 1046/2003 al que aquella orden de 2004 prestaba cobertura, declarando pues “[l]a delimitación de competencias en la materia deriva pues de lo dispuesto en el citado art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, y de lo señalado en el art. 28.1.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el cual corresponde a ésta la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral” (STC 37/2013, FJ 4).

Doctrina que se reitera en la más reciente STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7, a propósito de las reglas de este tipo fijadas en el Real Decreto 395/2007, conflicto positivo de competencia planteado por la misma Comunidad de Madrid.

La aplicación de la doctrina de referencia trae aparejado el rechazo de este motivo de impugnación.

6. El tercero de los preceptos cuestionados es el art. 5.1 de la orden TAS/718/2008, el cual fija un porcentaje mínimo de participación del 60 por 100 de trabajadores ocupados y desempleados, respecto de aquellos planes de formación que se dirijan prioritariamente a uno u otro colectivo; dejando a salvo el artículo la competencia de las “Administraciones públicas competentes” para fijar el porcentaje concreto siempre que respete aquel límite.

Sostiene el escrito de planteamiento del conflicto, que este precepto vulnera las previsiones establecidas en el Real Decreto 395/2007, incurriendo en una clara extralimitación normativa al imponer a las Comunidades Autónomas el porcentaje de los trabajadores participantes en las acciones formativas que define, dando un significado concreto al término “prioritariamente”, que excede lo previsto en el art. 23.1 de aquél.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, este precepto no merece reproche constitucional. El Estado establece determinados límites porcentuales, lo que confiere a la norma una naturaleza reglamentaria por cuanto disciplina una materia con vocación de generalidad que se consolida y no se agota con su aplicación, lo que constituye en definitiva una manifestación de la competencia estatal sobre la legislación laboral.

La determinación de las personas que pueden acceder a las acciones formativas, así como las medidas tendentes a garantizar dicho acceso, por ejemplo mediante la fijación de un porcentaje mínimo de participación para trabajadores ocupados y desempleados, afecta a un elemento esencial dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, justamente el elemento subjetivo que justifica su propia existencia (el de sus destinatarios). De modo que el título competencial que habilita tal regulación corresponde al Estado, por integrarse dentro del concepto de legislación laboral conforme nuestra doctrina para este ámbito de la formación profesional [SSTC 88/2014, de 9 de junio, FJ 3; 112/2014, de 7 de julio, FJ 3 a); y 123/2014, de 21 de julio, FJ 3]; todo ello sin perjuicio por supuesto de la competencia de ejecución de dicha normativa por las Comunidades Autónomas. Nada impide a estas últimas, por lo demás, establecer sus propios porcentajes siempre dentro del límite mínimo que contempla este art. 5.1 de la orden; precepto que en absoluto contraría lo dispuesto en el art. 23 del Real Decreto 395/2007 al que desarrolla.

Se desestima así la impugnación formulada sobre este precepto.

7. El Letrado autonómico tacha asimismo de inconstitucional el art. 6.1 de la citada Orden TAS/718/2008, en cuanto prevé qué colectivos de personas resultan prioritarios en el marco de la estrategia europea para el empleo, así como ciertos requisitos que han de reunir las convocatorias que se refieran a actividades de formación subvencionadas en parte con fondos comunitarios.

En concreto, afirma que este dispositivo invade el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid pues establece, con carácter obligatorio e imperativo, tres colectivos a quienes se atribuye el carácter de prioritarios para participar en las acciones formativas, cuando en cambio el Real Decreto 395/2007, en su art. 5.3, no impone ninguno sino que enumera una serie de colectivos que “podrán tener prioridad” en tal participación.

Entiende por su lado el Abogado del Estado, que una concreción mínima de los colectivos prioritarios por parte del legislador estatal, en este caso a través de la correspondiente orden de desarrollo de aquel precepto reglamentario, no puede estimarse invasión de competencia ejecutiva alguna de las Comunidades Autónomas.

La solución al motivo de impugnación debe partir de nuestra doctrina dictada en este mismo ámbito de la determinación de los colectivos prioritarios, por la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 5 b), en relación con las reglas contenidas en el art. 5 del Real Decreto 395/2007 al que el precepto de la orden desarrolla “con relación a la formación profesional continua, en nuestra STC 35/2013, de 14 de febrero, declaramos que ‘[l]a determinación de los colectivos prioritarios para el acceso a las distintas iniciativas en materia de formación continua se inscribe en el ámbito propio de la legislación laboral que el art. 149.1.7 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado’ (FJ 5). Por ello, también ahora hemos de afirmar que dentro de la competencia normativa *ex* art. 149.1.7 CE se encuentra comprendida la facultad del Estado de prever la posible prioridad de determinados colectivos para participar en acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo, sin que merezca ningún reproche el inciso relativo a que tal previsión se efectúe conforme a las prioridades establecidas en la política nacional de empleo”.

La doctrina resulta de aplicación a este art. 6.1 de la Orden TAS 718/12008, el cual se limita a asegurar que al menos tres de los considerados por el Real Decreto (art. 5.3) como colectivos prioritarios (mujeres, personas con discapacidad y trabajadores de baja cualificación), dispongan de acciones formativas para sus miembros. Procede rechazar por tanto el conflicto planteado sobre este dispositivo.

8. A continuación, se ha controvertido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el art. 12.2 de la Orden TAS718/2008, el cual regula los criterios para el otorgamiento de las subvenciones, debiendo tenerse en cuenta entre ellos los módulos económicos máximos que se incluyen en el anexo I de la orden, sin perjuicio de “la metodología que establezca la Administración pública”, e incluye los parámetros para el cálculo de la cuantía máxima de la subvención para cada actividad formativa.

El escrito de planteamiento del conflicto competencial asevera que este precepto, en cuanto determina, por remisión al anexo I de la orden, los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas, desconoce la diversidad de situaciones de cada Comunidad Autónoma y debería permitirse a éstas establecer otros módulos en función de sus propias necesidades.

Tesis ésta que combate el Abogado del Estado, señalando de entrada que el escrito presentado de contrario no concreta un motivo real de inconstitucionalidad, no llegando a levantar la carga que pesa al respecto sobre la entidad impugnante. En todo caso, añade que la norma permite que el cálculo de la cuantía de la subvención se haga con arreglo a “la metodología que establezca la Administración Pública competente”, limitándose a incluir entre los factores a tener en cuenta para dicho cálculo, determinados módulos económicos máximos, pero sin prejuzgar la forma en que debe articularse esa metodología por cada Comunidad Autónoma, ni su incidencia en el cálculo final de la subvención, tarea que en todo caso corresponde a éstas.

La respuesta a la cuestión que se suscita, la hemos dado ya en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 b), al delimitar el papel encomendado tanto al Real Decreto 395/2007 como a la ulterior orden ministerial de desarrollo que fuera a dictarse, y que no es otra sino la que aquí ahora enjuiciamos “de acuerdo con nuestra jurisprudencia (por todas, STC 16/2013, de 31 de enero, FJ 6; o STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 6), ‘el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse’ — doctrina ésta que ha sido trasladada por la STC 88/2014 al ámbito de la formación profesional para el empleo (FJ 7)— … la determinación por orden ministerial de los módulos económicos de financiación de las acciones formativas constituye una facultad que se inserta dentro de la potestad normativa plena del Estado *ex* art. 149.1.7 CE, en la que, recordemos, se incluyen las normas reglamentarias (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5). Cabe apreciar, en efecto, que la previsión cuestionada se encuadra en el ámbito de la delimitación normativa de los aspectos y criterios relativos a la financiación de la formación profesional para el empleo, por lo que legítimamente se integra, sin excederla, dentro de la competencia estatal de regulación, sin injerencias en las competencias autonómicas de gestión y ejecución”.

Por lo dicho, procede desestimar la tacha de inconstitucionalidad formulada contra este precepto.

9. Prosigue el conflicto competencial positivo con la impugnación del art. 17.1 de la Orden TAS/718/2008, que en relación con la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, señala que éstos se efectuarán mediante convenios suscritos entre las organizaciones o entidades beneficiarias ya identificadas señaladas en el artículo 3.1 de la propia orden “y el órgano competente de la Administración estatal o autonómica”.

A criterio de la Comunidad Autónoma impugnante, este artículo excede el ámbito material de competencia estatal sobre la legislación laboral e invade la que corresponde a aquélla en la ejecución y ámbito interno de organización de los servicios formativos, puesto que obliga a las Comunidades Autónomas a que la ejecución de los planes de formación se realice por vía convencional, determinando además quiénes han de ser las partes firmantes de los respectivos convenios, dejando sin contenido el art. 24.3 del Real Decreto 395/2007.

No lo aprecia así el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, al entender que este precepto se sitúa dentro del ejercicio de la “legislación laboral” del art. 149.1.7 CE, en cuanto se limita a regular el procedimiento para la articulación de las acciones formativas y a definir, desde una perspectiva genérica, los sujetos externos a la Administración autonómica con los que ésta puede convenir, especialmente en el colectivo de los trabajadores ocupados, donde la formación alcanza su máxima expresión por ser un derecho de los trabajadores; y todo ello sin prejuzgar ningún elemento organizativo interno de cada Comunidad Autónoma. No se desplaza la gestión a ningún órgano estatal, añade, sino que únicamente se impone la previa concertación con las organizaciones sindicales y empresariales, posibilidad que recoge el citado art. 24.3 del Real Decreto 395/2007.

El cuestionamiento que efectúa en este caso la Comunidad de Madrid al art. 17.1 de la orden, resulta sustancialmente idéntico al que ya planteó dicha entidad con relación al art. 24.3 del Real Decreto 395/2007 que le sirve de cobertura, pues en este último precepto ya se establece, para los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, que en el ámbito autonómico “y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, la ejecución de los planes formativos supondrá la suscripción de convenios entre el “órgano o entidad competente” de la Comunidad Autónoma y las “organizaciones empresariales y sindicales más representativas”, ya sean las del ámbito autonómico (planes intersectoriales) o las del sector que corresponda (planes sectoriales). A esa tacha de inconstitucionalidad dio respuesta negativa nuestra STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 5 g), con cita de la anterior STC 88/2014, diciendo que “la previsión se ubica en la materia laboral, respecto a la que el Estado posee competencias normativas plenas, y que ‘[l]o señalado en el precepto que se examina forma parte de ese ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto, tal y como expresamente se afirma en su exposición de motivos … y es por ello que el propio precepto, tras establecer ese marco normativo de referencia, efectúa una expresa salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en la ejecución de los mencionados planes de formación’ (FJ 9)”. En similares términos también, la posterior STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 c).

La aplicación de esta doctrina al precepto que aquí nos ocupa, determina que debamos desestimar el presente motivo de impugnación.

10. Sigue a continuación en el escrito del conflicto competencial, el art. 21.1 de la Orden TAS/718/2008, el cual dispone que se concederán de forma directa las subvenciones públicas destinadas a financiar las programaciones de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, señalando determinados requisitos a cumplir por las entidades interesadas.

Se censura esta disposición calificándola de norma formal o de procedimiento cuyo carácter básico no aparece justificado, pues a través de ella el Estado impone a las Comunidades Autónomas, en las acciones formativas previstas en dicho precepto, la vía de su financiación mediante subvenciones y hasta el procedimiento para otorgar éstas mediante concesión directa, impidiendo a las Comunidades Autónomas poder acudir a otras modalidades como la de concurrencia competitiva.

Por el contrario, el Abogado del Estado considera respetuosa esta norma con el marco de competencias, invocando los factores que justifican la subvención directa en detrimento de la convocatoria pública, los cuales se mencionan en la exposición de motivos del Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, “al que se remite el precepto impugnado”, y que se refiere a la dificultad de confección de las plantillas y la dependencia de la evolución del mercado de trabajo; limitándose la orden a cumplir con la previsión reglamentaria contenida en el art. 23.3 del Real Decreto 395/2007.

El punto de conflicto suscitado por la Comunidad de Madrid, ha hallado respuesta ya por parte de este Tribunal, teniendo en cuenta que en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 c), no solamente nos hemos pronunciado positivamente acerca de la validez del art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, en cuanto tal precepto determina la financiación mediante subvenciones por concesión directa en los programas de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, sino que lo hemos hecho también sobre la procedencia de completar esta regulación por vía de orden ministerial, con el fin de establecer las bases reguladoras del otorgamiento de tales subvenciones: “Tal y como ya hemos indicado con apoyo en nuestra jurisprudencia (SSTC 244/2012, FJ 6; 16/2013, FJ 6; y 88/2014, FJ 7), la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo. Por tanto, ningún reproche merece que los preceptos impugnados aludan a las subvenciones públicas como mecanismo de financiación, habiendo ya señalado que, de acuerdo con el párrafo 1 del art. 6.1 del Real Decreto 395/2007, el subsistema de formación profesional para el empleo se financia conforme a la Ley de presupuestos generales del Estado, con cargo a los fondos que allí se explicitan. Asimismo, respecto a dicha facultad de gasto, hemos de tener en cuenta nuestra consolidada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas, recogida principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que para los supuestos en que, como ocurre en materia laboral, el Estado tiene atribuida la competencia sobre legislación y la Comunidad Autónoma la de ejecución, viene reiterando que, si bien la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, lo cierto es que el legislador estatal puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)]. En consecuencia, tampoco merece objeción desde el punto de vista competencial el hecho de que, en relación con determinadas acciones formativas, la normativa cuestionada determine los sujetos beneficiarios de las subvenciones (STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 5), el régimen de concesión a seguir, o que directamente prevea que las bases reguladoras de las subvenciones se establecerán mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, siendo en su caso el contenido de dicha orden el que podría merecer el eventual reproche constitucional en el supuesto de no respetar las competencias autonómicas de ejecución. Tal contravención, sin embargo, no se aprecia en los preceptos ahora controvertidos, que no desapoderan a las Comunidades Autónomas de su facultad de gestión”.

En el mismo sentido, STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 b). La respuesta desestimatoria se impone de igual forma pues, para este art. 21.1 de la orden aquí cuestionada.

11. Se impugna igualmente por el Letrado de la Comunidad de Madrid, el art. 22 de la Orden TAS/718/2008, por el cual contempla la suscripción de programas específicos entre “la Administración estatal y las autonómicas” para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultad para su inserción o su recualificación profesional, añadiendo que se impulsará la participación como beneficiarios de las entidades previstas en el art. 3.4 de la misma orden.

Según la entidad que plantea el conflicto, este artículo lleva a cabo una especificación de las subvenciones para la financiación y la necesidad de incluir a los colectivos que en él se señalan, en este caso en el ámbito de los programas específicos, en un grado tan de detalle que priva a las Comunidades Autónomas de todo margen de actuación.

Defiende en cambio su constitucionalidad el Abogado del Estado, pues tanto la imposición de la vía de la subvención, como el impulso de la participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas y entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el precepto controvertido, ya se prevé en los mismos términos en varios artículos del Real Decreto 395/2007, siendo la orden “fiel reflejo” de ellos.

A la iniciativa del Estado de regular las condiciones de realización de planes de formación específicos, a propósito de los preceptos del Real Decreto 395/2007 que las establecen, se ha referido nuestra ya citada STC 112/2014, de 7 de julio. Así, tras indicar en el FJ 6 c) que el art. 149.1.7 CE “habilita al Estado para prever las estructuras organizativas y de participación entre las Administraciones competentes y los agentes sociales, como traslación de los principios generales de cooperación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias, siempre y cuando las funciones atribuidas a estos órganos no sustituyan las facultades de ejecución y gestión que son propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8)”; se razona más adelante sobre la cuestión aquí planteada, en el apartado d) del mismo fundamento: “…además de recordar el principio de colaboración interadministrativa que rige en nuestro modelo de organización territorial, nuevamente hemos de afirmar que la previsión de participación de las Administraciones locales y otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el art. 23.2 c) constituye un aspecto integrado en la competencia legislativa que corresponde al Estado en materia de formación profesional para el empleo. Como ya hemos declarado, en virtud del art. 149.1.7 CE, el Estado se encuentra habilitado para prever estructuras organizativas y de participación en este ámbito, en tanto actúen como instrumentos de cooperación y apoyo, y siempre y cuando no se sustituyan las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas (STC 244/2012, FJ 8). Pues bien, la previsión del art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007 de que se impulse la participación de las entidades allí indicadas responde a estos principios generales de cooperación y colaboración, sin que implique una sustitución o privación de la competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que el propio precepto prevé que dicha participación se efectuará ‘en los términos que establezca el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma’.” En el mismo sentido, la posterior STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 b).

El art. 22 de la orden se mantiene dentro de las pautas reguladoras que traza el Real Decreto 395/2007, reconociendo la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas para establecer, “en sus respectivos ámbitos de gestión”, tales programas específicos, limitándose a una definición genérica de sus destinatarios, impulsando la participación de las entidades señaladas en el art. 3.4 de la orden, que se corresponden literalmente con las que se indican en aquel art. 23.2 c) del Real Decreto (“las Administraciones locales y … otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen estos programas”).

Todo lo cual conduce a desestimar el presente motivo de inconstitucionalidad.

12. Finalmente y con una argumentación similar para ambos, el escrito de formalización del conflicto positivo de competencia de la Comunidad de Madrid cuestiona dos artículos de la Orden TAS/718/2008, con arreglo a los cuales se prevén los requisitos para el otorgamiento de ciertas ayudas económicas a los trabajadores que asistan a los cursos de formación, fijándose en el anexo III de la orden las cuantías máximas a las que tienen derecho por cada uno de esos conceptos. Se trata del art. 26, en sus apartados 1 y 5 (para las ayudas de transporte, manutención y alojamiento); y del art. 27, en sus apartados 1 y 3 (ayudas a la conciliación).

A juicio de la entidad territorial impugnante, ambos preceptos, “de detalle procedimental”, privan a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de ejecutar la legislación laboral de forma que cada una de ellas pueda atender a sus necesidades propias, toda vez que determina y les impone tanto las cuantías como las condiciones para la percepción de ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, así como las ayudas a la conciliación, para los participantes en las acciones formativas.

Para el Abogado del Estado, sin embargo, no puede olvidarse que estas cuantías constituyen una parte de la subvención de la formación profesional y, más concretamente, de la subvención procedente de fondos del Estado que reparte el Ministerio de Trabajo en los términos previstos en el artículo 6 del Real Decreto 395/2007, limitándose a fijar la orden en su anexo III la cuantía máxima, en los términos de la remisión efectuada por aquel Real Decreto. Se trata en definitiva de una norma de carácter materialmente reglamentario que se comprende dentro de la plena competencia normativa que corresponde al Estado, sin invadir competencia autonómica alguna.

Nuestra STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 9, enjuició la tacha de exceso competencial atribuida en aquel caso por la Junta de Galicia al art. 25 del Real Decreto 395/2007, apartado 4, donde se contempla para los trabajadores desempleados la posibilidad de percibir ayudas “en concepto de transporte manutención y alojamiento, en la cuantía y condiciones que se determinen mediante Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, podrán establecerse ayudas que permitan conciliar su asistencia a la formación con el cuidado de hijos menores de 6 años o de familiares dependientes”. Dijimos entonces, que por tratarse del otorgamiento de ayudas “resulta necesario remitirse a la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas, que se recoge principalmente en la STC 13/1992, de 6 de febrero, en la que se contempla específicamente el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios [FJ 8 c)]. Las ayudas contempladas en los preceptos impugnados encuentran acomodo en lo dispuesto por esta jurisprudencia constitucional, habida cuenta de que lo que se atribuye al Estado en este precepto no es sino la determinación de la cuantía, condiciones de otorgamiento y régimen de concesión de las ayudas, esto es, tanto el destino como las condiciones de tramitación de las mismas, remitiéndose a lo establecido con carácter general en el Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, dictado en desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Queda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas”.

Sobre esta cuestión hemos vuelto en la STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 7 e), para pronunciarnos sobre una argumentación parecida de la Comunidad de Madrid: “Sin embargo, esta alegación de que la norma vulnera la competencia autonómica debe ser rechazada, con idéntica solución y razonamientos a los ya expuestos en la STC 88/2014. Además de indicar el destino, lo que la previsión cuestionada atribuye al Estado es la determinación de la cuantía y condiciones de otorgamiento de las ayudas allí contempladas, aspectos que, estando en una materia encuadrada en el título competencial del art. 149.1.7 CE, quedan dentro de la competencia normativa estatal, en aplicación de nuestra recordada doctrina sobre subvenciones y ayudas públicas establecida en el fundamento jurídico 8 c) de la STC 13/1992. Tal y como la STC 88/2014 ya ha señalado, esta regulación de las ayudas contempladas en el art. 25.4 se ajusta a dicha doctrina constitucional, pues ‘[q]ueda fuera de la regulación que se examina lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas’ (FJ 9). En consecuencia, debemos también ahora desestimar la impugnación formulada”.

Finalmente, hemos contestado de nuevo negativamente a esta misma alegación de inconstitucionalidad, en la más reciente STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 6 d), trayendo a colación lo que hemos declarado en las Sentencias anteriores que acaban de reproducirse.

Así las cosas, lo que ahora vienen a disponer los artículos 26 y 27 de la Orden TAS/718/2008, en los apartados que resultan atacados por la Comunidad Autónoma impugnante, en relación con el anexo III de la misma, se limita a determinar los requisitos que han de poseer los beneficiarios de estas ayudas, los conceptos asistenciales que comprende y el importe máximo de las ayudas, en total correspondencia con lo previsto ya en el Real Decreto que le sirve de cobertura. Por lo que atañe a la cuantía, respetado aquel importe máximo cada Comunidad Autónoma conserva su propio margen de libertad para cuantificar en concreto las que va a conceder, de acuerdo a lo que se estime adecuado en función de las singularidades a las que se refiere el Letrado de la Comunidad de Madrid en su escrito (variaciones del coste de la vida y de los servicios).

Ha de desestimarse por tanto el último de los motivos de impugnación que se formula y, con ello, la totalidad del conflicto de competencia planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición parcialmente discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación de la Sala.

Ante todo, reitero los razonamientos contenidos en el punto 1 de mi Voto a la STC 88/2014, de 9 de junio, en cuanto a la incidencia que en esta materia podrían tener el título competencial del art. 149.1.13 CE y los correlativos de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, disiento de la argumentación de la Sentencia aprobada por la mayoría en cuanto a la impugnación del art. 5.1 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, pues entiendo que el precepto se aparta de lo dispuesto en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, según el cual corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la proporción de la oferta dirigida a trabajadores desempleados y ocupados, “en función del número de trabajadores que se hallen en cada situación y, en su caso, de otras circunstancias objetivas”, así como la proporción de los trabajadores a formar a través de cada una de las vías de desarrollo de su oferta formativa. Esto es, el Real Decreto citado no establece unas limitaciones como las previstas en el art. 5.1 de la orden impugnada que, en consecuencia, está restringiendo las competencias que se reconocen a las Comunidades Autónomas, “en el ejercicio de sus facultades de autoorganización”. Por tanto, considero que se debería haber resuelto que el precepto analizado vulnera las competencias autonómicas, tal y como denunció la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

Asimismo, pienso que se debería haber estimado el conflicto en cuanto al art. 6.1 de la citada Orden TAS/718/2008. En primer lugar, debo señalar que, a mi juicio, en la Sentencia de la que discrepo, al examinar dicho precepto, no se aplica correctamente lo afirmado en la STC 112/2014, en la que lo que se decía, al enjuiciar el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007, que el Estado tiene la facultad de “prever la posible prioridad de determinados colectivos”, es decir, que puede establecer tan sólo la posibilidad de que ciertos colectivos puedan tener prioridad para participar en determinadas acciones formativas, pero dejando a las Administraciones públicas aplicadoras la concreción de los colectivos que serán prioritarios en cada acción formativa. En cambio, lo que el art. 6.1 de la orden hace es imponer que tres colectivos determinados deben estar contemplados como prioritarios en todas las convocatorias, siendo así que el art. 5.3 del Real Decreto 395/2007 no habilitaba para realizar una tal precisión. En segundo lugar, y a pesar de lo que se señala en la Sentencia de la mayoría, el precepto no distingue entre las diferentes convocatorias, por lo que la previsión contenida en el mismo se ha de entender referida a todas las convocatorias que se realicen, incluidas, por tanto, las que efectúen las Comunidades Autónomas, que de esta forma ven limitadas efectivamente sus facultades para establecer otras acciones de formación dirigidas a otros colectivos que puedan considerar prioritarios.

Finalmente, en cuanto a los arts. 26.1 y 5 y 27.1 y 3 de la Orden TAS/718/2008, la Sentencia aprobada por la mayoría reconoce (FJ 12) que están ligados a lo establecido en el art. 6 del Real Decreto 395/2007, con el que ya manifesté en su día mi desacuerdo, dado que, en conexión con la disposición adicional primera del mismo Real Decreto, fija el criterio para asignar importantes competencias ejecutivas a la Administración del Estado en detrimento de las Comunidades Autónomas, que son o deben ser las titulares de las competencias ejecutivas en la materia; criterio que, como ya expuse en el Voto particular a la STC 88/2014 (con remisión a los formulados a las SSTC 244/2012 y 95/2013) es el de la supraterritorialidad. Basta, en consecuencia, con la remisión a lo que ya expresé en el citado Voto particular rechazando que se dieran las circunstancias precisas para poder asignar al Estado competencias de ejecución, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, y en el que concluí que “no encuentra una justificación constitucional la reserva de funciones ejecutivas al Estado, especialmente en cuanto se refiere a la centralización de la gestión de las subvenciones, máxime cuando, teniendo la íntegra regulación de la materia laboral, estaba en su mano fijar con el debido detalle los puntos de conexión para delimitar qué Comunidad Autónoma debería ser la competente en cada caso. En su lugar, la regulación discutida ha construido artificialmente un supuesto de imposibilidad de fraccionamiento de la gestión, cuando existían otros criterios que resultaban más respetuosos con las competencias autonómicas, como el de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada Comunidad Autónoma, el domicilio social de la empresa, o la comunidad autónoma en la que desarrolle su actividad de modo principal”.

Además, he de señalar en relación con la impugnación de estos preceptos que, en la medida en que la orden cuestionada establece cuáles pueden ser los importes máximos de las ayudas, y no un mínimo que pudiera garantizar una cierta igualdad en todo el territorio, restringe las facultades de las Comunidades Autónomas, que no podrán superar esos importes máximos, sino, a lo sumo, fijar cuantías inferiores, aunque los costes que deban sufrir los destinatarios de las ayudas sean superiores a tales importes, situación que no será extraña, habida cuenta, por ejemplo, de las notables diferencias que existen en los precios del transporte público en las distintas Comunidades Autónomas y localidades.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 144/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:144

Conflicto positivo de competencia 1343-2009. Planteado por la Generalitat de Cataluña, respecto de las Órdenes ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008.

Ejercicio de la potestad subvencional en materia ambiental: disposiciones reglamentarias y convocatoria de ayudas que vulneran las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (STC 13/1992).

1. Las Órdenes impugnadas, en cuanto al procedimiento de concesión de las ayudas, la tramitación administrativa, los criterios para su adjudicación, la ordenación, instrucción y resolución, los pagos anticipados, y la convocatoria de las mismas, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues la gestión de estas ayudas es de competencia autonómica [FJ 6].

2. En materia de medio ambiente, *ex* art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencias para dictar la legislación básica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución [FJ 4].

3. Doctrina sobre la concurrencia de circunstancias excepcionales para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión (SSTC 13/1992, 113/2013) [FJ 4].

4. La resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate (STC 13/1992) [FJ 4].

5. Doctrina sobre la pervivencia o pérdida del objeto pese a la derogación de la norma en procesos constitucionales de naturaleza competencial según se mantenga viva o no la controversia competencial (SSTC 48/2013, 78/2014) [FJ 2].

6. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan (SSTC 22/2012, 112/2013) [FJ 3].

7. La necesidad de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en este caso, y en aplicación del art. 66 LOTC, a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que han concedido o denegado las ayudas cuestionadas ya dictadas y notificadas (SSTC 173/2012, 70/2013) [FJ 7].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1343-2009, promovido por la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, contra la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 12 de febrero de 2009, la Letrada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formalizó ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008.

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación:

a) Comienza la representante de la Generalitat, tras referirse al objeto del conflicto, aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat dirigió al Gobierno de la Nación en relación con las órdenes impugnadas, en el que se solicitaba su derogación por invasión de la competencia autonómica en materia de medio ambiente y fomento. El requerimiento fue rechazado.

b) Continúa señalando que, mediante las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008 se establecen las bases reguladoras y la correspondiente convocatoria para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático, es decir, actividades claramente de naturaleza medio ambiental, ámbito en el que opera el título competencial autonómico contenido en el art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), descrito con términos como “medio ambiente y biodiversidad”, “utilización sostenible de los recursos naturales” y “prevención de la contaminación y del cambio climático”. Denuncia la representante de la Generalitat que, aun así, dichas órdenes ministeriales no contienen ninguna participación de las Comunidades Autónomas, ni de la Generalitat de Cataluña, en la regulación como tampoco en la gestión de dichas ayudas, reservando dichas competencias por entero al Estado, sobre la base de invocar como título competencial el de la legislación básica en materia de medio ambiente previsto en el art. 149.1.23 CE.

A continuación, la parte promotora del conflicto enfatiza que, de acuerdo con lo previsto en las bases primera y séptima.1 de la Orden ARM/2876/2008 y segunda de la Orden ARM/3020/2008, no se exige para los programas un ámbito supra autonómico, sino sólo que los programas se ajusten a “los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático”, todos ellos objetivos también de la Generalitat de Cataluña en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 144 EAC. Además, para dicha representación, no es admisible el argumento, contenido en la contestación al requerimiento de incompetencia, que afirma que el carácter estatal de los programas está implícito en los requisitos de los beneficiarios de las ayudas previstos en la base segunda.1 de la Orden ARM/2876/2008, concretamente en la exigencia de que las asociaciones declaradas de utilidad pública beneficiarias tengan actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas, o bien que tenga naturaleza de fundación adscrita al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad.

Rechaza, igualmente, que tenga transcendencia competencial la incardinación de las ayudas dentro de los fines de interés social de la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), como parece pretender el preámbulo de la Orden ARM/2876/2008, pues el título competencial específico es el de medio ambiente.

c) Centrada así la invasión competencial que imputa a las órdenes impugnadas, examina la representante de la Generalitat el marco normativo aplicable al presente conflicto. Así, según señala, el art. 149.1.23 CE prevé la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de las normas adicionales de protección; igualmente, el art. 144.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, de forma que esta competencia incluye, en todo caso, una serie de submaterias que se describen en aquel apartado; Asimismo, destaca que el apartado 2 de dicho art. 144 EAC prevé que corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva para regular esta materia, que, respetando lo establecido en el art. 149.1.23 CE, incluye, en todo caso, una serie de submaterias igualmente recogidas en dicho apartado; a continuación, pone de manifiesto que el art. 114 EAC, referido a la actividad de fomento, establece en su apartado tercero que, en las materias de competencia compartida, corresponde a la Generalitat precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinen las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como, también, la de completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión de las mismas; en fin, el art. 114.5 EAC prevé que la Generalitat participe en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas, y que, asimismo, participe, en los términos que fije el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas ayudas.

d) Expuesto el marco competencial, vuelve la parte actora sobre las objeciones competenciales que había dejado ya indicadas y alega que las ayudas que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia coinciden con la definición del título competencial autonómico contenido en el art. 144 EAC, descrito con términos como “medio ambiente y biodiversidad”, “utilización sostenible de los recursos naturales” y “prevención de la contaminación y del cambio climático”; y se inscriben en el supuesto descrito del art. 114.3 EAC, donde se prevé que corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los cuales se destinen las subvenciones estatales territorializables, y también completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y concesión de dichas ayudas. Para la representante de la Generalitat, esta previsión estatutaria se corresponde con el supuesto contenido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992. No obstante lo anterior, añade la actora, las subvenciones objeto del presente conflicto de competencia no reúnen los requisitos establecidos por la doctrina contenida en la propia STC 13/1992, FJ 8 d), para avalar la competencia estatal para regularlas y gestionarlas centralizadamente.

Además, señala la promotora, a mayor abundamiento, que, aun aceptando que dichas ayudas no sean territorializables, el Estado debería cumplir el art. 114.5 EAC, donde está previsto que la Generalitat en dichos supuestos debería participar en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y, en los términos fijados por el Estado, en la gestión y la tramitación de dichas subvenciones no territorializables.

e) La Abogada de la Generalitat señala, asimismo, que en las órdenes recurridas los programas subvencionados no tienen ningún requisito territorial y se definen sólo por unos objetivos genéricos de defensa del medio ambiente. Así, se hace una referencia sin concreción alguna al objeto de los programas en la base primera de la Orden ARM/2876/2008 y luego, al fijar los criterios objetivos de otorgamiento y ponderación en la base séptima de la misma, se prevé que el primero de esos criterios sea el de la “adecuación de los programas objeto de subvención a la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la contribución a los esfuerzos globales para la prevención de la contaminación y el cambio climático (máximo 50 puntos)”. Los demás criterios son la antigüedad de la asociación o fundación (máximo 20 puntos), auditoría externa (máximo 10 puntos), adecuación de recursos humanos (máximo 10 puntos) y experiencia internacional (máximo 10 puntos).

Según la parte promotora, esta descripción genérica del objeto de los programas, repetida en el punto segundo de la Orden ARM/3020/2008, no incluye ni excluye el carácter supra autonómico del programa a subvencionar ni justifica la excepcionalidad de la gestión centralizada de dichas subvenciones. Los objetivos definidos en las órdenes como objetivos del Ministerio y de los programas son, todos ellos, objetivos también de la Generalitat de Cataluña en su territorio, de acuerdo con lo previsto en el art. 144.1 EAC, donde se establece la competencia autonómica compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Además, de acuerdo con el art. 114.3 EAC, en medidas de fomento sobre medio ambiente, corresponde a la Generalitat precisar normativamente los objetivos a los que se destinen las subvenciones y completar la regulación de las condiciones de otorgamiento, así como la gestión, incluyendo la tramitación y concesión de las mismas.

Además, la representación de la Generalitat alega que la STC 13/1992, FJ 8 d), prevé que sólo “excepcionalmente” el Estado pueda gestionar ayudas en materias de competencia autonómica, a saber, sólo cuando ostente algún título competencial, genérico o específico, y justifique de forma razonable la necesidad de gestión centralizada. Sin embargo, en estas ayudas no sólo no hay ninguna justificación que avale la competencia estatal para regularlas y gestionarlas centralizadamente, sino que la regulación y gestión estatal de las mismas se presentan como la forma ordinaria del Ministerio para llevar a cabo sus objetivos generales.

Más tarde, la Letrada de la Generalitat niega que la llamada de la normativa estatal a los requisitos de los beneficiarios de las ayudas pueda justificar su carácter no territorializable, en referencia a la base segunda.1 de la Orden ARM/2876/2008, que establece, entre otros, que sean beneficiarias las asociaciones declaradas de utilidad pública con actividad en cinco comunidades autónomas, o bien fundaciones bajo el protectorado del Ministerio, así como al apartado d) de aquella, en que se prevé que los beneficiarios hayan de tener ámbito de actuación estatal según sus estatutos. Pues bien, para la Letrada de la Generalitat, tales exigencias no prejuzgan que la actuación o programa de dichas entidades sea localizable en más de una Comunidad Autónoma.

De otro lado, el escrito de demanda recuerda la doctrina constitucional sobre los efectos extraterritoriales de los actos autonómicos. Señala que el traslado de titularidad de la competencia medioambiental al Estado, ciertamente excepcional, sólo puede producirse si, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma de su objeto, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, además, no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación (STC 243/1994, FJ 6). Es decir, que aun cuando se estableciera la necesaria supra territorialidad de los programas objeto de subvención, supuesto en el que no nos encontramos, todavía quedaría por justificar la imposibilidad de fijar punto de conexión para que el Estado fuera competente para regular y gestionar centralizadamente dichas ayudas en materia de medio ambiente.

f) La representación de la Generalitat termina sus alegaciones suplicando que, conforme a los fundamentos jurídicos expuestos, se dicte sentencia en la que se declare que la competencia disputada corresponde a la Institución de Gobierno de Cataluña y que debe procederse a la distribución territorial de la correspondiente consignación presupuestaria, transfiriendo las cuantías resultantes a fin de que sean las Comunidades Autónomas las que convoquen, completen su regulación y gestionen las ayudas de forma descentralizada.

3. Por providencia de 3 de marzo de 2009, el Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite este conflicto frente a la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y frente a la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, por la cual se realiza la convocatoria de dichas subvenciones; atribuir, conforme al art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la Sala Segunda su conocimiento; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren las citadas órdenes, en cuyo caso deberá suspenderse el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de marzo de 2009, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 30 de marzo de 2009. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 21 de abril de 2009.

En el escrito de referencia, se opone a la demanda con fundamento en las siguientes razones:

a) En primer lugar, el escrito precisa el objeto del conflicto señalando que, aunque el suplico de la demanda se dirige formalmente contra la totalidad de las Órdenes ARM/2876/2008 y ARM/3020/2008, del cuerpo de las mismas se deduce que la actora reconoce la competencia estatal para destinar fondos a la finalidad prevista en aquéllas, siempre que se determine de forma genérica el destino de las ayudas y se regulen sus condiciones esenciales de otorgamiento dejando un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Así resulta, a su juicio, de la correspondencia que la parte demandante establece entre la previsión estatutaria del art. 114.3 EAC y el supuesto contenido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992, así como de que todos sus esfuerzos argumentativos se dirigen a justificar que el Estado no pueda asumir la gestión de estas subvenciones, que han de territorializarse, encomendándose a las Comunidades Autónomas todas las facultades puramente ejecutivas.

b) Luego, en un segundo epígrafe, razona sobre el encuadre competencial de las ayudas controvertidas, para lo cual, en primer término, reproduce la doctrina de este Tribunal sobre el poder de gasto establecida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, destacando los supuestos b) y d) del fundamento jurídico 8. Más adelante, incardina las ayudas en la materia de medio ambiente, resaltando que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, mientras que el art. 144.1 EAC reconoce a la Generalitat, en materia de medio ambiente, competencia compartida y competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Y también alude a la jurisprudencia constitucional en materia de medio ambiente, destacando que el Tribunal ha establecido en relación a este título competencial que, si bien con carácter general el instrumento para establecer la normativa básica es la ley, “excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases” (STC 101/2005, FJ 5). Y que “añade la misma sentencia que ‘en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar... a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’ (SSTC 102/1995, FJ 8; 101/2005, FJ 5)”.

c) Conforme a tal doctrina, el Abogado del Estado sostiene que el art. 149.1.23 CE ampara las órdenes objeto de conflicto, pues, según afirma, nos encontramos ante una genérica actividad de fomento en la que concurren circunstancias excepcionales que justifican la gestión centralizada por el Estado. Recuerda que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, esas circunstancias han de ser: “que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”. Y a continuación afirma que, como se encarga de precisar el Gobierno de la Nación en su contestación al previo requerimiento autonómico, atendiendo a la naturaleza de la convocatoria es razonable estimar que, a fin de posibilitar la igualdad de oportunidades a los eventuales beneficiarios y teniendo en cuenta el carácter supra territorial de su implantación, concurren en el presente supuesto las exigencias establecidas por la jurisprudencia constitucional para justificar excepcionalmente la gestión centralizada de las subvenciones, que deberán otorgarse en todo caso respecto de actuaciones desarrolladas en el marco de un programa nacional.

Destaca en este sentido el Abogado del Estado que el carácter nacional de los programas objeto de ayuda deriva: a) de los requisitos exigidos para acceder a la condición de beneficiario, pues la base segunda 1 de la Orden ARM/2876/2008 señala como posibles beneficiarios de las subvenciones a las asociaciones declaradas de utilidad pública con actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas y a las fundaciones adscritas al protectorado del ministerio, relacionando en su apartado 2 d), como uno de los requisitos que dichas entidades deben reunir, el de tener un ámbito de actuación estatal estatutariamente previsto; b) y del ámbito de actuación de la Administración convocante, pues se establece en la base séptima de la Orden ARM/2876/2008 que, entre los criterios objetivos de otorgamiento de las subvenciones, asigna en su apartado 1 la máxima puntuación —50 puntos sobre un total de 100— a “la adecuación, en cada ejercicio presupuestario, de los programas objeto de subvención a los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático”.

d) El Abogado del Estado rechaza que las órdenes recurridas vulneren el art. 114.5 EAC —“la Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación”—, pues ese precepto remite a una posterior determinación del tipo de participación que, como es lógico, deberá hacerse por norma estatal de rango suficiente o, si la participación pudiera realizarse por vías ya existentes, mediante el apropiado acto o convenio de cooperación. Y añade que el Gobierno de la Nación, en la contestación al requerimiento previo, reconoció la procedencia de aplicar en este caso el art. 114.5 EAC, esto es, admitió que “tanto la determinación de los programas estatales como la regulación y participación de las ayudas debe realizarse con la participación de la Generalitat”, emplazando a reflexionar sobre formas de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de una competencia estatal para sucesivas convocatorias de estas subvenciones, al estar ya en curso el procedimiento de adjudicación de las aquí impugnadas.

e) Por otra parte, el Abogado del Estado afirma que la calificación del objeto de la ayuda como de interés social, a efectos de poder afectarse la asignación tributaria de la cuota íntegra del IRPF, no determina que estas ayudas se incardinen en la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social. No discute que sobre el título de asistencia social las Comunidades Autónomas hayan asumido estatutariamente competencias en régimen de exclusividad competencial (art. 148.1.20 CE), pero sí se alega que “la jurisprudencia de este Tribunal, pese a reconocer el carácter exclusivo de la competencia en materia de asistencia social, admite al mismo tiempo la posibilidad de intervención del Estado ‘en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social incluidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución)’, ‘en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global precisando que ‘las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social ... por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado’ (STC 146/1986, FJ 5)”. Y de esta forma, a su juicio, “el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.23 supone una importante matización —desde la necesaria interpretación de los preceptos estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9, y 10)— a la exclusividad de la competencia autonómica en materia de asistencia social”, concluyéndose de todo ello que tarea estatal de fomento en materia social, por más que el art. 166 EAC la atribuya a la competencia exclusiva de la Generalitat sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra en este caso respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.23 CE.

f) En relación con la denuncia de la demanda de que las órdenes impugnadas constituyan una infracción de legalidad ordinaria, al contrariar la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, destaca el Abogado del Estado la inadecuación de la jurisdicción constitucional para enjuiciar una infracción de la legalidad ordinaria.

5. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede hacer algunas precisiones acerca de si la pérdida de vigencia de ambas normas afecta a la subsistencia del objeto del proceso.

a) La primera ha de referirse a la cuestión de cuál haya de ser la incidencia que la derogación de la Orden ARM/2876/2008 por la disposición derogatoria de la Orden ARM/1593/2009 pueda tener sobre la pervivencia del conflicto. Es reiterada la doctrina constitucional [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida] que afirma, en relación a los efectos de la derogación de la norma impugnada en un proceso constitucional sobre la supervivencia o desaparición sobrevenida del objeto procesal, que no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, sino que han de ser examinados caso por caso y, en especial, cuando se trata de un proceso de contenido competencial, como ocurre por definición con los conflictos positivos de competencia, en que el factor determinante será si la disputa planteada decae con la derogación de la norma objeto del proceso, lo que ocurrirá si la norma derogada es sustituida por otra que, desde la perspectiva relevante para el conflicto, contenga una regulación equivalente.

La Orden ARM/2876/2008, que contiene trece bases reguladoras, afirma, en cuanto al destino de las ayudas (base primera), que “serán objeto de la subvención los programas que las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como las fundaciones adscritas al protectorado del ministerio, desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático”. Según su base segunda, los beneficiarios podrán ser “asociaciones declaradas de utilidad pública, con actividad acreditada en, al menos, cinco comunidades o ciudades autónomas” y “fundaciones adscritas al protectorado del ministerio”, siendo necesarios que unas y otras tengan ámbito de actuación estatal según sus estatutos. Los criterios de otorgamiento (base séptima) son “la adecuación, en cada ejercicio presupuestario, de los programas objeto de subvención a los objetivos del Ministerio en materia de defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático (máximo 50 puntos)”, la antigüedad (máximo: 20 puntos), la auditoría externa (máximo: 10 puntos), la adecuación de los recursos humanos a las actividades subvencionables previstas (máximo: 10 puntos) y la experiencia internacional (máximo: 10 puntos). En fin, la tramitación de esas ayudas será completamente centralizada, pues la solicitud se dirigirá al titular del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (base quinta), la instrucción se realizará por órganos centrales del mismo y la resolución será dictada por el Ministro (base octava).

La Orden ARM/1593/2009, integrada por trece artículos coincidentes en su rúbrica con las trece bases de la Orden ARM/2876/2008, reitera exactamente la regulación de esta última que hemos descrito. La única diferencia es que, mientras en la Orden ARM/2876/2008 el carácter nacional de los programas subvencionables se deriva implícitamente de las bases segunda (condiciones de los beneficiarios) y séptima (criterios de otorgamiento), en la Orden ARM/1593/2009 se especifica en el preámbulo que “se exige que los programas a realizar por los beneficiarios … tengan carácter supra territorial” y en el art. 1 que se subvencionará a las asociaciones y fundaciones “que desarrollen programas en más de una Comunidad Autónoma, que por su naturaleza no sean susceptibles de territorialización”.

Esta divergencia normativa, consistente en que la imposición de que los programas subvencionables tengan alcance supraautonómico es en un caso expresa y en otro implícita, no es relevante desde la perspectiva del conflicto suscitado, pues, como ha precisado la STC 113/2013, FJ 7, para que este tipo de ayudas medioambientales sea incardinable en el supuesto d) del fundamento jurídico 8 no basta que los programas subvencionables sean de ámbito supraautonómico sino que resulta necesario probar, correspondiendo la carga al Estado, que no cabe su gestión fraccionada o mediante mecanismos de cooperación. En fin, la Orden ARM/2876/2008 ha sido derogada por la Orden ARM/1593/2009, pero la regulación que ésta hace reproduce la disputa competencial suscitada frente a aquélla, por lo que su derogación, al ir acompañada de una nueva regulación que mantiene el conflicto, no determina la desaparición sobrevenida del objeto de este proceso.

b) La segunda precisión se refiere a la trascendencia de que la Orden ARM/3020/2008, al tener, como norma que convoca las ayudas para el ejercicio 2008, una vigencia temporal limitada, ya no esté vigente. Como afirmamos en la STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 2 a), también en relación a la convocatoria de ciertas ayudas para una determinada anualidad, “para decidir si este conflicto de competencia se mantiene vivo frente a ella lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias [STC 48/2013, de 28 de febrero, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida]”.

En cuanto a si la disputa se mantiene todavía en vigor resulta determinante resaltar que, mientras el conflicto resuelto por la STC 113/2013 solo se dirigía contra la orden que regulaba las bases de concesión de las subvenciones que nos ocupan (Orden ARM/1593/2009), en el presente proceso se impugna tanto la orden que regula las bases de concesión de dichas subvenciones (Orden ARM/2876/2008) como la que las convoca (Orden ARM/3020/2008), de modo que, como en aquella sentencia no recayó resolución alguna sobre la concreta convocatoria de las ayudas para una cierta anualidad, la controversia competencial no ha cesado respecto a la Orden ARM/3020/2008.

3. Es necesario, además, delimitar los precisos términos del debate procesal trabado por las partes, teniendo presente que es doctrina reiterada de este Tribunal que “cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar ... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar”, recordada en estos términos en el conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 22/2012, de 16 de febrero de 2012, FJ 2 b), y de un modo similar en el resuelto por la STC 112/2013, de 9 de mayo, FJ 2 b).

Aunque del suplico de la demanda resulta que ésta se dirige formalmente contra la totalidad de las órdenes mencionadas, la argumentación efectiva que en ella se contiene se limita a sostener que ni el Gobierno explicita cuál sea el motivo que determina que se trate de un supuesto excepcional de los tipificados en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, ni tal justificación se deduce implícitamente de la naturaleza o contenido de la medida de fomento objeto de la controversia. Por ello, cabe concluir que al igual que en la STC 113/2013, de 9 de mayo, en la que se resolvió el conflicto positivo de competencia suscitado frente a la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de subvenciones similares, en este conflicto “lo discutido entre las partes resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en concreto, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la resolución objeto de conflicto”.

De otro lado, la Generalitat, para el caso de que este Tribunal Constitucional no acoja su pretensión principal, esto es la de la no concurrencia de las circunstancias que justifiquen la regulación completa de las subvenciones y la centralización de su gestión que se contienen en las órdenes objeto de conflicto, hace valer una pretensión subsidiaria, según la cual, conforme al art. 114.5 EAC, aun cuando las ayudas no sean territorializables, a la Generalitat le deberá asistir una cierta competencia de participación, tanto en la determinación del carácter no territorializable de estas ayudas como en su gestión. Pues bien, como se dirá más adelante, la STC 113/2013 ha delimitado los respectivos ámbitos competenciales implicados estimando la pretensión principal, de modo que la que se formula de un modo subsidiario no requiere ningún pronunciamiento porque, estimada la pretensión principal, no integra el objeto procesal.

4. Procede entrar ya en el fondo del asunto, señalando que, según nuestra doctrina (por todas, la STC 138/2009, de 15 de junio, FJ 3), la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate.

Las partes en este proceso coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de medio ambiente, criterio que hay que confirmar en razón de cuál es el objeto de las ayudas impugnadas, pues, de acuerdo con la base primera de la Orden ARM/2876/2008, el objeto de las ayudas son “los programas que … desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático”. Así, a pesar de que en el preámbulo de la Orden ARM/2876/2008 se califican las ayudas como de interés social a efectos de poder afectarse la asignación tributaria de la cuota íntegra del IRPF, no cabe simplemente por ello encuadrar tales ayudas en la exclusiva competencia autonómica en materia de asistencia social, a la que se alude en las alegaciones del Abogado del Estado, pues no estamos ante “un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta” [por todas, STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 5 d)]. El ámbito material en el que deben incardinarse las ayudas referidas es, por tanto, el relativo a medio ambiente, por ser ésta la materia más directamente afectada, tal y como igualmente consideramos en la STC 113/2013, de 9 de mayo, en la que se examinaba el objeto de las ayudas previstas en la Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, objeto que se definía exactamente de la misma forma que como se determina en la Orden ARM/2876/2008, aquí impugnada.

Encuadrada de este modo la cuestión controvertida, apreciamos que el sistema de distribución competencial que se deriva de las previsiones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre esta materia —medio ambiente— se traduce en que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado las competencias para dictar la legislación básica en relación con la “protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 144.1 EAC). El Estado tiene, por tanto, la competencia sobre las bases en materia de medio ambiente, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

Una vez expuesto el marco competencial, de los términos del debate procesal trabado entre las partes, podemos apreciar que la controversia entre las mismas versa en torno a la aplicación al caso concreto de la consolidada doctrina de este Tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas, en particular la contenida en la STC 13/1992, a la que ambas partes hacen referencia en sus alegaciones. Así, la discrepancia de las partes radica en si en este caso concurren o no las circunstancias excepcionales que, según el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, justifican la regulación completa de las subvenciones y la centralización de su gestión, pues de lo contrario, al ser la materia afectada por aquéllas de competencia compartida, será de aplicación la doctrina constitucional establecida en el fundamento jurídico 8 b) de dicha Sentencia, conforme a la cual corresponde al Estado la regulación básica de la ayudas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de dicha regulación y la entera gestión.

La circunstancia excepcional que el Abogado del Estado señala como motivo que determina la regulación completa de estas ayudas y la centralización de su gestión es la condición supra territorial de las mismas, pues según alega, los programas a financiar han de ser de carácter nacional, dados los requisitos exigidos para acceder a la condición de beneficiario y el ámbito de actuación de la Administración convocante, sin añadir ningún argumento que sostenga el planteamiento normativo de que los programas de carácter nacional no son fragmentables. Esta justificación ya fue considerada por la STC 113/2013 en relación a la orden ARM/1593/2009, que, como ya se expuso, regula la concesión de las mismas ayudas conforme a un régimen muy similar. En tal Sentencia rechazamos que esa justificación fuese suficiente para la aplicación del supuesto excepcional contemplado en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, doctrina que, por la similitud que acabamos de señalar, es plenamente trasladable a este caso. Dijimos entonces:

-“De acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal, ‘la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, es decir que las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico, tampoco puede justificar, por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas. En este sentido hemos de recordar que este Tribunal ha afirmado que la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5) ...’.” (FJ 6).

-“[C]oncretando los términos de la excepcionalidad requerida, este Tribunal ha afirmado que ‘el traslado al Estado de la titularidad de la competencia de gestión sólo puede tener lugar, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación ...’.” (FJ 7).

-“Como tuvimos ocasión de afirmar en la ya citada STC 38/2012 ‘correspondería al Estado la carga de probar que en los supuestos de aquellas ejecuciones con alcance supraautonómico la ejecución no puede llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación …’.” (FJ 7).

-“Carga probatoria que no se ha superado en el presente supuesto, en el que únicamente se ha alegado que las actividades de carácter medioambiental que se contemplan como subvencionables tienen un ámbito supraautonómico y que el carácter no fraccionable de los programas se concretará en su caso en la resolución que realice la convocatoria de las ayudas, por lo que las razones aducidas en favor de la centralización absoluta de la regulación y la gestión en aplicación de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992 no resultan admisibles.” (FJ 7).

-“Por tanto, y a la luz de lo expuesto, cabe concluir que nos hallamos ante el segundo de los supuestos —el b)— de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciados en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo normativo y ejecución.” (FJ 7).

5. Sobre la base precedente debemos proceder al examen individualizado de los distintos preceptos de la primera de las órdenes que son objeto de conflicto que, conforme a la argumentación de la demanda, debe entenderse que han sido impugnados: las bases primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava y decimotercera de la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre.

De acuerdo con ello, se alcanzan las siguientes conclusiones:

a) La base primera, que establece el objeto y ámbito de aplicación, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tener carácter básico;

b) La base segunda no infringe las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que debe ser considerado como básico.

c) La base tercera, relativa al procedimiento de concesión, es un aspecto propio de la gestión de las subvenciones que es de competencia autonómica, por lo que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) La base cuarta, al fijar criterios generales de distribución de las ayudas, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tener carácter básico.

e) La base quinta conculca las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al referirse a una cuestión adjetiva de la tramitación administrativa.

f) La base sexta no infringe las competencias autonómicas en cuanto regula la compatibilidad de estas ayudas con otras y el límite máximo de las mismas, aspectos que deben considerarse básicos.

g) La base séptima contiene, no sólo los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar a cada uno de ellas, por lo que esta última concreción infringe las competencias autonómicas en la medida en que rebasa lo que, conforme a nuestra doctrina, constituyen aspectos centrales del régimen subvencional y, por ello, cercena el margen necesario para que la Generalitat pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

h) La base octava, sobre ordenación, instrucción y resolución de las ayudas, conculca las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña al referirse a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas.

i) La base decimotercera, que se refiere a pagos anticipados por el Ministerio de Medio Ambiente, recoge un aspecto exclusivamente atinente al pago de las ayudas, que es de competencia autonómica, vulnerando así las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

6. Por su parte, debemos declarar que la Orden ARM/3020/2008, por la que se convocan para el ejercicio 2008 las ayudas que venimos examinando, conculca en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues, con arreglo a la doctrina establecida en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, la gestión de estas ayudas es de competencia autonómica, con lo que el Estado no tiene atribuciones que le permitan dictar una orden de convocatoria de las mismas y ello sin perjuicio del eventual carácter básico que pudiera tener el contenido de determinados preceptos recogidos en la propia orden de convocatoria.

7. Las normas controvertidas han agotado todos sus efectos, pues, de un lado, la Orden ARM/2876/2008 ha sido derogada por la Orden ARM/1593/2009 y, de otro, la Orden ARM/3020/2008 redujo su vigencia al año 2008, lo que determina que la eficacia de nuestro fallo deba concretarse a declarar la titularidad de las competencias discutidas en el proceso, sin que en ningún caso el alcance del mismo suponga la extensión de la declaración de infracción del orden competencial a las resoluciones adoptadas en aplicación de las órdenes objeto de este proceso constitucional. La necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya lesión puede afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce, en este caso —tal y como afirmamos en la STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 8, y hemos reiterado en la reciente STC 70/2013, de 14 de marzo, FJ 8— y en aplicación del art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que han concedido o denegado las ayudas cuestionadas ya dictadas y notificadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 1343-2009 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y contra la Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008, y en consecuencia:

1º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña las bases tercera, quinta, séptima, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, octava y decimotercera de la Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre.

2º Declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña la orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 145/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:145

Recurso de amparo 6157-2010. Promovido por don Fernando Ariel Ávila frente a las Sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Zaragoza que le condenaron por sendos delitos de asesinato agravado, detención ilegal, robo con violencia e intimidación en las personas y tenencia ilícita de armas.

Vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones: grabación sin garantías de conversaciones verbales mantenidas en dependencias policiales (STC 26/2006).

1. Las grabaciones de las conversaciones que mantuvieran los detenidos en dependencias policiales resultaron contrarias al art. 18.3 CE, deviniendo nula la prueba obtenida por ese cauce para todos aquellos que resultaron perjudicados penalmente por ella [FJ 7].

2. Ni el art. 579.2 LECrim ni la normativa penitenciaria habilitan la intervención de las comunicaciones verbales directas entre los detenidos en dependencias policiales [FJ 7].

3. El art. 579.2 LECrim se refiere de manera incontrovertible a intervenciones telefónicas, no a escuchas de otra naturaleza, ni particularmente a las que se desarrollan en calabozos policiales y entre personas sujetas a los poderes coercitivos del Estado por su detención, ámbito que por su particularidad debe venir reforzado con las más plenas garantías y con la debida autonomía y singularidad normativa [FJ 7].

4. El art. 579 LECrim –en su redacción anterior y en la dada por la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo– adolece de vaguedad e indeterminación en aspectos esenciales, por lo que no satisface los requisitos necesarios exigidos por el art. 18.3 CE para la protección del derecho al secreto de las comunicaciones, interpretado, como establece el art. 10.2 CE, de acuerdo con el art. 8.1 y 2 CEDH (STC 26/2006; SSTEDH casos *Valenzuela contra España*, de 30 de julio de 1998; *Prado Bugallo contra España*, de 18 de febrero de 2003) [FJ 7].

5. Toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas que incida directamente sobre su desarrollo, art. 81.1 CE, o limite o condicione su ejercicio, art. 53.1 CE, precisa una habilitación legal, ya que la reserva de ley constituye el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas (SSTC 49/1999, 169/2001) [FJ 7].

6. El derecho al secreto de las comunicaciones, art. 18.3 CE, consagra la libertad de las comunicaciones, implícitamente, y, de modo expreso, su secreto, estableciendo en este último sentido la interdicción de la interceptación o del conocimiento antijurídicos de las comunicaciones ajenas (STC 230/2007) [FJ 4].

7. El concepto de secreto de la comunicación cubre no sólo su contenido, sino también la identidad subjetiva de los interlocutores, de ahí que la entrega de los listados de llamadas telefónicas por las compañías telefónicas a la policía, sin consentimiento del titular del teléfono, requiere resolución judicial (SSTC 123/2002, 115/2013; SSTEDH casos *Malone contra Reino Unido* de 2 de agosto de 1984, *Copland contra Reino Unido* de 3 de abril de 2007) [FJ 4].

8. Doctrina sobre la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales que autorizan la intervención de las comunicaciones telefónicas o su prórroga como parte del contenido esencial del derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas, art. 18.3 CE (SSTC 202/2001, 26/2010) [FJ 2].

9. Si bien lo deseable es que la expresión de los indicios objetivos que justifican la intervención telefónica sea exteriorizada directamente en la resolución judicial, esa premisa no impide que dicha intervención cumpla el canon de motivación suficiente si, una vez integrada con la solicitud policial a la que venga a remitirse, contiene los elementos necesarios para poder llevar a cabo con posterioridad la ponderación de la proporcionalidad de la medida (STC 25/2011) [FJ 3].

10. Lo relativo a la entrega y selección de las cintas grabadas, a la custodia de los originales y a la transcripción de su contenido, no forma parte de las garantías del art. 18.3 CE, sin perjuicio de su relevancia a efectos probatorios, pues es posible que la defectuosa incorporación del resultado de una intervención telefónica legítimamente autorizada no reúna las garantías de control judicial y contradicción suficientes como para convertir la grabación de las escuchas en una prueba válida para desvirtuar la presunción de inocencia [FJ 5].

11. Se produce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia siempre que la eliminación de la prueba irregularmente valorada deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado (SSTC 81/1998, 144/2012) [FJ 8].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6157-2010, promovido por don Fernando Ariel Ávila, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Otilia Esteban Gutiérrez y asistido por el Abogado don Mauricio Izquierdo García, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 10 de julio de 2009, dictada en el sumario núm. 2-2007, rollo de sala núm. 7-2007, procedente del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza, y frente a la Sentencia núm. 513/2010 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2010, que confirmó en casación la condena impuesta al recurrente en amparo por la primera resolución citada, como autor de los delitos de asesinato agravado, detención ilegal, robo con violencia e intimidación en las personas y tenencia ilícita de armas. Han comparecido don Francisco Javier Arias Mata y don Rubén Moral San José, representados por el Procurador de los Tribunales don Carmelo Olmos Gómez, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de julio de 2010, la Procuradora de los Tribunales doña María Otilia Esteban Gutiérrez, en nombre y representación de don Fernando Ariel Ávila, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Se ha declarado probado en el proceso judicial que el recurrente en amparo, junto con otras tres personas, se desplazó desde Valladolid a Zaragoza tras tener conocimiento de que un tercero, don Alberto Díaz Marín, podía tener dinero por valor de unos doscientos millones de las antiguas pesetas, con el propósito de apoderarse de la cantidad indicada y a cuyo fin estaba dispuesto a realizar los actos necesarios contra aquél, incluida su muerte. Al referido propósito se hizo con una pistola que llegaría a utilizar posteriormente en la ejecución de los hechos. Consta que interceptaron a la víctima, abordándola cuando se disponía a entrar en su domicilio habitual, introduciéndola por la fuerza y contra su voluntad en la furgoneta en la que se habían desplazado, y en la que el ahora recurrente, usando una navaja o cuchillo, le causó cortes en el cuerpo al objeto de que revelara dónde tenía el dinero. Como quiera que nada dijera el agredido, o diera explicaciones insatisfactorias, el demandante de amparo y uno de sus compañeros registraron su domicilio, así como posteriormente una segunda vivienda de la víctima sita en la localidad de Pinseque, próxima a Zaragoza. No encontraron lo que buscaban, si bien se apoderaron de 18.000 €, así como de teléfonos móviles, un brazalete, una cadena y un cordón de oro que llevaba consigo el perjudicado por los hechos. Tras acabar el segundo registro, en la madrugada del día 29 de marzo de 2006, dentro de la furgoneta ya citada, el recurrente en amparo disparó con la pistola que portaba, de arriba abajo, en la rodilla de la víctima, que se encontraba sentada, para a continuación dispararle, a cañón tocante o muy próximo, en la parte de atrás de la cabeza, lo que ocasionó su muerte inmediata. Cometió ese acto en presencia de los restantes participantes en los hechos, arrojando el cadáver en una acequia de riego próxima. Mientras se producía esa secuencia, desde uno de los teléfonos sustraídos a la víctima se realizaron por dos de los encausados varias llamadas telefónicas.

Por Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza, de 14 de marzo de 2007, se autorizó la entrada y registro de los domicilios de los acusados, encontrándose en el del recurrente en amparo un total de doce teléfonos móviles, entre ellos dos de propiedad del fallecido; diversas armas, para las que no poseía licencia, y otros efectos.

b) El Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza incoó las diligencias previas núm. 1511-2006 (posteriormente, sumario 2-2007) por los delitos indicados en el encabezamiento de esta resolución, que correspondió enjuiciar a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza. Su Sentencia de 10 de julio de 2009 condenó a don Fernando Ariel Ávila, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad, a la pena de veintidós años y seis meses de prisión como autor de un delito de asesinato agravado, con la accesoria de inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena; a la pena de cinco años de prisión como autor de un delito de detención ilegal, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena; a la pena de cinco años de prisión como autor de un delito continuado de robo con violencia e intimidación en las personas, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena; y a la pena de dos años y seis meses de prisión como autor de un delito de tenencia ilícita de armas, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de condena. Asimismo, a indemnizar a los herederos del fallecido, conjunta y solidariamente con el resto de los condenados, en la cantidad de 100.000 €, por su fallecimiento, más 18.000 € por el dinero sustraído, con los intereses legales, y al pago de la parte proporcional de las costas, incluidas las de la acusación particular.

Señala el fundamento de Derecho primero de la Sentencia, refiriéndose a la prueba valorada, que la averiguación de los delitos es el resultado de una prolija investigación policial basada fundamentalmente en escuchas telefónicas y en la intervención de las conversaciones de los detenidos en los calabozos de las dependencias policiales en Valladolid. Junto a ello, no obstante, las resoluciones judiciales hacen también mención en su fundamentación jurídica a declaraciones de coimputados y a los resultados de los registros domiciliarios efectuados, entre otros elementos de prueba.

c) Los fundamentos de Derecho primero y segundo de la resolución judicial, con carácter previo a la valoración de la prueba que conduciría seguidamente a la condena reseñada, se ocupan de lo que constituirá el objeto realmente controvertido en el presente proceso constitucional (escuchas telefónicas y grabaciones durante la detención en dependencias policiales), razonando en los siguientes términos:

“Primero.- …

La cuestión estriba en determinar si el auto de fecha cinco de abril de 2006 (obrante al folio 9 de las actuaciones), y dictado por el Juzgado de Instrucción número Cinco de los de Zaragoza, en el ámbito de las Diligencias Previas número 1511/2006, luego Sumario número 2/2007, reúne las condiciones de idoneidad para su validez, es decir, apto para decretar la intervención y escucha del terminal telefónico con número 649 379 540, propiedad de Alberto Díaz Marín.

El auto en cuestión debe de ser valorado como un todo, de modo y manera que todas sus partes quedan integradas entre sí. Así, la ausencia en la parte dispositiva de la mención al número telefónico y a su titular debe de entenderse realizada con la expresa mención que a tal respecto se hace en los Hechos de la citada resolución, mención claramente unívoca y ausente de cualquier tipo de duda por lo que una mera irregularidad formal no puede ni debe invalidar la mención a la que se refiere el auto en sí mismo.

La siguiente cuestión que debe de valorarse es si la fundamentación jurídica es suficiente a los efectos que se pretenden. La fundamentación es muy ajustada en si misma, pero a tenor de la reciente jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (SSTS 118/2007, de 16 de febrero, y 343/2007, de 20 de abril), cabe lo que se denomina ‘motivación por remisión’. Así, en el caso presente, el auto hace referencia a la solicitud policial en el ámbito de las entonces Diligencias Previas que se habían incoado, así nombradas también por la policía, en donde en un oficio (obrante a los folios 7 y 8 de las actuaciones), se justifica de una manera adecuada y suficiente, ante la desaparición de Alberto Díaz Marín y sospechar que algo grave le podía estar ocurriendo, o haber ocurrido, como así fue, dado el resultado de la inspección ocular de sus viviendas, y se consideraba que la intervención de su teléfono móvil era la vía más adecuada para comenzar investigaciones al respecto.

Dicho oficio debe de ser considerado parte integrante de la motivación del auto por remisión, ya que éste hace referencia a tal oficio que contiene una argumentación lógica, racional y suficiente de la intervención que el auto acuerda, entendiéndose por ello que la motivación así planteada cumple las exigencias, no sólo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ya expuesta, sino también la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, concretada en sentencias como las de 24 de octubre de 2002 (*Caso Messina*) y la de 18 de febrero de 2003 (*Caso Prado Bugallo*).

La intervención telefónica debe de salvaguardar los derechos del titular de la línea, persona que en esos momentos había fallecido, no teniendo personalidad jurídica por lo tanto, y debiendo de colegirse asimismo que la protección del secreto que se rompe mediante auto motivado está más encaminada a la protección de personas imputadas, cuestión que tampoco era el caso. En este sentido, el auto de fecha cinco de abril de 2006 que decreta la intervención y escucha del teléfono 649379540 es proporcional al derecho que se trata de salvaguardar y contiene una argumentación suficiente para el fin pretendido, entendiendo que determina el número telefónico y la titularidad del mismo, siendo válidas todas las escuchas e intervenciones telefónicas que con posterioridad se decretan para cada caso concreto y que se contienen en el cuerpo del Sumario 2/2007.

Segundo.- La siguiente cuestión sobre la que la Sala debe de pronunciarse antes de estudiar el fondo del asunto, ya que afecta a la misma valoración de la prueba practicada en el Plenario, es la relativa a las escuchas que se autorizan judicialmente con carácter previo en los calabozos de dependencias policiales y que iban a ocupar como detenidos los imputados en la presente causa. Se discute la idoneidad y oportunidad del auto de fecha catorce de marzo de 2007 (folios 767 y 768 de las actuaciones), en el que el Juzgado de Instrucción número Cinco de los de Zaragoza, en el ámbito de las Diligencias Previas número 1511/2006, luego Sumario número 2/2007, decretaba la instalación de ‘artificios técnicos de escucha, grabación de sonido e imagen’ en los calabozos de la Comisaría de Policía que ocupen los detenidos a fin de escuchar las conversaciones que tengan lugar entre ellos durante el tiempo de su detención y que puedan afectar a la muerte violenta de Alberto Díaz Marín. Se alega que las personas escuchadas no estaban todavía detenidas, siéndolo al día siguiente, quince de marzo de 2007.

El auto en cuestión, correctamente fundamentado, tiene una lógica absoluta, pues independientemente de que las personas que iban a ser escuchadas estuvieran o no detenidas, sí las especifica con perfecta claridad, determina dónde no deben de colocarse las escuchas como es la habitación o dependencia donde el detenido deba entrevistarse con su abogado, y no tiene ningún sentido decretar esas escuchas a posteriori de la detención, con un cambio de calabozos que pueda dar lugar a sospechas y abortar así una prolija tarea de investigación. El argumento que recoge el auto del Juez instructor, en referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de febrero de 1998 (también pueden citarse las sentencias del mismo Tribunal de 23/9/1999 y 27/9/2002), es plenamente asumida por la Sala ya que si, en base al criterio de proporcionalidad y con la adecuada motivación, puede intervenirse una conversación telefónica de una persona en situación de libertad, incluso no imputada, no menos podrá hacerse ello en relación a personas privadas de libertad e imputadas por delito cuya gravedad justifica tal intervención, máxime cuando la misma hace referencia expresamente a la muerte violenta de Alberto Díaz Marín.

La intervención de las conversaciones de los posteriormente detenidos, y plenamente identificados, lo que satisface los requisitos subjetivos que debe de contener el auto habilitante, es plenamente acorde con la legalidad vigente y con la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuya sentencia de fecha 24 de marzo de 1988 (*Caso Olson*), declaró que la intervención acordada debe de ser acorde y fundarse sobre la necesidad social imperiosa y particularmente proporcionada al fin legítimo perseguido, siendo en este caso la muerte violenta de una persona el fin legítimo perseguido y fundamento del auto en cuestión, por lo que debe de concluirse que el mismo, de fecha 14 de marzo de 2007, establece una medida proporcional al fin perseguido y expuesto, con las cautelas y garantías pertinentes, siendo que la prueba así obtenida es legítima y sujeta a la valoración que impone el artículo 741 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al Juzgador.

Por último y en relación a la no escucha de las cintas grabadas de las conversaciones telefónicas intervenidas a los acusados, y la de las conversaciones grabadas en los calabozos de Valladolid, en el Plenario cuando las acusaciones así lo habían solicitado, debe de tenerse en cuenta que las transcripciones leídas por el Señor Secretario coinciden con la realidad, pues aunque transcritas por funcionarios policiales, son escuchadas por el Señor Secretario Judicial del Juzgado de Instrucción número Cinco de Zaragoza, a presencia de los Letrados intervinientes en la causa, siendo que las transcripciones se corresponden con lo grabado (Acta de Audición obrante a los folios 1224, 1225 y 1226 de las actuaciones). Dichas actas son leídas en el acto del juicio a petición de las partes acusadoras, no oponiéndose las Defensas, por lo que su contenido, y siguiendo el criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo recogido en la sentencia 897/2008, de 17 de diciembre, que confirma una sentencia de esta misma Audiencia de fecha dos de julio de 2007, debe de valorarse al haber tenido las partes la posibilidad de debatirlas y contradecirlas, y en consecuencia de evitar cualquier tipo de indefensión.”

d) Don Fernando Ariel Ávila interpuso recurso de casación contra la Sentencia condenatoria de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 10 de julio de 2009, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2010. Dicho pronunciamiento cuenta con dos Votos particulares.

En cuanto a las grabaciones en los calabozos policiales, el Tribunal Supremo señala en los fundamentos de Derecho quinto y sexto lo siguiente:

“Quinto.- …

El Juzgado de Instrucción por auto de 14.3.2007 considera el precepto habilitante para la intervención del art. 579.2 LECrim. y aplicando la doctrina sentada en la STS. 10.2.98, antes citada, por la que ‘no resulta concebible que se protege menos una conversación por ser telefónica, en cuanto puede ser legítimamente intervenida por el Juez y no lo puede ser una conversación no telefónica de dos personas en un recinto cerrado’, y de forma analógica la elaborada en tomo a la captación de imágenes en las que se hace constar por la policía actos criminales considerándose prueba válida incluso sin autorización judicial que solo debería recabarse en el supuesto de que las mismas se realizaran en un recinto cerrado (SSTS 23.9.99 y 27.9.2002 entre otras), teniendo en cuenta que se trata de investigar una muerte violenta de una persona, cuyo cadáver fue encontrado con un disparo en la cabeza y cuyo teléfono móvil fue utilizado por sus supuestos captores antes de producirse esta, lo que dio lugar a la adopción de una línea de investigación basada en la intervención de una serie de teléfonos móviles cuyo resultado arrojó fundados indicios en relación a las personas cuyas conversaciones se pretende grabar y tras proceder a su detención y con anterioridad a ser puestas a disposición judicial pudieran encontrarse implicadas en el hecho en cuestión, concluye con la idoneidad, necesariedad y proporcionalidad de la medida solicitada y precisamente ‘para evitar que los imputados pudieran ver mermado su derecho de defensa y su derecho a no declarar contra sí mismos, no se podrá instalar los aparatos de escucha en el lugar donde aquéllos tengan acceso a la entrevista reservada con su letrado dado que el imputado puede revelar a su letrado los secretos que quedan bajo la reserva del secreto profesional’, acordando en la parte dispositiva que no podrán utilizarse los sistemas de captación en el habitáculo reservado para que los imputados mantengan la entrevista reservado con su letrado, que permanecerá separado de las celdas en que se instalarán las escuchas y que la colocación de los micrófonos se realizará por los técnicos de la policía judicial ‘en presencia del Secretario Judicial que levantará acta en relación a la citada colocación y, en su caso, de la separación debida entre las celdas y el lugar donde los detenidos se entrevisten con su letrado’.

Como tal acuerdo del Instructor no cabe considerarlo arbitrario en cuanto a la proporcionalidad de la medida, sus cautelas y garantías, para preservar los derechos de los detenidos, art. 520 LECrim, hay que estimar tal prueba legitima e infundada la queja del recurrente.

Sexto.- En efecto, en relación a la infracción de los derechos previstos en el art. 520 LECrim, al tratarse de detenidos en calabozos policiales: derecho a guardar silencio, a no declarar contra sí mismo o a confesarse culpable, arts. 17.3 y 24.2 CE, debemos recordar que tales derechos se ponen en funcionamiento cuando el acusado está sujeto a los poderes coercitivos del Estado por su detención. El derecho le protege contra el uso por parte del Estado del poder de subvertir el derecho de un acusado a elegir si quiere o no hablar con las autoridades.

En cuanto al privilegio contra la autoincriminación o el derecho a permanecer en silencio el TEDH, sentencia Alian contra Reino Unido de 5.11.2002, ha reiterado que esos derechos están generalmente reconocidos en los patrones internacionales que se encuentran en el núcleo de un proceso equitativo, su finalidad es proporcionar a un acusado la protección contra una coacción impropia por parte de las autoridades y evitar así errores judiciales y garantizar los fines del art. 6 (sentencia John Murray contra Reino Unido de 8.2.96). El derecho a no autoincriminarse afecta en primer lugar al respeto a la voluntad de la persona acusada a permanecer en silencio y presupone que la acusación en un proceso penal busca probar el caso contra el acusado sin recurso a pruebas obtenidas por medios no previstos legalmente desafiando la voluntad del acusado (sentencia Saunders contra Reino Unido de 17.12.96), por cuanto —decimos nosotros— la verdad no puede ser hallada en el proceso penal a cualquier precio sino que se encuentra limitada por el escrupuloso respeto a los derechos fundamentales.

Al examinar si el proceso ha hecho desaparecer la verdadera esencia del privilegio contra la autoincriminación, el Tribunal deberá examinar la naturaleza y el grado de la coacción, la existencia de cualquier protección importante en el proceso y el uso que se hace del material así obtenido (véase sentencia Heaney y McGinness contra Irlanda de 27.12.2000 y sentencia J.B. contra Suiza de 3.5.2001).

Cuando la policía utiliza un subterfugio —por ejemplo, introducir en la celda otra persona, de acuerdo con la Policía— para sonsacarle información, para interrogar a su acusado, después —o antes— de que éste haya advertido que no quiere hacer declaraciones, está consiguiendo de manera incorrecta información que no habría podido obtener de haber respetado el derecho constitucional del detenido a permanecer en silencio, se violan sus derechos porque se le priva de su opción. Sin embargo, en ausencia de comportamiento para obtener esa información por parte de la policía, no existe violación del derecho del acusado a elegir si quiere o no declarar ante la Policía. Si el detenido habla, es su propia opción y se debe suponer que ha aceptado el riesgo de que quien reciba esa información pueda informar a la policía o de que su conversación está siendo grabada.

En el caso presente, se advierten similitudes en los casos del TEDH, Khan contra Reino Unido de 12.5.2000 y P.G y J.H. contra Reino Unido de 25.9.2001, la fijación de los aparatos de escucha y grabación de las conversaciones no fueron ilegales en el sentido de ser contrarias a la Ley penal interna, y no existe indicio alguno de que el detenido, en su conversación con otro detenido por los mismos hechos y conocido suyo, hubiera sido coaccionado para hacerlas o de que fuera una trampa o una inducción.

En estas condiciones no debe entenderse que la información obtenida de las grabaciones —con las especiales garantías que se señalaban en el auto habilitante para preservar el derecho de defensa y comunicación con un letrado—, haya sido obtenida en contra de la voluntad del detenido y su utilización en juicio fuera en contra de su derecho a permanecer en silencio y a no autoincriminarse.”

Del mismo modo, rechaza la Sentencia el motivo articulado por vulneración del art. 18.3 CE, denunciando la ilegalidad de las escuchas telefónicas acordadas por el Auto de 5 de abril de 2006. Razona el Alto Tribunal que la autorización judicial resultó motivada y que era una medida necesaria en la investigación, por lo que las escuchas no tuvieron un mero carácter prospectivo.

3. La demanda de amparo considera vulnerados los arts. 24.1 CE, derecho a la tutela judicial efectiva; 24.2 CE, en sus vertientes de derecho a un proceso con todas las garantías, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia, y 18.3 CE, derecho al secreto de las comunicaciones.

De una parte, según afirma el recurrente, las escuchas telefónicas realizadas en el presente procedimiento vulneraron el derecho fundamental al secreto a las comunicaciones (art. 18.3 CE), conectado íntimamente con el derecho a la intimidad del apartado primero de la misma previsión constitucional, toda vez que no se ejecutaron como ultima ratio, exigencia inexcusable; antes al contrario, resultaron ser el elemento desencadenante del nacimiento de la investigación, como reconocen las propias resoluciones judiciales, existiendo hasta que las mismas se produjeron, únicamente, meras hipótesis subjetivas.

Esa intervención de las comunicaciones telefónicas, de otra parte, no habría cumplido los requisitos que impone la jurisprudencia constitucional: existencia de un posible delito; indicios de que determinadas personas pudieran estar implicadas y mínima actividad investigadora que condujera a esas conclusiones previas. Al contrario, para la policía no había ni siquiera un delito, tan solo una persona desaparecida. El Auto del Juez de Instrucción que autoriza las escuchas, de 5 de abril de 2006, por consiguiente, no exteriorizó los presupuestos materiales de la intervención, ni la necesidad y adecuación de la misma.

De otro lado, la investigación se inicia sobre la base del listado de números telefónicos marcados en un terminal de la víctima; listado que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia de 2 de agosto de 1984, caso *Malont*, declaró como parte integrante de las comunicaciones telefónicas protegidas en el art. 8.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), no siendo posible disponer del mismo sin consentimiento de su titular. Por lo demás, las grabaciones no fueron ratificadas en la vista oral, ni se acreditó por ningún medio ni estudio fonográfico que las personas grabadas en dichas cintas fueran las encausadas.

Denuncia el recurso, en segundo lugar, la ilicitud de las escuchas realizadas en los calabozos policiales durante la detención. A su juicio, era obligado y no fue satisfecho el deber de informar a los detenidos del derecho constitucional a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a conocer el motivo de la detención (art. 24.2 CE), razón que revelaría la nulidad de lo actuado, máxime cuando tales escuchas no fueron ratificadas posteriormente a presencia judicial. Pese a los denodados intentos interpretativos que despliegan las resoluciones recurridas para encontrar el amparo a esas escuchas en el art. 579.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), es patente la falta de previsión legal que les sirva de soporte, habiéndose dado una interpretación extensiva de la Ley en materia tan sensible como la indicada. En relación con ello, prosigue el escrito de demanda, no es de recibo comparar las intervenciones de las comunicaciones en el régimen penitenciario con las aquí denunciadas, pues el Tribunal Supremo, cuando lo hace en la Sentencia recurrida, soslaya que los presos se encuentran sometidos a un régimen administrativo singular que no puede extenderse al momento de la detención, donde se hacen efectivos en toda su extensión los derechos anteriormente indicados. Apoya el recurso su denuncia en los Votos particulares emitidos por dos Magistrados de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en la Sentencia de casación recurrida.

En consecuencia, siendo ilegítima la obtención de todas esas pruebas, no pueden surtir efecto alguno, deviniendo nulas e ineficaces como elemento probatorio que sustente la condena. La orfandad probatoria derivada de su anulación incide en el derecho fundamental a la presunción de inocencia, pues una de las consecuencias procesales de ese principio en el orden penal consiste en que solo puede calificarse como prueba de cargo la que es producida con las debidas garantías, practicada en el juicio oral con la inmediación del órgano judicial y con observancia de los principios de publicidad y contradicción, cosa que aquí no acontece, lesionándose el doble derecho a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE.

Con base en su alegato, interesa el recurrente la nulidad de las dos Sentencias dictadas en el proceso judicial, con reconocimiento de los derechos fundamentales cuya vulneración se alega. En la demanda solicitaba asimismo la suspensión de las resoluciones recurridas, al amparo del art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 9 de junio de 2011, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando la certificación o fotocopia adverada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso a quo, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes.

En providencia de la misma fecha acordó la formación de pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, concediendo a la recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de tres días para que formularan alegaciones. Evacuado dicho trámite, se denegó la petición mediante ATC 112/2011, de 18 de julio.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 12 de julio de 2011, el Procurador de los Tribunales don Carmelo Olmos Gómez solicitó que se le tuviera por personado en nombre y representación de don Francisco Javier Arias Mata y don Rubén Moral San José, condenados, como el recurrente, en el proceso judicial del que trae origen el presente recurso de amparo.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 7 de septiembre de 2011, se tuvo por personado y parte en el procedimiento, en la representación que ostenta, al Procurador don Carmelo Olmos Gómez, acordándose abrir un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, de conformidad con el art. 52 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniere.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el día 11 de octubre de 2011, la representación de don Francisco Javier Arias Mata y don Rubén Moral San José se adhirió al recurso formulado por don Fernando Ariel Ávila, interesando el otorgamiento del amparo.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional evacuó el trámite el día 21 de octubre de 2011. En cuanto a la queja relativa a las grabaciones telefónicas subraya que en el oficio policial se exponían una serie de hechos objetivos y datos de los que fluía con rotundidad la constancia de una pluralidad de delitos de indudable gravedad, cuanto menos sendos robos y una desaparición no voluntaria de una persona, lo mismo que el número de teléfono cuya intervención se demandaba y el titular del mismo, que no era otro que el desaparecido. Por consiguiente, era evidente tanto la idoneidad, como la necesidad y proporcionalidad de la medida para avanzar la investigación. El órgano judicial, además, lo acordó motivadamente y garantizando su control y supervisión, no existiendo entonces vulneración alguna del art. 18.3 CE.

No considera objetable la obtención del listado de llamadas recibidas y enviadas desde el teléfono del desaparecido, a cuyo fin se remite a la fundamentación de la Sentencia dictada en casación. Tampoco comparte que se ponga en cuestión su validez, pues ni siquiera se aduce en el recurso que la incorporación de las grabaciones de las conversaciones a la causa se hubiera realizado defectuosamente, habiéndose cotejado las transcripciones realizadas por funcionarios policiales por el Secretario Judicial, en presencia de todos los Letrados de las defensas —que mostraron su conformidad con dicha diligencia—.

La denuncia que se invoca al amparo de los arts. 18.3 y 24 CE, referente a la grabación de las conversaciones que mantuvieran los detenidos en los calabozos policiales desde su detención hasta su puesta a disposición de la autoridad judicial, la considera fundada en Derecho. Afirma que el art. 579 LECrim, adolece de vaguedad e indeterminación en aspectos esenciales, de modo que no satisface los requisitos exigidos para la protección del derecho al secreto de las comunicaciones, interpretado como establece el art. 10.2 CE de acuerdo con el art. 8 CEDH. A juicio del Tribunal Supremo, como sucede con la intervención de las comunicaciones telefónicas, las insuficiencias del precepto legal podían ser suplidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la propia Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, así como por las previsiones de la Ley general penitenciaria y del Reglamento penitenciario. Sin embargo, a su criterio, tal modo de argumentar no puede compartirse ya que no son asimilables las intervenciones de las comunicaciones telefónicas, que están previstas en la Ley de enjuiciamiento criminal, con grabaciones de otras conversaciones entre particulares que carecen de toda cobertura legal.

Por otra parte, prosigue, carece de toda base la toma en consideración de disposiciones legales que establecen habilitaciones para la autoridad administrativa en otros ámbitos (señaladamente, la legislación penitenciaria), dado que es obvio que dicha normativa está prevista para ámbitos jurídicos distintos y presupuestos diferentes. Por lo demás, la ponderación de la proporcionalidad de la medida no puede equipararse sin más a la que se efectúa cuando de intervención de comunicaciones telefónicas se trata, pues ésta se refiere a un tipo de comunicación —no a la totalidad de lo comunicado— y la posibilidad de su adopción es plenamente conocida por los ciudadanos. Por todo ello, las conversaciones grabadas en las dependencias policiales lo fueron con vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones y de la intimidad (art. 18.3 y 1 CE) y su consideración como pruebas de cargo constituye una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

No obstante lo expuesto, añade finalmente, el resto del material probatorio que fue tenido en cuenta para fundamentar el fallo condenatorio no guardaba relación con dichas grabaciones en comisaria, por lo que la vulneración reseñada debe comportar únicamente la imposibilidad de valoración de tales conversaciones pero no la del resto del material probatorio. En ese orden de cosas resalta que la Sentencia de instancia, de 10 de julio de 2009, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, explicita los indicios de los que se desprende la participación en los hechos del ahora demandante, lo mismo que sucede con la Sentencia de casación, de 2 de junio de 2010, en su fundamento de Derecho décimo segundo. Deducir de tales datos, plenamente acreditados por pruebas válidas, la participación del recurrente en los hechos por los que ha sido condenado no puede tildarse de una inferencia excesivamente abierta o débil. Por ello, el Ministerio Fiscal solicita el otorgamiento del amparo, declarando vulnerado el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), a la intimidad (art. 18.1 CE) y al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), denegando el amparo en todo lo demás.

9. No formuló alegaciones la representación procesal del demandante de amparo, según deja constancia la diligencia de 24 de octubre de 2011.

10. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 10 de julio de 2009, dictada en el sumario núm. 2-2007, rollo de Sala núm. 7-2007, procedente del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza, y frente a la Sentencia núm. 513-2010 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2010, que confirmó en casación la condena impuesta al recurrente en amparo por la primera resolución citada, como autor de los delitos de asesinato agravado, detención ilegal, robo con violencia e intimidación en las personas y tenencia ilícita de armas.

El demandante considera que se ha vulnerado su derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) por falta de garantías constitucionales en las escuchas telefónicas que fueron practicadas. Se habría lesionado dicho derecho fundamental, en segundo lugar, por la grabación de las conversaciones que tuvo lugar en los calabozos, en dependencias policiales y con ocasión de la detención, al no existir habilitación legal para llevarlas a cabo, transgrediéndose con ello, adicionalmente, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, como garantías o derechos instrumentales que son del genérico derecho de defensa (art. 24.2 CE). Alega, en tercer lugar y a modo de efecto derivado de las quejas anteriores, la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), ya que fue condenado en virtud de una prueba de indicios vertebrada a partir de unas escuchas telefónicas inconstitucionales, que no se han ratificado en la vista oral ni se han acreditado por algún medio o estudio fonográfico, y con base en las indicadas grabaciones realizadas en los calabozos durante la detención, práctica que no cabe en nuestro ordenamiento jurídico interno. El Ministerio Fiscal, de su lado, interesa la estimación parcial de la demanda, conforme se expuso en los antecedentes de la presente resolución, pidiendo el otorgamiento del amparo en su integridad los otros comparecientes ante este Tribunal.

2. En relación con el derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas, nuestra doctrina ha venido reiterando que las exigencias de motivación de las resoluciones judiciales que autorizan la intervención o su prórroga forman parte del contenido esencial del art. 18.3 CE. Dicho sintéticamente, éstas deben explicitar, en el momento de la adopción de la medida, todos los elementos indispensables para realizar el juicio de proporcionalidad y para hacer posible su control posterior, en aras del respeto del derecho de defensa del sujeto pasivo de la medida. Por ello, el órgano judicial debe exteriorizar los datos o hechos objetivos que pueden considerarse indicios de la existencia del delito y de la conexión de la persona o personas investigadas con el mismo; indicios que han de ser algo más que simples sospechas (SSTC 167/2002, de 18 de septiembre, FJ 2; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 11; y 197/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). Tiene además que determinar con precisión el número o números de teléfono y personas cuyas conversaciones han de ser intervenidas, el tiempo de duración de la intervención, quiénes han de llevarla a cabo y cómo, y los periodos en los que deba darse cuenta al Juez (por todas, SSTC 261/2005, de 24 de octubre, FJ 2; y 219/2009, de 21 de diciembre, FJ 4). Tales exigencias de motivación se reproducen en las prórrogas y en las nuevas escuchas acordadas a partir de datos obtenidos en una primera intervención, debiendo el Juez conocer los resultados de ésta con carácter previo al acuerdo de prórroga, explicitando las razones que legitiman la continuidad de la restricción del derecho, aunque sea para poner de relieve que persisten las razones anteriores, sin que sea suficiente una remisión tácita o presunta a la inicial (en el mismo sentido, SSTC 202/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 261/2005, de 24 de octubre, FJ 4; y 26/2010, de 27 de abril, FJ 2).

3. A la luz de la doctrina constitucional sintetizada en el fundamento jurídico anterior, hemos de rechazar la queja. El demandante cuestiona las intervenciones telefónicas porque en el momento en que fueron acordadas sólo existían meras hipótesis subjetivas; no fueron ratificadas en la vista oral; no se acreditó por medio de estudio fonográfico que las personas grabadas fueran las encausadas; y porque el Auto de 5 de abril de 2006, que autorizó las escuchas, no exteriorizaba los presupuestos materiales de la intervención ni la necesidad y adecuación de ésta a lo perseguido.

Sin embargo, es lo cierto que el Auto inicial de 5 de abril de 2006, dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza, decreta la intervención y escucha del teléfono 649379540, cuya titularidad corresponde a una persona desaparecida —víctima en los hechos enjuiciados— a raíz de la petición cursada por la Brigada de policía judicial de delincuencia violenta de la Jefatura Superior de Aragón de la Dirección General de la Policía en el curso de las diligencias previas núm. 1511-2006, incoadas ante la posible existencia de una infracción penal, y en la que la policía judicial daba cuenta de determinadas informaciones obtenidas tras la denuncia de desaparición realizada por sus familiares. Concretamente, se manifiesta en el oficio policial que tras diversas inspecciones oculares en las viviendas del desaparecido comprobaron que su interior estaba revuelto y presentaba indicios de haber sido objeto de un registro, faltando al menos joyas, concluyendo que su desaparición podría haber sido violenta.

El citado auto judicial se remite a ese oficio policial, que expresa con claridad los hechos denunciados, e identifica, como hiciera dicho oficio, la persona en la que se centra la investigación y el número de teléfono cuya intervención se acuerda, los funcionarios policiales que la han de desarrollar, el período que habría de durar la misma y el inicio del cómputo de tal periodo, así como la obligación de dichos funcionarios de dar cuenta al Juzgado del resultado de las investigaciones al término de ese lapso temporal, admitiendo igualmente la petición de facilitar el listado del tráfico telefónico originado por dicho teléfono desde la fecha de los hechos.

De lo expuesto se colige de manera notoria que la investigación iniciada no fue meramente prospectiva, en contra de lo que afirma la demanda, estando la resolución judicial, muy antes al contrario, debidamente motivada, integrada por los datos ofrecidos por la policía al instructor, al que se brindaron elementos fácticos suficientes para efectuar el pertinente juicio de proporcionalidad de la medida, que sin lugar a dudas debe reputarse afirmativo a la vista los indicios obrantes. Queda por lo demás constancia en las actuaciones de que la policía judicial dio cuenta al Juzgado del resultado de las intervenciones, y que el órgano judicial efectuó un seguimiento de las mismas y conoció los resultados de la investigación a través de las transcripciones remitidas y los informes presentados por quienes las llevaron a cabo (en ese sentido, por ejemplo, STC 219/2009, de 21 de diciembre, FJ 5). En suma, el Auto de 5 de abril de 2006 cumple con las exigencias constitucionales, sin que sea menester un razonamiento adicional al no haber sido cuestionada la autorización de las prórrogas de la intervención telefónica (que se concretó más tarde en el número de terminal —IMEI— desde el que había operado aquel número de teléfono a partir de la fecha de los hechos, derivando en el móvil asociado al mismo).

Como es sabido, lo deseable es que la expresión de los indicios objetivos que justifican la intervención telefónica sea exteriorizada directamente en la resolución judicial. Sin embargo, esa premisa no impide que dicha intervención, según una consolidada doctrina de este Tribunal, cumpla el canon de motivación suficiente si, una vez integrada con la solicitud policial a la que venga a remitirse, contiene los elementos necesarios para poder llevar a cabo con posterioridad la ponderación de la proporcionalidad de la medida (por todas, STC 25/2011, de 14 de marzo, FJ 2, y las allí citadas). Y según se ha razonado, la remisión a la solicitud policial se verificó en estos autos con el cumplimiento de los mínimos de garantía, sin que, entonces, pueda objetarse *ex* art. 18. 3 CE el Auto de 5 de abril de 2006, que fue confirmado por las resoluciones recurridas en amparo.

4. Tampoco puede prosperar la pretendida vulneración del art. 18.3 CE constituida por el acceso policial al listado de números telefónicos marcados en el terminal de la víctima. Ciertamente, como recordara, entre otras, nuestra STC 230/2007, de 5 de noviembre, FJ 2, este Tribunal ha reiterado que el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) consagra la libertad de las comunicaciones, implícitamente, y, de modo expreso, su secreto, estableciendo en este último sentido la interdicción de la interceptación o del conocimiento antijurídicos de las comunicaciones ajenas. El bien constitucionalmente protegido es así —a través de la imposición a todos del “secreto”— la libertad de las comunicaciones, por lo que dicho derecho puede resultar vulnerado tanto por la interceptación en sentido estricto —que suponga aprehensión física del soporte del mensaje, con conocimiento o no del mismo, o captación, de otra forma, del proceso de comunicación—, como por el simple conocimiento antijurídico de lo comunicado —apertura de la correspondencia ajena guardada por su destinatario, por ejemplo—. Hemos destacado igualmente que el concepto de secreto de la comunicación cubre no sólo su contenido, sino también la identidad subjetiva de los interlocutores, de ahí que se haya afirmado que la entrega de los listados de llamadas telefónicas por las compañías telefónicas a la policía, sin consentimiento del titular del teléfono, requiere resolución judicial, toda vez que el acceso y registro de los datos que figuran en dichos listados constituye una forma de afectación del objeto de protección del derecho al secreto de las comunicaciones (por todas, SSTC 123/2002, de 20 de mayo, FJ 4; 56/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 115/2013, de 9 de mayo, FJ 3; y SSTEDH de 2 de agosto de 1984, caso *Malone contra Reino Unido*, § 84, y de 3 de abril de 2007, caso *Copland contra Reino Unido*, § 43).

En el presente caso, como se ha expuesto en los antecedentes y ha quedado acreditado en las actuaciones, la policía solicitó autorización judicial para conocer el historial de llamadas del teléfono móvil de la víctima, accediendo a él sólo una vez obtenida dicha aquiescencia judicial. Por ello, no se ha vulnerado desde este prisma el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE).

5. Hemos dicho con reiteración (por todas, STC 126/2000, de 16 de mayo, FJ 9) que no constituyen una vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones las irregularidades cometidas en el control judicial *a posteriori* del resultado de la intervención telefónica, pues no tienen lugar esos defectos durante la ejecución del acto limitativo de derechos, sino, antes al contrario, en la incorporación de su resultado a las actuaciones sumariales. En definitiva, lo relativo a la entrega y selección de las cintas grabadas, a la custodia de los originales y a la transcripción de su contenido, no forma parte de las garantías del art. 18.3 CE, sin perjuicio de su relevancia a efectos probatorios, pues es posible que la defectuosa incorporación del resultado de una intervención telefónica legítimamente autorizada no reúna las garantías de control judicial y contradicción suficientes como para convertir la grabación de las escuchas en una prueba válida para desvirtuar la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Procede abordar con ese enfoque, concluyendo así las alegaciones relacionadas con las escuchas telefónicas, la última denuncia de la parte recurrente, correctamente formulada al amparo del art. 24.2 CE, en su vertiente de derecho a un proceso con todas las garantías (por ejemplo, STC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 12). Esto es, la censura consistente en que aquéllas no fueran ratificadas en la vista oral y no se acreditara por ningún medio ni estudio fonográfico que las personas grabadas coincidieran con las encausadas. Pese a lo que aduce el recurso, en providencia de 9 de julio de 2007 el Magistrado-Juez del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza acordó que se llevase a efecto por el Secretario Judicial, con citación de las partes personadas, la audición de las cintas, lo que tuvo lugar el día 17 de septiembre de 2007 en presencia, entre otros Letrados, del Abogado del recurrente en amparo, procediéndose a la audición de los CDs correspondientes, a su cotejo bajo la fe pública del Secretario Judicial con las transcripciones de los funcionarios policiales y a referenciar los folios en los que obraban tales transcripciones, así como el teléfono o IMEI concernido en cada caso (acta de audición obrante a los folios 1024 a 1026 de las actuaciones).

Existió, así, garantía de inmediación y de contradicción, al igual que posibilidad de ejercer plenamente el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, sin que en ni aquel acto de audición —en el que por el contrario mostró la representación letrada del recurrente su plena conformidad—, ni en el escrito de calificación y proposición de prueba, o tampoco en el propio acto del plenario procediera a manifestar quien nos formula la queja oposición alguna a la autenticidad o fidelidad de las transcripciones, ni cuestionase la identidad de los intervenidos solicitando la pertinente comprobación fonométrica (en ese sentido, STC 9/2011, de 28 de febrero, FJ 3). En consecuencia, las cintas grabadas no acarreaban el vicio que se les reprocha, no advirtiéndose ninguna afectación del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

6. Junto con las escuchas telefónicas, aduce el recurrente que las Sentencias impugnadas acogen como soporte de la condena las escuchas realizadas a los detenidos en los calabozos, en dependencias policiales, en calidad de detenidos, lo que vulneraría a su juicio el art. 18.3 CE, y afectaría también a los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, como garantías o derechos instrumentales que son del genérico derecho de defensa (art. 24.2 CE).

El primer fundamento de la queja se articula *ex* art. 18.3 CE, por insuficiente habilitación legislativa para esa intervención de las comunicaciones.

Las resoluciones judiciales impugnadas encontraron cobertura legal para la adopción de la medida controvertida en normas penitenciarias y en el art. 579.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal, según el cual “(a)simismo, el Juez podrá acordar, en resolución motivada, la intervención de las comunicaciones telefónicas del procesado, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa”. Razonan en esencia, dicho sintéticamente (se transcribió en los antecedentes la motivación judicial), que no resulta concebible que se proteja menos una conversación por ser telefónica, en cuanto que puede ser legítimamente intervenida por el Juez, que una conversación no telefónica de dos personas en un recinto cerrado, sobre todo si se tiene en cuenta que, para evitar que los imputados pudieran ver mermado su derecho de defensa y su derecho a no declarar contra sí mismos, se tomaron ciertas cautelas: no instalar los aparatos de escucha en el lugar donde aquéllos tuvieran acceso a la entrevista reservada con su Letrado, dado que podían revelar datos que quedan bajo la reserva del secreto profesional, y colocar los micrófonos por los técnicos de la policía judicial en presencia del Secretario Judicial. Enuncian también, en segundo lugar, un contraste entre los márgenes de actuación en el ámbito penitenciario y en las situaciones de detención ahora controvertidas, como luego se detallará.

La segunda denuncia del recurso en estos terrenos, por su parte, queda comprendida en el art. 24.2 CE, en los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable en relación con el derecho de defensa. Sobre el particular señalaron los órganos judiciales que no concurre indicio alguno de que las conversaciones grabadas nacieran de una coacción o fueran el resultado de una trampa o una inducción en contra de la voluntad de los detenidos.

Analicemos todo ello con el detalle que precisa.

7. La primera alegación radica, como se ha anticipado, en la impugnación de la legitimidad y regularidad de la intervención de las conversaciones verbales en dependencias policiales, al entenderse carente de cobertura legal la resolución judicial que la autoriza (art. 18.3 CE). Nos conduce con ello el recurso, a la delimitación de las garantías que comporta tal derecho fundamental, si bien, en este caso, respecto de comunicaciones no telefónicas, a diferencia de lo que ha sido habitual en nuestros pronunciamientos precedentes.

Es doctrina constante de este Tribunal (por todas, STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 3) que aunque la literalidad de dicho precepto (“se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial”) puede inducir a pensar que la única garantía que establece inmediatamente la Constitución es la exigencia de autorización judicial, un análisis más detenido de la cuestión pone de manifiesto lo contrario, ya que, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), o limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa, además, una habilitación legal. Esa misma jurisprudencia dispone que la reserva de ley constituye “el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas”, lo que “implica exigencias respecto del contenido de la Ley que, naturalmente, son distintas según el ámbito material de que se trate”, pero que en todo caso determinan que “el legislador ha de hacer el ‘máximo esfuerzo posible’ para garantizar la seguridad jurídica”, esto es, “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STC 49/1999, FJ 4). Profundizando en esa exigencia, en la STC 169/2001, 16 de julio, FJ 6, sostuvimos, con abundante cita de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuanto a las características exigidas por la seguridad jurídica respecto de la calidad de la ley habilitadora de las injerencias, que “la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la suficiente claridad para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad”.

Esa reserva de ley a la que, con carácter general, somete la Constitución la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su título I, también el del art. 18.3 CE, desempeña una doble función; a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos “únicamente al imperio de la Ley” y no existe, en puridad, la vinculación al precedente, constituye, adicionalmente, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 6).

A partir de estas premisas y en relación con el secreto de las comunicaciones (entonces telefónicas), dispuso nuestra STC 49/1999 que la Constitución autoriza acordar a los Jueces y Tribunales esas intervenciones cuando concurran los presupuestos materiales pertinentes; pero añadía que, acogiendo el plano de certeza que ha de presidir cualquier injerencia en un derecho fundamental, el art. 18.3 CE, al no hacer referencia alguna a los presupuestos y condiciones de la intervención, resulta insuficiente para determinar si la decisión judicial es o no el fruto previsible de la razonable aplicación de lo decidido por el legislador. En suma: la injerencia deberá hallarse fundamentada en la ley, la cual habrá de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención, lo que requiere en este caso “una ley de singular precisión” (STC 49/1999, FJ 4).

Partiendo de dichas garantías, cabe concluir afirmando que ni el art. 579.2 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), que citan las resoluciones judiciales impugnadas (fundamento de Derecho quinto de la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2010; fundamento de Derecho segundo de la Sentencia de 10 de julio de 2009 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza —sin cita expresa del precepto—, y fundamento de Derecho primero del Auto de 14 de marzo de 2007 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de Zaragoza), ni tampoco la normativa penitenciaria a la que igualmente aluden (fundamento de Derecho cuarto de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo), habilitan la intervención de las comunicaciones verbales directas entre los detenidos en dependencias policiales.

a) El art. 579.2 LECrim, como señalara la STC 26/2006, de 30 de enero, FJ 5, “en consonancia con lo expresado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 30 de julio de 1998, caso *Valenzuela contra España*, § 59 y de 18 de febrero de 2003, caso *Prado Bugallo contra España*, § 30), … el art. 579 LECrim (en su redacción anterior y en la vigente, dada por la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo) adolece de vaguedad e indeterminación en aspectos esenciales, por lo que no satisface los requisitos necesarios exigidos por el art. 18.3 CE para la protección del derecho al secreto de las comunicaciones, interpretado, como establece el art. 10.2 CE, de acuerdo con el art. 8.1 y 2 CEDH”.

La conclusión anterior, sin embargo, no resuelve por sí sola la cuestión planteada ni conduce indefectiblemente a la declaración de la lesión del derecho. En efecto, hemos matizado después, señaladamente respecto de intervenciones en las comunicaciones judicialmente acordadas con posterioridad a que la jurisdicción ordinaria y constitucional recogiera en sus pronunciamientos las exigencias derivadas del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), esto es, después de que el Tribunal Supremo se hubiera pronunciado en la materia (a través del Auto de 18 de junio de 1992, recaído en el caso *Naseiro*) y de que este Tribunal hiciera lo propio (mediante la Sentencia 49/1999, de 5 de abril), que no puede afirmarse que el Derecho interno no respete las exigencias derivadas del art. 8 CEDH, sino, por el contrario, que en ese nuevo escenario de determinaciones jurisprudenciales le corresponderá a este Tribunal suplir las insuficiencias apreciadas en el precepto legal citado hasta que se produzca la necesaria intervención del legislador. Y añadimos a renglón seguido, como segunda cautela o concreción de la premisa que se enuncia, que aquella insuficiencia podría no incidir en la validez de las resoluciones judiciales impugnadas siempre que los órganos judiciales, a los que el art. 18.3 CE se remite, hubieran actuado en el marco de la investigación de una infracción grave, para la que de modo patente hubiera sido necesaria, adecuada y proporcionada la intervención telefónica y la hubiesen acordado respecto de personas presuntamente implicadas en el mismo, respetando, además, las exigencias constitucionales dimanantes del principio de proporcionalidad (STC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6, por añadir otro pronunciamiento a los ya mencionados).

Esa lógica, sin embargo, no puede proyectarse al presente recurso de amparo. En el supuesto actual no nos enfrentamos con la cobertura potencial del art. 579.2 LECrim pese a su insuficiente adecuación a los requerimientos de certeza referidos, ni con la posibilidad de suplir sus déficits en los términos descritos, con ocasión del examen de una intervención telefónica judicialmente acordada —que es el supuesto regulado en ese precepto y enjuiciado en aquellos pronunciamientos—, sino que analizamos una intervención de las comunicaciones absolutamente extraña al ámbito de imputación de dicha regulación. En efecto, no es que la norma no resulte singularmente precisa al fin acordado (calidad de la ley); la objeción reside, antes que en ello, en que abierta e inequívocamente la norma invocada no regula una intervención secreta de las comunicaciones directas en dependencias policiales entre detenidos. Disposición jurídica que es imprescindible, pues sólo con su fundamento puede existir imposición judicial de la medida en el caso concreto (STC 169/2001, de 16 de julio, FJ 6). No estamos por lo tanto ante un defecto por insuficiencia de la ley, ante un juicio sobre la calidad de la ley, sino que se debate el efecto asociado a una ausencia total y completa de ley. Y es que el art. 579.2 LECrim se refiere de manera incontrovertible a intervenciones telefónicas, no a escuchas de otra naturaleza, ni particularmente a las que se desarrollan en calabozos policiales y entre personas sujetas a los poderes coercitivos del Estado por su detención, como las que aquí resultan controvertidas; ámbito que por su particularidad debe venir reforzado con las más plenas garantías y con la debida autonomía y singularidad normativa.

En consecuencia, como señala acertadamente el Fiscal ante el Tribunal Constitucional, la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional y por la Sala Segunda del Tribunal Supremo sobre la insuficiencia de la regulación legal (en materia de comunicaciones telefónicas) y la posibilidad de suplir los defectos de la ley, no puede ser trasladada a un escenario de injerencia en el secreto de las comunicaciones en el que no exista previsión legal alguna, o en el que, cuando menos, tal regulación no se corresponde con la que se identifica y cita en las resoluciones recurridas.

Expresada la anterior conclusión en sus consecuencias, al no ser el art. 579.2 LECrim la disposición jurídica a considerar, no puede otorgar tampoco esa norma garantía alguna frente a posibles abusos, ni aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad (como reclama nuestra jurisprudencia: SSTC 169/2001, 16 de julio, FJ 6; y 70/2002, de 3 de abril, FJ 10). Dicha previsión, entonces, antes que por su falta de definición y precisión de las categorías de personas susceptibles de ser sometidas a escucha judicial y de la naturaleza de las infracciones susceptibles de poder dar lugar a ella y del resto de los requerimientos a los que suele aludir nuestra doctrina y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (calidad de la ley), en realidad es inane a los correspondientes efectos habilitantes porque ni siquiera contempla la realidad intervenida (que en este caso no es, como el precepto refleja, una conversación telefónica, sino la interceptación de una conversación verbal entre personas detenidas).

b) Menor esfuerzo argumental requiere el pretendido fundamento en la normativa penitenciaria que también recogen los pronunciamientos impugnados (Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria, art. 51, y Reglamento penitenciario, Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, arts. 46 y 47). Esos preceptos disponen la posibilidad de que las comunicaciones orales y escritas sean intervenidas motivadamente por el director del establecimiento penitenciario, dando cuenta a la autoridad judicial competente. Según el Tribunal Supremo, el contraste con las facultades del director de un establecimiento penitenciario reforzaría la tesis de la capacidad de intervención del Juez de Instrucción en esta tipología de casos.

A nuestro juicio, en cambio, es patente que los preceptos citados no rigen en un marco extrapenitenciario, ni están pensados para supuestos en los que no opera con toda su singularidad el régimen administrativo de especial sujeción propio del interno en un establecimiento de esa naturaleza. El segundo inciso del art. 25.2 CE (“El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”) es muestra definitiva de lo que se afirma, pues incorpora una cláusula de garantía que si bien permite preservar, en el ámbito de la relación de sujeción especial que vincula al privado de libertad con la Administración penitenciaria a cuyo sometimiento se halla, el ejercicio de los derechos fundamentales que se reconocen a todas las personas en el capítulo segundo del título I CE, lo hace con unas modulaciones y matices que expresamente precisa el precepto constitucional [por todas, STC 128/2013, de 3 de junio, FJ 3]. Esa suerte de analogía que expresa la resolución judicial recurrida no puede ser, por tanto, compartida. Y es que, como señalara la STC 169/2001, FJ 8, no representan cobertura legal específica de una medida restrictiva de derechos fundamentales aquellas disposiciones que establecen habilitaciones para la autoridad administrativa y no judicial, o aquéllas que habilitan a los órganos judiciales a adoptar la medida en otros ámbitos jurídicos y conforme a presupuestos diferentes.

La normativa penitenciaria, por lo tanto, tampoco ampara la perseguida posibilidad de intercepción de comunicaciones distintas a las expresamente contempladas en su regulación jurídica.

c) Bajo esas circunstancias, concluimos que las personas afectadas no podían prever la situación que ahora se denuncia, lo que excluye otros debates (suficiencia de la norma legal o proporcionalidad de la medida judicial) que sólo proceden una vez cumplida esa primera garantía o premisa de la secuencia (existencia de disposición jurídica que cumpla el cometido de precisar la vaguedad e indeterminación del art. 18.3 CE en este punto, conforme declaró la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñada). Y es que los avales mínimos que se han venido reclamando cuando de calidad de la ley hablamos (en concreto de su previsibilidad), quiebran en mayor medida si ni siquiera se ha procedido a la intervención del legislador. No olvidemos que el propio Tribunal Supremo en la Sentencia recurrida recuerda como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró, en los casos *Kruslin contra Francia* y *Huvig contra Francia*, Sentencias de 24 de abril de 1990, que la puesta en práctica de medidas de vigilancia secreta de las comunicaciones no está abierta al control de las personas afectadas o del público en general, de modo que, por esa razón, sería contrario a la norma de Derecho que la discrecionalidad legal concedida al Ejecutivo o a un Juez se expresara en términos de poder sin límites. La ley debe indicar el alcance de la discrecionalidad conferida a las autoridades competentes y la manera de su ejercicio, con la suficiente claridad como para proporcionar a las personas la protección adecuada contra una injerencia arbitraria.

De esas Sentencias se desprende, en suma, que la medida controvertida de intervención por las autoridades debe estar basada en la legislación aplicable del Estado en cuestión, que ha de poseer las cualidades de disponibilidad y previsibilidad para las personas destinatarias, y también que no son de recibo interpretaciones analógicas. En consecuencia de todo ello, añadimos nosotros ahora, si la ley existente queda condicionada en su validez a la satisfacción de dichos términos, en ausencia plena de regulación normativa es de todo punto inviable el más lejano aseguramiento de esas garantías básicas.

d) Es verdad que el art. 18.3 CE no dispone una distinta protección de las conversaciones telefónicas —una tutela inferior por eventualmente incidida por un órgano judicial— que de otras comunicaciones como las verbales, sino solo una garantía común y genérica frente a la impenetrabilidad por terceros ajenos a la comunicación misma. Mas tal conclusión no obsta la respuesta constitucional elaborada, sustentada en la necesaria concurrencia de ley que evite el abuso y la arbitrariedad en cualquiera de las hipótesis. Un régimen legal que —pese a la insuficiencia que ha declarado este Tribunal en Sentencias previas ya citadas en esta resolución— el art. 579.2 LECrim únicamente contempla para las conversaciones telefónicas, y que las normas penitenciarias aludidas contienen para otros fines y ámbitos. Queda en manos del legislador una precisión normativa que evite, en su caso, ese resultado (quizá paradójico) del contraste entre los supuestos regulados y los de anomia.

De todo lo expuesto se deduce que las grabaciones en dependencias policiales resultaron contrarias al art. 18.3 CE, deviniendo nula la prueba obtenida por ese cauce para todos aquellos que resultaron perjudicados penalmente por ella.

8. Declarada la lesión del art. 18.3 CE por la intervención de las comunicaciones verbales en dependencias policiales y descartadas, en cambio, las denuncias frente a las intervenciones telefónicas, y constatado además que no se formula queja de vulneración autónoma respecto de otras diligencias probatorias practicadas durante la instrucción, incluidas las entradas y registros domiciliarios que mencionan las resoluciones recurridas, debemos pronunciarnos finalmente sobre el efecto que todo lo razonado tiene en la condena impuesta al recurrente en amparo desde la perspectiva del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Según la consolidada doctrina de este Tribunal (entre tantas otras, recientemente, STC 53/2013, de 28 de febrero, FJ 5), se produce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia siempre que la eliminación de la prueba irregularmente valorada deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado. Esto sucederá, por supuesto, cuando la prueba eliminada sea la única tomada en cuenta por la resolución impugnada, pero asimismo cuando, a partir de su propia motivación, se constate que dicha prueba era esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria, de modo que con su exclusión la inferencia de dicha conclusión devenga ilógica o no concluyente (STC 207/2007, de 24 de septiembre, FJ 2; y entre otras todavía recientes, STC 144/2012, de 2 de julio, FJ 6). Por el contrario, de existir otras pruebas de cargo válidas e independientes, la presunción de inocencia no resultará infringida (por ejemplo, SSTC 81/1998, de 2 de abril, FJ 3; o 167/2002, de 18 de septiembre, FJ 6; ambas del Pleno de este Tribunal).

Nos corresponde examinar entonces, una vez anulada por lesiva la prueba obtenida con las grabaciones en comisaria, si existen otras pruebas de cargo válidamente practicadas. Y, de constatarse su existencia, decidir si a partir del análisis de las resoluciones judiciales se puede concluir o no que la condena se fundó en ellas.

Pues bien, tras la lectura de las resoluciones impugnadas advertimos que los órganos judiciales han contado con otros elementos de prueba además del constituido por las grabaciones anuladas; pruebas que fundamentan autónomamente la condena impuesta. Señaladamente, el resultado de los registros domiciliarios practicados y las grabaciones derivadas de la intervención telefónica, cuya validez hemos declarado. Esos elementos probatorios, unidos a otros también considerados y que pone con razón de manifiesto el Ministerio Fiscal (informes forenses, declaraciones de los guardias civiles que inspeccionaron el cadáver, declaraciones a presencia judicial, etc.), sostienen el fallo condenatorio y no guardan ninguna relación con la prueba obtenida en dependencias policiales.

El demandante de amparo no cuestiona propiamente la existencia de los hechos, sino la suficiencia incriminatoria de la prueba. Pero los hechos han quedado acreditados, como revela la inferencia judicial que dio lugar a una conclusión motivada y racional, a tenor de aquellos elementos de prueba (en detalle, fundamento de Derecho duodécimo de la Sentencia del Tribunal Supremo, recurrida en amparo, de 2 de junio de 2010). Por ello, al existir otras pruebas de cargo válidas e independientes de la anulada por lesiva del art. 18.3 CE, se concluye que la presunción de inocencia no ha resultado infringida.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por don Fernando Ariel Ávila, y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) en cuanto se refiere a las grabaciones efectuadas en dependencias policiales.

2º Desestimar el recurso de amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 146/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:146

Recurso de amparo 3794-2012. Promovido por don Rafael Díez Usabiaga en relación con las Sentencia de las Salas de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional que le condenaron por un delito de pertenencia a organización terrorista.

Supuesta vulneración del derecho a la presunción de inocencia: condena basada en prueba indiciaria suficientemente ponderada (STC 133/2014). Voto particular.

1. Asunto parcialmente coincidente con el resuelto por el Pleno de este Tribunal en la STC 133/2014, en la que se abordó la invocación del derecho a la presunción de inocencia realizada por el resto de condenados en las resoluciones judiciales impugnadas [FJ 1].

2. Desde la perspectiva externa de control que bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia puede desarrollar este Tribunal Constitucional, cabe concluir que la condena del recurrente ha resultado respetuosa con la doctrina constitucional sobre la posibilidad de condenas basadas en prueba indiciaria y la necesidad de que sean debidamente ponderados los argumentos de descargo sin que, por otra parte, se hayan utilizado como elementos incriminatorios aspectos vedados por la jurisprudencia constitucional [FJ 5].

3. Doctrina sobre los requisitos de validez constitucional de la prueba indiciaria en la que se sustenta un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia (SSTC 174/1985, 133/2014) [FJ 3].

4. La negativa a condenar expresamente el terrorismo no es indicio bastante para acreditar *per se* una voluntad defraudatoria como la contemplada en el artículo 44.4 LOREG, más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye un contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes (SSTC 68/2005, 62/2011) [FJ 5].

5. La credibilidad de los testimonios presentados en el juicio oral no forma parte del contenido del derecho a la presunción de inocencia, entre otras razones, porque el proceso constitucional no permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas (STC 57/2013) [FJ 4].

6. No compete a este Tribunal revisar la valoración de la prueba que haya realizado el juzgador, pues la jurisdicción constitucional se reduce a determinar si se han vulnerado o no las garantías constitucionales, arts. 117.3, 123.1 y 161.1 b) CE y 44 y 54 LOTC), sin que pueda ni deba actuar como una tercera instancia [FJ 4].

7. Los límites de nuestro control no permiten desmenuzar o dilucidar cada elemento probatorio, sino que debe realizarse un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si el derecho a la presunción de inocencia fue o no respetado, concretamente en la decisión judicial condenatoria, pero tomando en cuenta el conjunto de la actividad probatoria (SSTC 105/1983, 126/2011; ATC 247/1993) [FJ 5].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3794-2012, promovido por don Rafael Díez Usabiaga, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Lobera Argüelles, bajo la dirección del Letrado don Iñigo Iruin Sanz, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2012, por la que se estimó parcialmente el recurso de casación núm. 11773-2011 interpuesto contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2011 en el rollo de sala núm. 95-2009. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Lobera Argüelles, en nombre y representación de don Rafael Díez Usabiaga, y bajo la dirección del Letrado don Iñigo Iruin Sanz, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones que se mencionan en el encabezamiento mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de junio de 2012.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, por Sentencia de 16 de septiembre de 2011, condenó, entre otros, al recurrente como autor de un delito de pertenencia a organización terrorista, en grado de dirigente, a una pena de prisión de diez años, inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por el tiempo de la prisión, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez años y el abono de las costas. La Sentencia consideró probado que el recurrente y los restantes condenados “se constituyeron en sujetos directamente receptores de las órdenes impartidas por ETA (en cuya organización terrorista están insertos) a la Izquierda Abertzale (a cuyo complejo organizativo sectorial aquellos pertenecen). ETA encomendó a los acusados nombrados la formación del organismo o comisión de coordinación y dirección que, en el seno de la Izquierda Abertzale, llevara a efecto la planificación y gestión de la nueva línea estratégica de acumulación de fuerzas políticas soberanistas que aquella organización terrorista ordenó en diciembre de 2008 que se creara, bajo su tutela y superior supervisión, en aras a la culminación del proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupa a las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra” (hecho probado primero).

b) La Sentencia argumenta que si bien no existe una prueba directa concurren diversas pruebas indiciarias a partir de las cuales se infiere la responsabilidad penal del demandante y el resto de condenados y que tampoco resultan asumibles los argumentos de descargo utilizados. Así se afirma en el fundamento de Derecho 1.C):

“El hecho-consecuencia consiste en la mencionada dependencia y dedicación de los cinco acusados nombrados, unidos orgánicamente en la comisión de coordinación aludida, a los designios políticos y criminales de la organización terrorista ETA, en la que se insertan y para la que actúan en una relación de tutelaje y disciplina cuyas directrices básicas impartía ETA. A tal hecho consecuencia se llega directamente y sin fisuras a través de contrastados e inatacables hechos-base, que forman un sólido cuerpo indiciario con relevancia probatoria de cargo. Como tales hechos-base enumeraremos los siguientes: 1º.- Las reuniones reservadas que los acusados mantuvieron en la sede del sindicato LAB en la capital donostiarra, después de la presentación pública del nuevo organismo o comisión efectuada el día 16 de marzo de 2009, a la que también acudieron personas representativas de los diversos sectores de la Izquierda Abertzale; de tales reuniones no se extendían actas, para evitar la difusión externa de lo tratado. 2º.- Los desplazamientos que realizaron los acusados, unos el día 30 de abril y otros el día 21 de julio de 2009, a dos localidades francesas, para entrevistarse reservadamente y cambiar impresiones con distintas personas del entorno de ETA, adoptando los acusados durante el tiempo que permanecieron en el vecino país medidas de seguridad que garantizaban el sigilo sobre lo que trataban y sobre la identidad de las personas interlocutoras. 3º.- La relación causa-efecto entre los documentos de ETA en los que se ordenaba a la Izquierda Abertzale emprender acciones de índole política, bajo el amparo de su prepotencia armada, y los documentos de la Izquierda Abertzale, aportados al procedimiento procedentes de otras causas en unos casos e incautados a los acusados en otros casos, cumpliendo aquellos mandatos, siendo los acusados quienes iban planificando y gestionando las acciones a emprender en el ámbito político. 4º.- La idéntica nomenclatura o terminología empleada por ETA y la Izquierda Abertzale, representada por los acusados, en los documentos, comunicados y actos que exteriorizaban, tendentes al acopio de fuerzas políticas de la órbita soberanista, con exclusión del PNV, para crear un polo independentista que adoptara la posición política en la dualidad de facetas (política y militar) que desde su fundación, con diversidades de formas, siempre ha mantenido ETA. Y 5º.- La palmaria ausencia de actuaciones en los acusados que denoten un verdadero y real distanciamiento de las tesis armadas y amparadoras de la violencia defendidas y ejecutadas por ETA, a cuya organización terrorista no critican cuando comete atentados sino que, muy por el contrario, reprochan a los órganos constitucionales del Estado la situación existente, por pretender acabar policialmente con la organización terrorista y no querer retomar el proceso de diálogo y negociación tantas veces roto.

Por su parte, las defensas de los acusados sostienen que la actividad de sus clientes no trasvasa el ámbito político, de ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la participación en actividades públicas, constitucionalmente protegido. Sin embargo, dicha tesis carece de consistencia, si se tiene en cuenta el amplio caudal probatorio de cargo que se ha acumulado en el presente procedimiento, como iremos examinando. Pretenden dichas defensas hacer creer que toda la labor de los acusados se circunscribía a buscar y procurar un marco de diálogo para erradicar definitivamente la violencia que durante muchas décadas ha venido sacudiendo el País Vasco y Navarra, además de otros puntos de España. Alegan que el documento ‘Clarificando la fase política y la estrategia’, elaborado por los acusados y puesto en circulación para ser debatido en las fechas de las detenciones, cuyo resumen se contiene en la ‘Declaración de Alsasua’, de 14 de noviembre de 2009, y las conclusiones del debate aparecen en el documento ‘Zutik Euskal Herria’, de febrero de 2010, reflejan tal posición pacificadora y superadora de la estrategia político-armada que hasta entonces estaba vigente. Pero debe precisarse que sólo el primero de los documentos nombrados es atribuible a los acusados, según ellos mantienen y reconocen los testigos, pues los otros dos aparecen en escena cuando ellos se encontraban privados de libertad preventivamente. En cualquier caso, ni en aquel primer documento, ni en los dos restantes, aparece de manera diáfana una condena a la violencia de ETA, sino que expresamente se recoge un reparto de roles entre la Izquierda Abertzale y ETA, pues aquel conjunto de formaciones sectoriales se encargaría de las iniciativas de índole político-institucional, en tanto que la organización terrorista sería la que negociaría con el Estado el fin de la violencia que ejerce. Ello constituye una reiteración de los dos planos (político y militar) en que siempre se ha desenvuelto ETA. Por lo que, en realidad, ningún proceso de diálogo y negociación novedoso se quería introducir con la creación del organismo o comisión de coordinación de la Izquierda Abertzale formado por los cinco acusados nombrados, permaneciendo idéntica la terminología empleada, donde se incluye la denominación de ‘presos políticos y exiliados’ para aludir a los miembros de la organización terrorista y de otras formaciones afines que cumplen condena en establecimientos carcelarios fuera de los territorios de las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra.”

c) El demandante formuló recurso de casación alegando, entre otros motivos, la infracción constitucional del derecho a la presunción de inocencia, al considerar que los indicios utilizados para fundamentar su condena carecen de la solidez y calidad exigibles para desvirtuar dicho derecho fundamental, habida cuenta de los contraindicios concurrentes; y una infracción de precepto legal, ya que se le aplicó el grado de dirigente. La Sala Segunda del Tribunal Supremo, por sendas Sentencias núm. 351-2012, de 7 de mayo, acordadas en el recurso de casación núm. 11773-2011, estimó parcialmente el recurso interpuesto y, manteniendo los pronunciamientos de la Sentencia impugnada, estableció que el demandante de amparo era autor de la modalidad básica del delito de pertenencia a organización terrorista, condenándole a una pena de prisión de seis años y seis meses.

Por lo que se refiere al derecho a la presunción de inocencia, la Sentencia argumenta que la condena se ha fundamentado en la actividad probatoria indiciaria desarrollada en relación con cada uno de los acusados de la que se ha inferido de manera racional su responsabilidad penal, fruto de un exhaustivo y ponderado análisis del abundante acervo probatorio practicado en el plenario, de cuyo contenido deja sobrada constancia la Sentencia emitida; valorándose también los argumentos de descargo alegados. Así, en el fundamento de Derecho noveno se hace un detenido análisis de la valoración probatoria desarrollada en relación con el demandante de amparo, describiendo los distintos documentos y cartas halladas en su poder referidos al debate abierto en la Izquierda Abertzale, sus comparecencias públicas y artículos en prensa en que utilizó un lenguaje en sintonía terminológica con el empleado por ETA, así como un desplazamiento a Francia para celebrar una reunión con un miembro de Batasuna en aquel país.

Por lo que se refiere al argumento de que el demandante y el resto de los condenados formaban un grupo de opinión autónomo, no estructurado, cuyo objetivo consistía en preparar el debate democrático en el que se erradicara la violencia, la Sentencia afirma que el demandante en ninguno de los documentos o comparecencias públicas planteaba “siquiera tangencialmente, el fin de la violencia por parte de ETA como paso previo para el logro de los fines que constituye su ideario marxista y la propia independencia soberanista desde una actuación meramente democrática. Por el contrario, de su contenido se desprenden notables coincidencias con la estrategia marcada poco tiempo antes desde la organización criminal, lo que incluye pactos con grupos como EA o bien una participación activa en la promoción de huelgas y movilizaciones” (fundamento de Derecho noveno).

d) La Sentencia incluye dos Votos particulares. En el segundo Voto se afirma que el recurso debería haber sido estimado al haberse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, ya que falta un enlace lógico suficiente de la prueba indiciaria a partir de la cual la Sentencia de instancia establece la culpabilidad de los acusados, hay una valoración parcial de diversas pruebas documentales y no se han ponderado diversos contraindicios exculpatorios.

3. El demandante aduce, como único motivo de amparo, que se ha vulnerado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y solicita que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas.

El demandante fundamenta su queja en que las resoluciones judiciales impugnadas han declarado acreditado mediante prueba indiciaria su responsabilidad penal, pero que no han explicitado el juicio de inferencia o engarce lógico entre los indicios o hechos básicos y el mencionado hecho consecuencia y que, en todo caso, carece de la razonabilidad exigible por ilógico e insuficiente, al ser excesivamente débil y abierto.

El demandante expone que carecen de la entidad y calidad necesaria para enervar la presunción de inocencia los cinco indicios utilizados en la Sentencia condenatoria —(i) las reuniones reservadas mantenidas en la sede del sindicato LAB con personas representativas de la Izquierda Abertzale; (ii) los viajes realizados a Francia por los recurrentes para reunirse con personas del entorno de ETA; (iii) la relación causa-efecto entre los documentos de ETA en que se ordenaba a la Izquierda Abertzale emprender acciones de índole política y los documentos elaborados por la Izquierda Abertzale cumpliendo aquellos mandatos; (iv) identidad de terminología entre la utilizada por la Izquierda Abertzale y ETA; y (v) la no condena de las actuaciones de ETA—.

Para sustentar esa afirmación se realiza en la demanda un detenido análisis de los diversos documentos elaborados por ETA y la Izquierda Abertzale constatando, por un lado, que las resoluciones judiciales no exponen la conexión lógica entre su contenido y la conclusión de que la Izquierda Abertzale se ha limitado a seguir la estrategia señalad por ETA y, por otro, que atendiendo al contenido real de los documentos elaborados por ETA, que se derivan de su original en euskera, se pone de manifiesto que ninguno de ellos evidencia que el demandante fuera uno de los receptores de los mandatos de ETA ni que la Izquierda Abertzale hubiera decidido seguirlos. También destaca lo afirmado en la STC 61/2011, de 22 de mayo, de que dichos documentos pueden servir razonablemente para deducir que ETA ha propugnado una estrategia de convergencia con otras fuerzas de la Izquierda Abertzale, pero no su instrumentalización, y que la Izquierda Abertzale como expresión ideológica no ha sido proscrita de nuestro ordenamiento, toda vez que son los medios violentos y no las ideas o los objetivos políticos pacíficamente perseguidos a los que está destinada la reacción del poder público. Igualmente, afirma la relevancia que tiene el hecho de que no se conoce el autor del documento atribuido a la Izquierda Abertzale y de que no fue incautado al recurrente ni a ninguno del resto de los acusados y que las únicas actividades en que participó fue en actos electorales durante las elecciones europeas de 2009 en favor de la candidatura Iniciativa Internacionalista-La Solidaridad entre los Pueblos, lo que fue duramente criticado por ETA. Respecto de la valoración judicial de la no condena a ETA como elemento incriminatorio, el demandante destaca que en las SSTC 68/2005, de 31 de marzo; 126/2009, de 21 de mayo y 62/2011, de 5 de mayo, ya se estableció que la negativa a la condenar expresamente el terrorismo no puede ser un indicio. Del mismo modo, expone que no puede resultar relevante la identidad de terminologías como elemento indiciario, ya que es una circunstancia que no se ajusta a un canon de racionalidad y carece de valor indicativo e incriminatorio, al margen de la evidente restricción de la libertad ideológica que implica el derivar consecuencias penales de esa identidad terminológica. Por último, respecto de los indicios referidos a las reuniones y desplazamientos realizados, se argumenta que de la rueda de prensa realizada no puede derivarse que se hiciera una presentación pública de un supuestos organismo de coordinación, sino que era un grupo representativo de la Izquierda Abertzale; y tampoco ninguna conclusión incriminatoria cabe realizar de reuniones o desplazamientos que son meras manifestaciones del ejercicio de derechos fundamentales.

Por otra parte, el demandante aduce que existe una serie de contraindicios que ponen de manifiesto que no formaba parte de un grupo que ejecutaba una estrategia diseñada por ETA sino que seguía una línea política autónoma para el logro de un objetivo soberanista e independentista, propugnando el uso exclusivo de las vías políticas y democráticas, y que no han sido debidamente ponderados en vía judicial. Entre esos indicios cita la persistencia de un debate en el seno de la Izquierda Abertzale y el enfrentamiento de posiciones estratégicas de la Izquierda Abertzale con ETA, que se deriva de los documentos aportados en la causa y de diversa documentación periodística; y la existencia de *Bateragune* como órgano encargado por ETA para el desarrollo de la función de dirección política que la Sentencia imputa a los condenados.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 6 de mayo de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir que se remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el proceso de amparo. Igualmente, se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, en la que, tras los trámites oportunos, se acordó por ATC 136/2013, de 3 de junio, denegar la suspensión solicitada.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 12 de julio de 2013, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones; por personada la Procuradora doña Delicias Santos Montero, en nombre y representación de la Asociación Víctimas del Terrorismo Verde Esperanza; y acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por un plazo de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC, y dentro de los diez primeros días para que alegaran sobre la posible acumulación del presente recurso al número 3930-2012, lo que fue denegado por ATC 149/2014, de 22 de mayo.

6. El recurrente, en escrito registrado el 3 de septiembre de 2013, promovió la recusación del Presidente de este Tribunal, que fue inadmitida por ATC 237/2013, de 21 de octubre.

7. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 2 de octubre de 2013, presentó sus alegaciones interesando que se desestimara el recurso de amparo. Argumenta que no se puede apreciar la vulneración aducida del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ya que la condena del recurrente se ha producido en virtud de prueba de indicios que ha respetado la jurisprudencia constitucional al respecto, pues ha expuesto de manera amplia cuáles eran los indicios que habían quedado acreditados, la mayoría reconocidos por el propio recurrente, y como a partir de los mismos se derivaba la conclusión sobre su pertenencia a ETA con inferencias que resultan razonables y en que también se han ponderados los argumentos y contraindicios de descargo alegados.

8. El recurrente, en escrito registrado el 17 de septiembre de 2013, presentó sus alegaciones dando por reproducidas las formuladas en su escrito de demanda de amparo.

9. La Procuradora doña Delicias Santos Moreno, en escrito registrado el 7 de julio de 2014, comunicó que la Asociación de Víctimas del Terrorismo Verde Esperanza se apartaba del presente proceso.

10. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es analizar si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho del recurrente a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haber sido condenado en virtud de prueba indiciaria sin cumplir las exigencias de la jurisprudencia constitucional sobre el particular, toda vez que no habrían expuesto el juicio de inferencia o engarce lógico entre los indicios o hechos básicos y el hecho consecuencia y porque, en todo caso, la conclusión condenatoria carece de la razonabilidad exigible por ser excesivamente débil y abierta la inferencia realizada si se toman en consideración los diferentes contraindicios concurrentes.

El objeto de este recurso de amparo resulta parcialmente coincidente con el del recurso resuelto por el Pleno de este Tribunal en la STC 133/2014, de 22 de julio, en que ya se abordó la invocación del derecho a la presunción de inocencia realizada por el resto de condenados en las resoluciones judiciales impugnadas. Dicho pronunciamiento, que fue desestimatorio, debe servir de base, por tanto, para la resolución del presente recurso.

2. El demandante argumenta, para sustentar la invocación del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que los indicios utilizados para su condena no son unívocos ni concluyentes ni siquiera valorados conjuntamente respecto de su pertenencia la organización terrorista ETA, ya que, partiendo de la realidad sostenida en la STC 61/2011, de 22 de mayo, de que la Izquierda Abertzale y ETA no son lo mismo, no se han valorado contraindicios muy relevantes que ponían de manifiesto que su conducta se desarrollaba dentro de un marco legítimo de actividad política de la Izquierda Abertzale, que en todo momento excluye el recurso a la violencia para la consecución de sus objetivos políticos.

En ese sentido, el demandante ni objeta la legalidad de las pruebas practicadas durante el juicio oral ni que a partir de la actividad probatoria desarrollada hayan quedado acreditados los hechos base objetivos en que se han basado las posteriores inferencias condenatorias. Su objeto de impugnación queda limitado a considerar que el hecho consecuencia que las resoluciones judiciales entienden que se derivaba de esos hechos base —consistente en la afirmación de que el demandante junto con los restantes condenados actuaban respondiendo a instrucciones y bajo la dirección de una organización terrorista— resulte una inferencia respetuosa con el derecho a la presunción de inocencia al no haber sido debidamente ponderado que si bien pueden compartir un objetivo independentista se constituían como una grupo autónomo e independiente dentro de la Izquierda Abertzale contrario al uso de la violencia en la consecución de esos objetivos y que, por tanto, no actuaban bajo la dependencia de la organización terrorista ni, lógicamente, estaban integrados en la misma.

3. En relación con esta concreta cuestión suscitada por el demandante, es preciso recordar la jurisprudencia constitucional aplicable al caso que ya se expuso en la citada STC 133/2014, FJ 8, en la que se señalaba que este Tribunal, en la STC 126/2011, de 18 de julio, recordando lo establecido en la STC 109/2009, de 11 de mayo, FJ 3, afirma “que ‘según venimos sosteniendo desde la STC 174/1985, de 17 de diciembre, a falta de prueba directa de cargo también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: 1) el hecho o los hechos base (o indicios) han de estar plenamente probados; 2) los hechos constitutivos del delito deben deducirse precisamente de estos hechos base completamente probados; 3) para que se pueda comprobar la razonabilidad de la inferencia es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados, o indicios, y sobre todo que explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; 4) y, finalmente, que este razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común o, en palabras de la STC 169/1989, de 16 de octubre (FJ 2), ‘en una comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a criterios colectivos vigentes’ (SSTC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 4; 124/2001, de 4 de junio, FJ 12; 300/2005, de 21 de noviembre, FJ 3; 111/2008, de 22 de septiembre, FJ 3). El control de constitucionalidad de la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión (de modo que será irrazonable si los indicios acreditados descartan el hecho que se hace desprender de ellos o no llevan naturalmente a él), como desde su suficiencia o calidad concluyente (no siendo, pues, razonable la inferencia cuando sea excesivamente abierta, débil o imprecisa), si bien en este último caso el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente prudente, puesto que son los órganos judiciales quienes, en virtud del principio de inmediación, tienen un conocimiento cabal, completo y obtenido con todas las garantías del acervo probatorio. Por ello se afirma que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento ‘cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada’ (STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 4)” (FJ 23).

Por su parte, también resulta preciso recordar que en la STC 15/2014, de 30 de enero, se afirma “que nuestra jurisdicción se ciñe a efectuar un control externo, de modo que ‘el juicio de amparo constitucional versa acerca de la razonabilidad del nexo establecido por la jurisdicción ordinaria, sin que podamos entrar a examinar otras posibles inferencias propuestas por quien solicita el amparo’ (STC 220/1998, de 16 de noviembre, FJ 3) y, de otro, que ‘entre diversas alternativas igualmente lógicas, nuestro control no puede alcanzar la sustitución de la valoración efectuada por los órganos judiciales, ni siquiera afirmar que fuera significativamente más probable un acaecimiento alternativo de los hechos’ (STC 124/2001, de 4 de junio, FJ 13)” (FJ 6). E, igualmente, que en la STC 1/2009, de 12 de enero, se establece que nuestro parámetro de control “respetuoso con el ámbito reservado a la jurisdicción ordinaria en orden a la fijación de los hechos, sólo considera ‘insuficiente la conclusión probatoria a la que hayan llegado los órganos judiciales desde las exigencias del derecho a la presunción de inocencia si, a la vista de la motivación judicial de la valoración del conjunto de la prueba, cabe apreciar de un modo indubitado, desde una perspectiva objetiva y externa, que la versión judicial de los hechos es más improbable que probable’ (por todas STC 123/2006, de 24 de abril, FJ 5)” (FJ 4), lo que es posteriormente reiterado en la ya citada STC 126/2011, FJ 25, en que también se mencionan las SSTC 209/2007, de 24 de septiembre; 70/2007, de 16 de abril; 104/2006, de 3 de abril; 296/2005, de 21 de noviembre; 263/2005, de 24 de octubre; y 145/2005, de 6 de junio.

Por último, como establece la STC 148/2009, de 15 de junio, “también se ha puesto de manifiesto que dentro del control que le corresponde realizar a este Tribunal sobre la eventual vulneración de este derecho se encuentra verificar si se ha dejado de someter a valoración la versión o la prueba de descargo aportada, concretándose que se exige solamente ponderar los distintos elementos probatorios, pero sin que ello implique que esa ponderación se realice de modo pormenorizado, ni que la ponderación se lleve a cabo del modo pretendido por el recurrente, sino solamente que se ofrezca una explicación para su rechazo (por todas, STC 187/2006, de 19 de junio, FJ 2)” (FJ 4).

4. Una vez expuesta la jurisprudencia constitucional que resulta relevante para resolver la concreta cuestión suscitada por el demandante, y tal como también se hizo en la citada STC 133/2014, FJ 9, es preciso destacar que los hechos probados, en virtud de los cuales se estableció la responsabilidad penal del recurrente por el delito de integración en organización terrorista, son que, junto con el resto de condenados “se constituyeron en sujetos directamente receptores de las órdenes impartidas por ETA (en cuya organización terrorista están insertos) a la Izquierda Abertzale (a cuyo complejo organizativo sectorial aquellos pertenecen). ETA encomendó a los acusados nombrados la formación del organismo o comisión de coordinación y dirección que, en el seno de la Izquierda Abertzale, llevara a efecto la planificación y gestión de la nueva línea estratégica de acumulación de fuerzas políticas soberanistas que aquella organización terrorista ordenó en diciembre de 2008 que se creara, bajo su tutela y superior supervisión, en aras a la culminación del proceso independentista y de implantación del socialismo en los territorios que hoy agrupa a las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra” (hecho probado primero).

Estos hechos se han considerado acreditados, tal como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, a partir de un proceso de inferencia en que los hechos base, respecto de los que no se ha establecido ninguna controversia, eran, según lo expuesto en el fundamento de Derecho 1 C) de la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2011, los siguientes: (i) las reuniones reservadas que mantuvieron el demandante y otros condenados en la sede del sindicato LAB en San Sebastián después de la presentación pública del nuevo organismo o comisión efectuada el día 16 de marzo de 2009, a la que también acudieron personas representativas de los diversos sectores de la Izquierda Abertzale; (ii) los desplazamientos del demandante junto con otro de los condenados a Francia para entrevistarse reservadamente con distintas personas del entorno de ETA, adoptando durante el tiempo que permanecieron en el vecino país medidas de seguridad que garantizaban el sigilo sobre lo que trataban y sobre la identidad de las personas interlocutoras; (iii) la relación causa-efecto entre los documentos de ETA, en los que se ordenaba a la Izquierda Abertzale emprender acciones de índole política bajo el amparo de su prepotencia armada, y los documentos de la Izquierda Abertzale aportados al procedimiento procedentes de otras causas en unos casos e incautados a los acusados en otros casos, cumpliendo aquellos mandatos, siendo los acusados quienes iban planificando y gestionando las acciones a emprender en el ámbito político; (iv) la idéntica nomenclatura o terminología empleada por ETA y la Izquierda Abertzale, representada por el recurrente y el resto de condenados, en los documentos, comunicados y actos que exteriorizaban; y (v) la ausencia de actuaciones en el recurrente y el resto de condenados que denotaran un verdadero y real distanciamiento de las tesis armadas y amparadoras de la violencia defendidas y ejecutadas por ETA, cuyos atentados no solo no eran objeto de condena sino que, al contrario, reprochan a los órganos constitucionales del Estado la situación existente, por pretender acabar policialmente con la organización terrorista y no querer retomar el proceso de diálogo y negociación tantas veces roto.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo advierte en su fundamento de Derecho noveno determinados indicios que fueron tenidos en cuenta en la Sentencia recurrida en casación en relación con el demandante de amparo, describiendo los distintos documentos y cartas halladas en su poder referidos al debate abierto en la Izquierda Abertzale, sus comparecencias públicas y artículos en prensa en que utilizó un lenguaje en sintonía terminológica con el empleado por ETA, así como un desplazamiento a Francia para celebrar una reunión con un militante de Batasuna en aquel país y antiguo miembro del ETA. Particular atención merece la valoración expresa que la Sentencia hace del argumento de descargo del demandante de que formaba parte de un grupo de opinión autónomo, no estructurado, cuyo objetivo consistía en preparar el debate democrático en el que se erradicara la violencia. Así, se afirma que el demandante en ninguno de los documentos o comparecencias públicas planteaba “siquiera tangencialmente, el fin de la violencia por parte de ETA como paso previo para el logro de los fines que constituye su ideario marxista y la propia independencia soberanista desde una actuación meramente democrática. Por el contrario, de su contenido se desprenden notables coincidencias con la estrategia marcada poco tiempo antes desde la organización criminal, lo que incluye pactos con grupos como EA o bien una participación activa en la promoción de huelgas y movilizaciones” (fundamento de Derecho noveno).

Los indicios que se han enumerado son el producto de las pruebas practicadas en el acto del juicio, tal como señala el Tribunal de instancia en los fundamentos de Derecho primero a tercero, consistentes en las declaraciones de los acusados y de testigos, dictámenes periciales y la abundante prueba documental acumulada durante la instrucción de la causa o aportada con posterioridad por las partes, cuyo contenido es recogido con amplitud en la Sentencia y es objeto de valoración en conjunto con las demás pruebas. Del mismo modo, se rechazaron de forma expresa las versiones exculpatorias del recurrente y el resto de acusados y no se concedió crédito a las manifestaciones de los testigos de descargo. A este respecto, es doctrina de este Tribunal (por todas, STC 57/2013, de 11 de marzo, FJ 6) que la credibilidad de los testimonios presentados en el juicio oral no forma parte del contenido del derecho a la presunción de inocencia que es evaluable por nosotros en el proceso de amparo, entre otras razones, porque el proceso constitucional no permite el conocimiento preciso y completo de la actividad probatoria, ni prevé las garantías necesarias de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción que deben rodear dicho conocimiento para la adecuada valoración de las pruebas, sino que verificado que ha existido prueba que pueda estimarse racionalmente de cargo, no nos compete revisar la valoración de que tal prueba haya realizado el juzgador en conciencia, de acuerdo con el art. 741 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), pues esta jurisdicción constitucional respecto a la actuación de los Tribunales ordinarios se reduce a determinar si se han vulnerado o no las garantías constitucionales [arts. 117.3, 123.1, 161.1 b) de la Constitución y 44 y 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], sin que pueda ni deba actuar como una tercera instancia.

5. Un análisis externo de este proceso de razonamiento pone de manifiesto, tal como ya se exponía en la citada STC 133/2014, FJ 10, que el hecho consecuencia de considerar que el demandante actuaba bajo las instrucciones y la dirección de la organización terrorista, como integrante de la misma, es producto de una inferencia que resulta respetuosa con las exigencias constitucionales que impone el derecho a la presunción de inocencia para las condenas basadas en prueba indiciaria, tanto si se toman en consideración los hechos base objetivos acreditados mediante la actividad probatoria desarrollada en la vista oral como la argumentación vertida en las resoluciones impugnadas para dar respuesta a las alegaciones de descargo efectuadas por el demandante referidas a que su actividad respondía al objetivo de la búsqueda de una solución pacífica al “conflicto vasco”.

Ningún reproche constitucional cabe realizar al razonamiento para establecer los hechos-base de que (i) la organización terrorista ETA desarrolló una nueva estrategia intentando dar protagonismo a un frente político a cuyo fin seleccionó a una serie de personas entre los miembros de la Izquierda Abertzale para que la ejecutara bajo su dirección; (ii) que el demandante junto con los otros condenados desarrollaron actividades políticas y reuniones en España y Francia como un grupo cualificado de la Izquierda Abertzale con un objetivo independentista y que en el desarrollo de esa actividad se adoptó un lenguaje y unas estrategias parcialmente coincidentes con las establecidas por ETA; y (iii) que no existió una condena expresa de la violencia terrorista.

Del mismo modo, desde el análisis externo que es propio a esta jurisdicción de amparo, también resulta respetuoso con el parámetro de control constitucional propio de la condena penal basada en prueba indiciaria, la conclusión obtenida a partir de esos hechos base de que el demandante era una de las personas seleccionadas y dirigidas por ETA para la ejecución de su estrategia. En efecto, la inferencia o deducción de que la actuación del demandante constituía la ejecución de una estrategia ordenada por la organización terrorista y no el ejercicio de una legítima actuación política independiente de tal organización lo pone de manifiesto el razonamiento judicial resumido en el fundamento de derecho noveno de la sentencia de casación de la constatación de la intervención de una serie de documentos y de cartas en su poder, su participación en una rueda de prensa, su desplazamiento a Francia y sus declaraciones en comparecencias públicas. Frente a ello han de rechazarse las conclusiones obtenidas a partir de un análisis fraccionado y desagregado de los diversos hechos base y de la fuerza de convicción que proporciona su análisis conjunto y relacional. Con reiteración ha advertido este Tribunal (por todas STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 22) que, cuando se aduce la vulneración del derecho a la presunción de inocencia “nuestro análisis debe realizarse respecto del conjunto de estos elementos sin que quepa la posibilidad de fragmentar o disgregar esta apreciación probatoria, ni de considerar cada una de las afirmaciones de hecho acreditadas de modo aislado, pues como ya hemos afirmado en no pocas ocasiones no puede realizarse una operación de análisis aislado de los hechos acreditados por el Tribunal sentenciador, ni de desagregación de los distintos elementos de prueba, ni de disgregación de la línea argumental llevada a cabo por el Tribunal Supremo [léase por el órgano judicial]. Es doctrina del Tribunal absolutamente asentada que el derecho fundamental a la presunción de inocencia no puede ser invocado con éxito para cubrir cada episodio, vicisitud, hecho o elemento debatido en el proceso penal, o parcialmente integrante de la resolución final que le ponga término. Los límites de nuestro control no permiten desmenuzar o dilucidar cada elemento probatorio, sino que debe realizarse un examen general y contextualizado de la valoración probatoria para puntualizar en cada caso si ese derecho fue o no respetado, concretamente en la decisión judicial condenatoria, pero tomando en cuenta el conjunto de la actividad probatoria (SSTC 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 10; 4/1986, de 20 de enero, FJ 3; 44/1989, de 20 de febrero, FJ 2; 41/1998, de 31 de marzo, FJ 4; y 124/2001, de 4 de junio, FJ 14; y ATC 247/1993, de 15 de julio, FJ 1).”

Consecuentemente, en los términos expuestos por la doctrina constitucional sobre el particular, no puede sostenerse que la conclusión de que el demandante seguía una estrategia diseñada y dirigida desde la organización terrorista resulte más improbable que probable, especialmente si se atiende a la valoración judicial que, a partir de la inmediación con que desarrolla su labor, se ha vertido sobre los argumentos de descargo utilizados por el demandante para intentar establecer una explicación alternativa más probable que la de su integración en la organización terrorista. En efecto, frente a la solidez de esta conclusión probatoria, no cabe oponer por el recurrente que no se habría ponderado adecuadamente como elemento de descargo que, desde su exclusiva integración en la Izquierda Abertzale, su pretensión era la búsqueda de una solución pacífica y de que la ausencia de condena de la violencia no puede ser utilizado como un elemento incriminatorio.

En primer lugar, la circunstancia de que el demandante fuera un miembro relevante de la Izquierda Abertzale no ha sido concluyente por sí sola para inferir que actuaba bajo la dirección de ETA. A esos efectos, es preciso recordar que este Tribunal ha reiterado “que la izquierda abertzale como expresión ideológica ‘no ha sido proscrita de nuestro ordenamiento ni podría llegar a serlo sin quiebra del principio pluralista y de los derechos fundamentales a él conexos’ y que las ideologías son en el ordenamiento constitucional español absolutamente libres y deben encontrar en el poder público la primera garantía de su indemnidad, a la que no pueden aspirar, sin embargo, quienes se sirven para su promoción y defensa de medios ilícitos o violentos y se sirven de la intimidación terrorista para la consecución de sus fines”, destacando que, “son esos medios y no las ideas o los objetivos políticos pacíficamente perseguidos a los que está destinada la reacción del poder público en defensa del marco de convivencia pacífica diseñado por el constituyente para que en él tengan cabida todas las ideas” (SSTC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 18; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 10; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12). Ahora bien, es preciso poner de relieve que la conclusión alcanzada en las resoluciones impugnadas respecto de la integración del recurrente en la organización terrorista se ha fundamentado no es la circunstancia de que formaran parte de la denominada Izquierda Abertzale, en el sentido de compartir los objetivos secesionistas de la banda armada ETA, sino en el hecho de que, como quedaba acreditado con otros elementos de prueba, su actuación era del todo coincidente no solo en lo relativo a la consecución de unos objetivos políticos, sino también en cuanto al uso de los medios violentos e ilícitos, que es lo que define la actuación de las organizaciones terroristas.

En segundo lugar, tampoco cabe compartir que se ha utilizado como un elemento incriminatorio su negativa a condenar la violencia. Ciertamente, este Tribunal ha reiterado en el marco de los procesos de ilegalización de partidos y candidaturas en aplicación de la legislación de partidos políticos y la electoral que “[l]a negativa a condenar expresamente el terrorismo no es, por tanto, indicio bastante para acreditar per se una voluntad defraudatoria como la contemplada en el artículo 44.4 LOREG. Más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye una contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes” (así, SSTC 68/2005, de 31 de marzo, FJ 15; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 14; y STC 62/2011, de 5 de mayo, FJ 12). Ahora bien, como queda acreditado en la Sentencia de casación, la relevancia que se otorga a que no aparezca ninguna condena de la violencia terrorista por parte de los recurrentes no lo es como indicio de su integración en la organización terrorista. Se utiliza como un elemento más para excluir la relevancia del argumento de descargo de los recurrentes basado en que su actividad perseguía una solución pacífica. Así se deriva de manera manifiesta de la Sentencia de casación impugnada en que, tal como ha sido expuesto anteriormente, cuando se analiza el argumento de que la actuación desarrollada respondía a la pretensión de dinamizar un debate democrático, se descarta su virtualidad señalando, entre otros aspectos, que el demandante no había planteado, “siquiera tangencialmente, el fin de la violencia por parte de ETA como paso previo para el logro de los fines que constituyen su ideario marxista y la propia independencia soberanista desde una actuación meramente democrática” (fundamento de Derecho noveno).

En definitiva, desde la perspectiva externa de control que bajo la invocación del derecho a la presunción de inocencia puede desarrollar este Tribunal Constitucional, cabe concluir que la condena del recurrente ha resultado respetuosa con la doctrina constitucional sobre la posibilidad de condenas basadas en prueba indiciaria y la necesidad de que sean debidamente ponderados los argumentos de descargo sin que, por otra parte, se hayan utilizado como elementos incriminatorios aspectos vedados por la jurisprudencia constitucional. Por tanto, el amparo solicitado debe ser denegado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Rafael Díez Usabiaga.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 3794-2012.

Con respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros de Sala, debemos manifestar nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica de la Sentencia y con su fallo. Consideramos que debía haberse otorgado el amparo por vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) con el consiguiente efecto anulatorio de las resoluciones judiciales impugnadas.

Las razones de nuestra discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas por la Magistrada doña Adela Asua Batarrita en los apartados 2 a 4 del Voto particular formulado a la STC 133/2014, de 22 de julio, —en la que se analizó esta invocación en relación con el resto de condenados en las Sentencias impugnadas—, al que para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 147/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:147

Recurso de amparo 6119-2012. Promovido por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón que rechazaron su demanda de protección frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Almazora.

Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: STC 104/2014 (exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa).

1. Aplica la doctrina sobre la vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la libertad de información por la exclusión absoluta de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable, de la STC 104/2014, reiterada en la STC 130/2014 [FJ 2].

2. Debe acordarse que el Ayuntamiento, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado el derecho a la igualdad de la entidad demandante de amparo, art. 14 CE, en relación con el derecho a la libertad de información, art. 20.1 d) CE [FJ 3].

3. Se ha producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE por la exclusión de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente (STC 104/2014) [FJ 2].

4. La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social, y adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 2].

5. Los derechos fundamentales de los medios de comunicación imponen un reparto equitativo de la publicidad institucional conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 2].

6. La eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión en casos de asignación de publicidad institucional exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial y la circunstancia del diferente trato, sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno con lo otro, por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 2].

7. La Administración sólo ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar el precio de la tarifa de la cadena recurrente como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio, dado que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 3].

8. La Administración pública ha de actuar con objetividad y plena sumisión a la legalidad, arts. 103.1 y 106.1 CE, y sin arbitrariedad, art. 9.3 CE, ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales (SSTC 92/2009, 130/2014) [FJ 2].

9. La eventual vulneración del principio general de igualdad exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados y exige, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida (STC 9/2010, 130/2014) [FJ 2].

10. Procede la estimación del recurso de amparo y la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de la recurrente de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron (STC 104/2014) [FJ 4].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6119-2012, promovido por Radio Castellón, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar y asistida por el Abogado don Eduardo Aznar Giner, contra la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 21 de septiembre de 2012, por la que se inadmite a trámite el incidente de nulidad interpuesto contra la Sentencia núm. 337/2012, de 20 de junio de 2012, que estima parcialmente el recurso de apelación núm. 571-2011, interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón de 18 de abril de 2011, dictada en el procedimiento de derechos fundamentales núm. 1148-2009, que inadmite el recurso formulado frente a la vía de hecho del Ayuntamiento de Almazora. Ha comparecido el Ayuntamiento de Almazora, representado por el Procurador de los Tribunales don Isacio Calleja García, bajo la dirección de la Letrada doña Inmaculada Paches Mateu. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trias, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, en nombre y representación de Radio Castellón, S.A., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales dictadas en el rollo de apelación núm. 571-2011 y la vía de hecho del Ayuntamiento de Almazora, ambas mencionadas en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La sociedad demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, en el que denunciaba la inactividad de la Administración local demandada frente al requerimiento formulado por medio de escrito remitido el 11 de noviembre de 2009. En este escrito se manifestaba no haber sido receptora de ninguna campaña publicitaria institucional en cinco años y se requería el cese inmediato de la exclusión discriminatoria que, por la vía de hecho, estaba sufriendo, así como el reconocimiento de los daños patrimoniales derivados de esa circunstancia.

En su demanda, presentada en el Decanato de los Juzgados de Castellón en fecha de 30 de marzo de 2010, la representación procesal de Radio Castellón, S.A., ponía de manifiesto lo siguiente: (i) que era titular de las emisoras radiofónicas Radio Castellón SER, 40 Principales Castellón, cadena Dial Castellón y M80 Radio Castellón, con difusión en el ámbito de la provincia de Castellón y asociadas a la cadena SER; (ii) que es un hecho socialmente notorio —se acompaña certificado de Estudio General de Medios (EMG), designando a efectos probatorios los archivos de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC)— que la cadena SER y sus radio-fórmulas contaban con la condición de líderes de audiencia no sólo a nivel nacional, sino también en la provincia de Castellón; (iii) que la demandante ofrece precios que son acordes a su posición de liderazgo y repercusión mediática y análogos a los de la competencia, esencialmente cadena COPE (Radio Popular) y Onda Cero (UNIPREX, S.A.); (iv) que se constata como hecho objetivo que desde el 30 de septiembre de 2005, ninguna campaña de publicidad institucional ha sido asignada a la recurrente por la Administración demandada; (v) que ese modo de proceder evidenciaba una arbitrariedad discriminatoria, una directriz sistemática y sostenida en el tiempo a través de una vía de hecho, en tanto que repetida en cada una de las campañas institucionales sucesivas; (vi) que la línea editorial no puede ser nunca razón legítima para que el Ayuntamiento demandado prescinda de quien es líder de audiencia en su territorio, no atisbándose, sin embargo, otra razón que explicase la actuación administrativa; (vii) que el Ayuntamiento no ha explicitado criterio objetivo justificativo de esos hechos, tampoco con ocasión del requerimiento fehaciente efectuado el 11 de noviembre de 2009; (viii) y que dicho comportamiento infringe la regulación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE), así como a la libertad de expresión y de opinión (art. 20 CE), y expresa una vulneración de principios jurídicos básicos en la actuación de las Administraciones públicas, como los de imparcialidad, arbitrariedad y legalidad, pues de un total de 176.546,77 € no se distribuyó ni un euro a la recurrente en cinco años.

Con base en todo lo expuesto, suplicaba la declaración de vulneración de aquellos derechos fundamentales (arts. 14 y 20 CE), la nulidad de la vía de hecho en la asignación discriminatoria de publicidad institucional, el cese de la misma y una reparación económica (equivalente al 80 por 100 de las contrataciones de publicidad institucional que la demandada hubiera concedido, directa o indirectamente, al medio radiofónico con mayor volumen total asignado desde el año 2005).

El Ministerio Fiscal interesó que se admitiera el escrito presentado en tiempo y forma y que se dictara Sentencia conforme a lo que quedara acreditado, tras la práctica de la prueba. El Ayuntamiento de Almazora, por su parte, se opuso a la demanda aduciendo: (i) como cuestión previa, se planteó la inadmisibilidad del recurso por haberse interpuesto antes de transcurrir el plazo legalmente establecido para resolver el ayuntamiento sobre la petición conjunta de cesación de vía de hecho y de indemnización por daños patrimoniales; subsidiariamente, y para el caso de que no se estimara dicho motivo, se alega que el recurso fue interpuesto después de haber trascurrido el plazo legal para su interposición; (ii) respecto al fondo, se remite a lo que resulte de la práctica de la prueba, solicitando la desestimación del recurso.

b) Por Sentencia de 18 de abril de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón, inadmitió el recurso. El órgano judicial razona, acerca de los plazos de impugnación de la vía de hecho, que la recurrente no dedicó un solo fundamento a justificar por qué razón demoró hasta el 11 de noviembre de 2009 —en que efectuó su requerimiento de cesación de vía de hecho— la pretensión de que se pusiera fin a una situación que se inició el 1 de enero de 2004; ni tampoco a justificar su falta de conocimiento de la presunta situación de discriminación hasta el año 2009. Por esa razón concluía que “aun cuando se considerara, acudiendo a la hipótesis, necesario el transcurso de un ejercicio presupuestario, en este caso 2004, para que la recurrente tuviera conocimiento de la falta de contratación de publicidad por parte del Ayuntamiento, desde el 1 de enero de 2005 hasta la fecha de requerimiento (incurre además en desviación procesal al referirse después a un periodo distinto, desde 2005), resulta obvio el transcurso del plazo máximo previsto en el art. 46.3 *in fine* LRJCA, desde que se inició la vía de hecho, o se tuvo conocimiento de su inicio. Es por ello que se ha operado la caducidad de la acción ejercitada, procediendo la inadmisión del recurso conforme al art. 69 c) en relación con 46.3 y 30 LRJCA”.

c) La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior resolución judicial, que fue admitido, dictándose la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 20 de junio de 2012, que estimó parcialmente el recurso.

A juicio de la Sala, y con transcripción de las Sentencias de la misma Sala y Sección de 12 de marzo y 15 de mayo, ambas de 2012, no puede acogerse la causa de inadmisibilidad apreciada en la instancia, pues no cabe responder con una excepción formal a lo que podría reputarse una vía de hecho administrativa de carácter continuado, con posible discriminación de la parte apelante. Así, mientras dicho comportamiento administrativo continúa, la posible vulneración de derechos fundamentales, de haberse producido, se prolonga en el tiempo y puede denunciarse en cualquier momento. Por lo expuesto considera que el recurso es tempestivo.

En referencia a la cuestión de fondo suscitada al amparo del art. 14 CE, la Sentencia de apelación aborda su enjuiciamiento desde el prisma del principio general de igualdad (primer inciso del art. 14 CE), remitiéndose a lo ya dicho por la misma Sala en varios pronunciamientos, en concreto a lo afirmado en la Sentencia de 12 de junio de 2012, recaída en recurso de apelación núm. 738-2011, en lo que califica de un “idéntico supuesto”. Declara, a través de transcripción de la Sentencia mencionada, que la vulneración constitucional a la que se alude en el recurso no se ha producido, “en la medida que la recurrente no aporta un término de comparación válido, indicativo de que haya una diferencia de trato por parte de la Administración contraria al art. 14 CE. Así es porque, si bien en los años 2004 y 2009 no se ha producido la contratación de publicidad en favor de la mercantil recurrente, sin embargo, aun cuando se ha ofrecido a este Tribunal datos sobre la existencia de una mayor audiencia de las emisoras de la actora en relación con otras emisoras en la Provincia de Castellón, no obstante, ha quedado acreditado en el presente proceso que sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado, de tal manera que no concurren los presupuestos que la doctrina jurisprudencial más arriba expuesta exige para apreciar la existencia de discriminación”. Añade que “[t]ampoco es de apreciar la violación del derecho a la libre expresión, por cuanto si bien es cierto que sentencias del Tribunal Supremo (sent. de 27/4/2004, entre otras) han recogido que el artículo 20.1, apartados a) y d) de la Constitución Española puede amparar la prohibición de una discriminación injustificada y arbitraria en materia de denegación de publicidad institucional, sin embargo, tal y como acaba de exponerse, en el presente no se ha producido dicha discriminación”. En consecuencia, la Sala estima parcialmente el recurso de apelación, revocando la Sentencia de 18 de abril de 2011 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón “en cuanto a la causa de inadmisibilidad que aprecia”, pero desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Ayuntamiento de Almazora por vía de hecho al discriminar al demandante en la atribución de las campañas publicitarias radiofónicas.

d) Con fecha 6 de agosto de 2012, la representación procesal de Radio Castellón, S.A., formuló incidente de nulidad de actuaciones contra la Sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 20 de junio de 2012, alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que basa en los siguientes motivos: (i) haber incurrido la resolución judicial en incongruencia *extra petita* por alteración del debate procesal; (ii) haber dictado el órgano judicial una resolución irrazonable y arbitraria al no aplicar la doctrina constitucional en materia de distribución de la carga de la prueba cuando concurren indicios de discriminación; (iii) por haber dictado una resolución arbitraria al no haber expuesto las razones del cambio de criterio respecto de la Sentencia de 12 de marzo de 2012 en que, habiendo establecido la misma Sección que el mero liderazgo de audiencia era razón suficiente para entender vulnerado el art. 14 CE, ahora justifica que no concurre dicha vulneración por el diferente precio de las tarifas. También se alega la lesión del art. 14 CE por incurrir el órgano judicial, en una vulneración del principio de igualdad y a la no discriminación, al desestimar el recurso con el único argumento de la inexistencia de un término comparativo válido, si concurren tarifas superiores al mercado, cuando existen otros factores relevantes —establecidos en el art. 7 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2003— como son la repercusión social de los medios.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por medio de providencia de 21 de septiembre de 2012, inadmitió a trámite el indicado remedio procesal al no darse, a su juicio, los requisitos legales para su sustanciación, por falta de correspondencia entre las alegaciones que formulaba la parte y el contenido de la Sentencia de instancia y los términos del debate procesal tal y como ha sido planteada, dada la existencia de una causa de inadmisibilidad que estimada en la instancia, ha sido objeto de revocación en trámite de apelación.

3. La demanda de amparo plantea la lesión de los derechos fundamentales de la recurrente en amparo producidos por la vía de hecho de la Administración y por las resoluciones judiciales impugnadas. Concretamente imputa a la Administración la discriminación por razón de opinión ideológica (art. 14, en relación con el art. 20 CE), y al órgano judicial, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia, la lesión autónoma del art. 24.1 CE por los motivos que se resumen:

En primer lugar, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por incurrir en incongruencia *extra petita* al resolver el debate planteado por la diferencia de precio de las tarifas, un elemento que las partes no habían planteado según la demanda de amparo.

En segundo lugar, por infracción del derecho a una resolución razonable, ya que la Sentencia impugnada descarta la lesión aducida de discriminación por razón de opinión, porque las tarifas de la recurrente son superiores a las de sus competidores, pero ni la demandada ha mencionado ni ha quedado acreditado que haya concurrido ningún aumento de precio que justifique que la contratación caiga al cero absoluto desde 2005 sólo para Radio Castellón, S.A., dado que fue contratada de 2001 a 2005 con las mismas tarifas que en el periodo rechazado, lo que significa que, o bien se dañaba el erario público de 2001 a 2005, o bien el cambio de criterio municipal no se debió a las tarifas.

En tercer lugar, por infracción de las reglas que rigen la carga de la prueba y el derecho a una resolución fundada en Derecho. La demandada nunca propuso prueba sobre las tarifas de Radio Castellón, S.A., su naturaleza abusiva o desproporcionada en el mercado radiofónico, sin embargo, la resolución judicial lo aprecia de oficio, lo que infringe el 24.1 CE.

En cuarto lugar, aduce la lesión del derecho a una resolución no arbitraria por cambio de criterio respecto de la precedente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 12 de marzo de 2012, aportada como elemento de contraste, con cita de la STC 326/2006. La Sentencia aportada es del mismo órgano judicial y de la misma recurrente y estimó el recurso de apelación de la demandante de amparo siendo la *ratio decidendi* el criterio del liderazgo.

Por último, en quinto lugar, se aduce que la Sentencia impugnada no reparó la lesión del derecho fundamental de la recurrente en amparo a no sufrir discriminación por razón de opinión (art. 14 CE), en relación con su derecho a la libertad de expresión, dada su naturaleza de medio de comunicación (art. 20.1 CE), porque todo el razonamiento que motiva la desestimación del recurso se fundamenta en las tarifas más altas que tiene la recurrente respecto de sus competidores. De acuerdo con la demanda de amparo, el órgano judicial debería haber ponderado otros factores, como ser líder de audiencia en el término municipal. Entiende que las “tarifas de mercado” no pueden excluir a quien lo conforma principalmente. Para el recurrente, la conformación jurídica del término válido de comparación a efectos de enjuiciar una discriminación constitucional en el ámbito de los medios de comunicación, debe ponderarse con todos los factores relevantes y examinar, entonces, su proporcionalidad y razonabilidad, siendo éste criterio de ponderación y proporcionalidad, el seguido por la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.

En atención a todo lo expuesto, la demanda de amparo solicita la nulidad de la actuación impugnada del Ayuntamiento de Almazora, así como la de las resoluciones judiciales recurridas, declarándose vulnerados los derechos fundamentales que se invocan en el recurso, restableciéndose en los mismos a Radio Castellón, S.A., y ordenando retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de ser dictada la Sentencia de apelación.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 18 de noviembre de 2013, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando la certificación o fotocopia adverada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso *a quo*, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes.

5. El Procurador de los Tribunales, don Isacio Calleja García, se personó en el proceso de amparo en nombre y representación del Ayuntamiento de Almazora, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 12 de diciembre de 2013.

6. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Primera de este Tribunal, de 22 de enero de 2014, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón y escrito del Procurador don Isacio Calleja García, a quien se tiene por personado y parte en nombre y representación del Ayuntamiento de Almazora, a los solos efectos de evacuar el trámite de alegaciones del art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Asimismo se acuerda dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, de conformidad con el art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

7. La representación procesal de la demandante de amparo se ratificó en la demanda por escrito de 20 de febrero de 2014.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite el día 21 de febrero de 2014.

Tras la exposición de los antecedentes de hecho, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional comienza sus alegaciones, con carácter previo al examen del fondo de las pretensiones, examinando si se ha visto cumplido el requisito del agotamiento de la vía judicial previa, en concreto, respecto de la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE), y, en relación con ello, la del derecho a la libertad de expresión, por cuanto ésta ya fue alegada en el procedimiento ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón, siéndolo también en el incidente de nulidad. El Fiscal considera que dado que la Sentencia del Juzgado, de 18 de abril de 2011 no se pronunció sobre dicha cuestión, siendo resuelta por primera vez por la dictada en apelación, “parece de todo punto correcto” el planteamiento del incidente de nulidad de actuaciones con causa en dicho motivo, por lo que concluye la vía judicial ha sido agotada adecuadamente. A continuación, y tras afirmar la naturaleza mixta del presente recurso de amparo, y con alusión a la STC 156/2009, de 29 de junio, FJ 3, expone que procede comenzar por el examen y resolución de la lesión imputada a la actuación administrativa, “de cuyo resultado dependerá la posterior reflexión sobre las quiebras de constitucionalidad que se proclaman de la Sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de justicia de la Comunidad Valenciana”. Es por ello que comienza encuadrando la cuestión de fondo del recurso de amparo en el marco de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y las prohibiciones de discriminación contempladas en el art. 14 CE, partiendo de la doctrina establecida en la STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3.

En cuanto al fondo, advierte que la representación procesal de la recurrente ha puesto más énfasis en la vulneración del principio general de igualdad que en la lesión del principio de no discriminación, aunque haya expresado también elementos relevantes de un trato discriminatorio, al aludir a que la falta de contratación de publicidad institucional a partir de 2005 es debida a la línea editorial de la cadena SER. Una precisión que no puede ser considerada irrelevante, pues entonces correspondería al Ayuntamiento de Almazora haber demostrado el carácter justificado de la diferencia de trato entre emisoras radiofónicas. En este sentido, para el Ministerio Fiscal, el hecho de que el Ayuntamiento no diera ninguna respuesta al requerimiento efectuado por la mercantil Radio Castellón, S.A., en el que se pone de manifiesto no haber sido receptora de ninguna campaña de publicidad institucional en los últimos cinco años, requiriéndole al mismo para el cese inmediato de la exclusión discriminatoria que estaba sufriendo, es suficiente para apreciar la discriminación denunciada por la recurrente.

A su juicio, dicha conclusión no puede variar desde el prisma de la genérica vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), pues la diferencia de trato ha sido evidente, sin que exista “justificación municipal alguna, ni en vía administrativa, ni en vía judicial, donde no formuló tesis alguna favorable a su postura”. Sin embargo, existen una serie de circunstancias relevantes en la actuación judicial que, entiende, no pueden ser ignoradas: (i) la ruptura del criterio manifestado por el precedente administrativo, esto es, que el mismo Ayuntamiento, con tarifas de la recurrente también más elevadas que las de las emisoras de la competencia, venía contratando ininterrumpidamente publicidad con aquélla hasta el mes de abril de 2005; (ii) la falta de ponderación de que las tarifas publicitarias de Radio Castellón, S.A., podían ser más elevadas que las del resto de emisoras de Castellón precisamente porque su difusión se extendía a un número considerablemente mayor de oyentes, y (iii) el incumplimiento por parte del municipio de las directrices marcadas por la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, especialmente los arts. 4 (“[l]a publicidad institucional de las instituciones y Administraciones públicas debe servir con objetividad los intereses generales y se somete a los principios de eficacia, eficiencia y veracidad”); 7.1 (“[l]a distribución de la publicidad institucional respetará los principios de eficacia, eficiencia y objetividad”); 7.2 (“[e]n orden a la realización de los principios señalados en el apartado anterior, para la determinación de los medios de difusión se tendrán en cuenta, en particular, las características de los destinatarios de la publicidad; el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios, el coste de las inserciones publicitarias, y otros criterios análogos que contribuyan a la óptima consecución de los fines contemplados en el artículo 2, apartado 1, de esta Ley”), y art. 10 (“[l]a contratación de la publicidad institucional se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, de acuerdo con las normas del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”). Por tanto, y a su juicio, tal ausencia de justificación debería conducir a la misma conclusión ya expresada.

En cuanto a los motivos formulados al amparo del art. 24.1 CE, el Fiscal comienza su argumentación con el relativo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada en derecho, por vulneración de las reglas que rigen la carga de la prueba. Considera que éste debe ser reconducido a la infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE), que sería el derecho materialmente lesionado, dado que la recurrente, no imputa dicha infracción a la sentencia de apelación por inaplicación de la jurisprudencia constitucional que exige invertir la carga de la prueba en los casos en los que se alegue discriminación, sino que la Sala no contempló la posible existencia de una infracción relativa a la prohibición de discriminación (art. 14 CE), pues es en ese ámbito en el que la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma. La insuficiente ponderación de circunstancias relevantes por parte de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, conduce, a juicio del Fiscal, a estimar la queja.

Tras hacer referencia a la jurisprudencia constitucional (cita, por todas la STC 62/2009, de 9 de marzo, FJ 2), considera, igualmente que se ha vulnerado el derecho a una resolución judicial motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE), que proscribe la arbitrariedad de las resoluciones judiciales, al no haberse justificado el cambio de criterio respecto de la Sentencia dictada por la misma Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que procedió a estimar las pretensiones de las partes. Por el contrario, entiende que la queja de vulneración del art. 24.1 CE que imputa a la Sentencia de apelación por haber incurrido en incongruencia *extra petita* como consecuencia de la alteración del debate procesal suscitada por las partes, no puede ser acogida, por ser la propia parte quien introdujo en el debate la cuestión sobre la no adjudicación de publicidad por parte de la Administración desde 2005, a pesar de su liderazgo en la audiencia.

Por último, en relación a la queja de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por irrazonabilidad de la Sentencia al haber utilizado el órgano judicial, como argumento de desestimación del recurso, que la sociedad recurrente no se encontraba en la misma situación que el resto de las emisoras, porque sus tarifas publicitaras eran notablemente superiores y no haber tenido en cuenta otra serie de consideraciones fundamentales, el Fiscal estima que dicho motivo no puede prosperar por cuanto, con base en la doctrina de este Tribunal, la respuesta judicial ofrecida constituye una resolución debidamente motivada y no puede ser calificada de irracional. Al respecto recuerda la reiterada doctrina constitucional según la cual el art. 24.1 CE no garantiza el acierto judicial.

Por lo expuesto, interesa se declare la lesión del derecho fundamental a la no discriminación (art. 14 CE) por parte del Ayuntamiento de Almazora (Castellón), o, subsidiariamente, la del derecho fundamental a la igualdad de trato (art. 14 CE) o a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE) por la misma corporación local, disponiéndose la nulidad de la Sentencia 18 de abril de 2011 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, y de la Sentencia de 20 de junio de 2012 así como la de la providencia de 21 de septiembre de 2012, por la que se inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones, dictadas ambas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en igual procedimiento. O subsidiariamente, también, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, con proscripción de la arbitrariedad de las resoluciones judiciales (art. 24.1 en relación con el art. 9.3 CE), por la Sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, disponiendo su nulidad, así como la de la providencia de 21 de septiembre de 2012 dictada por la misma Sala en igual procedimiento, retrotrayéndose las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse aquella a fin de que se dicte otra Sentencia respetuosa con los citados derechos fundamentales.

9. El Procurador de los Tribunales, don Isacio Calleja García, en nombre y representación del Ayuntamiento de Almazora, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de febrero de 2014, presentó alegaciones oponiéndose a las quejas de la recurrente.

Tras exponer los antecedentes, la representación procesal del Ayuntamiento de Almanzora, comienza sus alegaciones en relación con la vulneración del derecho fundamental a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y la libertad de información (art. 20 CE). A su juicio, “[e]l hecho de que las tarifas de ‘Radio Castellón, S.A.’ sean notablemente superiores a las de la competencia durante los años en que alega la recurrente no le fue contratada publicidad, impide que el Tribunal declare que el Ayuntamiento ha vulnerado” los derechos alegados.

A continuación, y respecto de la alegada vulneración del art. 24.1 CE, el Ayuntamiento de Almazora alega que si bien al resolver el recurso de apelación la Sala estaba vinculada a las pretensiones de las partes, no lo estaba, sin embargo, “en cuanto a los motivos de impugnación u oposición, dado que disponía de facultades para introducir en el debate procesal motivos no apreciados por las partes, bien en el trámite de la vista o conclusiones, o en el momento de dictar sentencia”. Añade que “[h]abiéndose acreditado en la sentencia dictada por la misma Sala y Sección, pocos días antes, que las tarifas de ‘Radio Castellón, S.A’ eran notablemente superiores a las de la competencia, por cuyo motivo había desestimado el recurso de apelación interpuesto por dicha mercantil que afectaba [al] Ayuntamiento de Vila-Real, era procedente que también desestimara el recurso de apelación que afectaba al Ayuntamiento de Almazora pues, contrariamente a los que alegaba ‘Radio Castellón, S.A.’, sus derechos fundamentales no habían sido vulnerados” por dicho Ayuntamiento.

10. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la vía de hecho del Ayuntamiento de Almazora, consistente en excluir a la entidad demandante de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional, ha vulnerado su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información (art. 20 CE). Subsidiariamente, deberá analizarse si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la demandante, por incongruencia *extra petita*; por no haberse respetado las reglas de distribución de la carga probatoria en caso de invocación de trato discriminatorio, o por arbitrariedad al haberse apartado inmotivadamente de un criterio jurisprudencial previo.

El carácter mixto que, como señala el Ministerio Fiscal, adquiere este recurso por haberse imputado vulneraciones autónomas de derechos fundamentales tanto a la actuación de la Administración [art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] como a la actuación del órgano judicial (art. 44 LOTC) determina que, de conformidad con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (así, STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2), el objeto principal de pronunciamiento sean las invocaciones referidas a la actuación administrativa y solo subsidiariamente las referidas a los órganos judiciales.

2. El análisis de la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE], ha sido objeto de pronunciamiento en las SSTC 104/2014, de 23 de junio y 130/2014, de 21 de julio, con motivo de los recursos de amparo también interpuestos por Radio Castellón, S.A., en relación con los Ayuntamientos de Castellón de la Plana y Vila-real, respectivamente.

La doctrina constitucional establecida por la STC 104/ 2014, ha sido resumida por la STC 130/2014, FJ 3, en los siguientes términos:

“(i) La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios.

(ii) La Administración Pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3 (FJ 5).

(iii) Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido -la opinión-) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7).

(iv) La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3 (FJ 8).

En atención a estos criterios jurisprudenciales, la citada STC 104/2014 concluye que si bien no cabe apreciar un trato discriminatorio por razones ideológicas, de tendencia u opinión (FJ 7); sin embargo, sí se había producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE, al verificarse que se había excluido de la inserción de publicidad institucional a un medio de comunicación particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente; destacando que no resulta razonable ‘calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes’ (FJ 8).”

3. En atención a lo expuesto, y tal y como también interesa el Ministerio Fiscal, debe acordarse que el Ayuntamiento de Almazora, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

En efecto, tal y como ya fue razonado en la citada STC 104/2014, FJ 8, dada la relevante posición del medio de comunicación demandante de amparo, derivada de su implantación y audiencia en la Provincia de Castellón, y constatado que, tras requerir la recurrente al Ayuntamiento de Almazora para que cesara en el hecho de no haber suscrito con ella ningún tipo de contratación de publicidad institucional, éste no contestara a dicho requerimiento sin aportar, por tanto, inicialmente ninguna explicación que justificara su total exclusión de cualquier contrato de publicidad institucional, “no cabe considerar como un argumento razonable y justificativo de esa diferencia de trato el sustentado en la resolución judicial impugnada referido a las más altas tarifas de la recurrente. A ese respecto la STC 104/2014, afirma que ‘ni hay consideración sobre el hecho de que las más altas tarifas pudieran eventualmente estar motivadas por la mayor difusión del medio líder en audiencia. Ni se aporta tampoco objeción fundada en la incompatibilidad de Radio Castellón, S.A., con la dignidad de la corporación local; menos aún de que por su titularidad, ideario o contenido pudiera quedar vinculado con posiciones o actividades que lesionen o apoyen la violación de los valores constitucionales o los derechos humanos o promuevan o induzcan a la violencia, el racismo u otros comportamientos contrarios a la dignidad humana, como apunta el art. 6 de la Ley autonómica 7/2003 antes citada; ni argumentos fundados en las características de las campañas publicitarias, en los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social del medio, la lengua empleada por éste o la rentabilidad económica de la inversión en función del impacto. Tampoco ha sido razonado por qué el precio superior excluye por completo la inserción de publicidad, en lugar de simplemente limitar o reducir la contratación con esa cadena. Y, por lo demás, la Administración ni siquiera intenta justificar el carácter abusivo de los precios de Radio Castellón, S.A.; concepto aquél, por indeterminado que sea, al que se refiere la normativa autonómica citada, y que sin duda, tras la debida especificación por la Corporación local, podría condicionar su actuación y decisiones de gasto’ (FJ 8)” (STC 130/2014, FJ 5).

Así, “concluye, por un lado, que ‘sólo se ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes’ (FJ 8) y, por otro que ‘no está justificada la eliminación de Radio Castellón S.A. del reparto equitativo de la publicidad institucional. Con ese trato desigual, el Ayuntamiento, sin razones aptas conocidas, limita a una parte muy representativa de ciudadanos la información que aquel ente público considera necesario transmitir, y a la recurrente sus fuentes previsibles de financiación, con los efectos aparejados ya descritos *ex* art. 20 CE’ (FJ 8)” (STC 130/2014, FJ 5).

4. La estimación del recurso de amparo por la lesión del derecho a la igualdad que supuso la vía de hecho del Ayuntamiento de Almazora debe provocar, sin necesidad de entrar a conocer sobre el resto de los derechos invocados, la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de Radio Castellón, S.A., de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron. Igualmente, y en los términos también expuestos en la STC 104/2014, FJ 9, hay que acordar la retroacción de las actuaciones a la vía judicial para que se disponga la reparación pertinente en congruencia con las peticiones del recurso contencioso-administrativo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por Radio Castellón, S.A., y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), en relación con la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

2º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar nula la exclusión de la recurrente de las campañas de publicidad institucional del Ayuntamiento de Almazora en el período temporal precisado en el proceso contencioso-administrativo, así como, la Sentencia de 20 de junio de 2012 y la providencia de 21 de septiembre de 2012 dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en rollo de apelación núm. 571-2011; y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón de 18 de abril de 2011 en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1148-2009.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las citadas resoluciones judiciales para que el órgano judicial dicte una resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 148/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:148

Recurso de amparo 6564-2012. Promovido por el Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM Región de Murcia respecto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia que inadmitió su demanda sobre suspensión de acuerdos sobre retribuciones alcanzados en el ejercicio de la negociación colectiva.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del sindicato, ignorando su legítimo interés profesional o económico (STC 101/1996).

1. Se ha lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justica, del sindicato recurrente, ya que el órgano judicial realiza una interpretación de la ley que a la luz del principio *pro actione* debe calificarse de desproporcionada, pues en base a la jurisprudencia constitucional y a la interpretación que este Tribunal ha realizado de la norma que establece la legitimación en el orden contencioso-administrativo, art. 19 LJCA, debería haber aplicado dicho precepto que regula específicamente la legitimación de los sindicatos [FJ 4].

2. Siendo el objeto del recurso planteado por el sindicato la resolución administrativa que suspendía la aplicación de determinados acuerdos sobre carrera profesional y de cualquier acuerdo que suponga nuevos incrementos retributivos, parece poco discutible que el sindicato ostenta un interés legítimo en impugnar dicho acto administrativo, cuando además las consecuencias de dicha suspensión repercuten en los intereses económicos de sus afiliados [FJ 4].

3. Al analizarse un problema de legitimación sindical el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical (SSTC 84/2001, 203/2002) [FJ 3].

4. Doctrina sobre la legitimación de los sindicatos para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores (SSTC 101/1996, 28/2005) [FJ 3].

5. Doctrina sobre la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario (SSTC 7/2001, 202/2007) [FJ 3].

6. Los órganos judiciales *ex* art. 117.3 CE quedan compelidos a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (SSTC 252/2000, 358/2006) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6564-2012, promovido por el Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM Región de Murcia, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Estrugo Lozano y asistido por el Letrado don Ángel Hernández Martín, contra la Sentencia de 21 de noviembre de 2011 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que inadmitió el recurso planteado y contra el Auto del mismo Tribunal de 27 de septiembre de 2012 que desestimó el incidente de nulidad interpuesto frente a la anterior resolución. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido la Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 16 de noviembre de 2012 el Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM Región de Murcia, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Estrugo Lozano, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

El sindicato recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 29 de diciembre de 2009, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por el que se suspendía la ejecución de los acuerdos Administración-organizaciones sindicales previamente celebrados, relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal.

Dicho recurso, en el que se alegaba infracción de los derechos de libertad sindical y huelga del art. 28 CE, fue inadmitido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en Sentencia de 21 de noviembre de 2011, por falta de legitimación procesal del Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM para impugnar el acuerdo reseñado.

Consideró el Tribunal Superior de Murcia que “el Tribunal Constitucional en interpretación de los artículos 7 y 28.1 CE ha limitado la legitimación de los Sindicatos en el proceso contencioso administrativo a las cuestiones estrictamente laborales (SSTC 31/84, de 7 de marzo, y 141/85, de 22 de octubre), por ejemplo para defender la libertad sindical de sus miembros, excluyéndola sin embargo cuando el recurso se refiere a aspectos organizativos de una Administración Pública … En concreto, la segunda de dichas sentencias señala que no tiene legitimación para ejercitar un derecho individual de los miembros de la Asociación y que solo cuando dicho derecho se refiere excepcionalmente a aquellas facetas respecto de las cuales la asociación es titular directa del mismo, podría ella considerarse lesionada … Específicamente en relación con el ámbito de actuación reservado a las mesas de negociación el art. 33 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en los arts. 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y lo previsto en este Capítulo. A este efecto, se constituirán Mesas de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución”.

Después de trascribir el art. 37 de la Ley 7/2007, concluye que el hecho de que los sindicatos tengan derecho a participar “en las materias de índole económica a través de las citadas ‘mesas de negociación’ no quiere decir que el ejercicio de las acciones no deba realizarse a través de los cauces legalmente establecidos, esto es a través de la Junta de Personal o los Delegados de Personal. Así el artículo 40 de la última Ley citada señala que las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los Delegados de Personal, mancomunadamente, estarán legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa y judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones y esta solución es coherente con la circunstancia vista de que el derecho de negociación colectiva regulado en la Ley 7/2007 se deposita en órganos estables de creación legal, como son las ‘mesas de negociación’, sin que por tanto se atribuya de modo directo a los sindicatos; éstos carecen de una legitimación propia para la negociación, siendo sólo la mesa correspondiente la que puede reclamar ésta, o la que, en su caso, puede reclamar si se omite. La posición de los sindicatos debe limitarse a reclamar su participación en ese órgano, pero las eventualidades de la negociación o de la no negociación se sitúan en el plano de la actuación de ese órgano de creación legal y no propiamente en el contenido esencial de la libertad sindical (SSTS de 3-11-94, 20-1, 1-2 y 1-7-95)”.

En razón de todo ello, inadmitió el recurso contencioso-administrativo formulado entendiendo que el sindicato carecía de legitimación activa para la impugnación del acuerdo objeto del proceso.

Contra dicha Sentencia, el sindicato médico promovió incidente de nulidad que fue desestimado mediante Auto de la misma Sala y Sección de fecha 27 de septiembre de 2012.

3. En la demanda presentada el sindicato se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en relación con el art. 28 CE, que reconoce el derecho a la libertad sindical afirmando, en primer lugar, que se ha producido una falta de motivación y una motivación errónea en la Sentencia judicial dictada.

En apoyo de tal motivo de amparo, la organización sindical recurrente cita la doctrina constitucional que, cuando el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho fundamental sustantivo o material, exige una motivación reforzada y una interpretación constitucionalmente adecuada al mismo.

Se queja de que la Sentencia dictada infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, del art. 24.1 CE, en relación con el artículo 28 de la misma norma, que reconoce el derecho a la libertad sindical y el derecho a la huelga, y el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 11/1982, de 2 de agosto, de libertad sindical, que regula las actuaciones de las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical, sin que la Sala haya valorado y argumentado sobre la vertiente constitucional de dicha infracción, guardando absoluto silencio en relación con la violación del derecho a la huelga, produciéndose una incongruencia por defecto, al no resolver todas las cuestiones que eran objeto del recurso.

Critica la argumentación de la Sentencia sobre el ejercicio de la negociación colectiva en la Administración pública, cuando considera que la posición de los sindicatos debe limitarse a reclamar su participación en las mesas de negociación, pero las eventualidades de la negociación o la no negociación se sitúan en el plano de la actuación de ese órgano de creación legal y no propiamente en el contenido esencial de la libertad sindical; desconoce el órgano judicial, explica la parte recurrente, los datos facticos objeto del recurso, que se refieren no a la participación en la mesa de negociación, ni a la impugnación de acuerdos de la mesa de negociación, sino al recurso planteado contra el acuerdo de la Administración que deja sin efecto los acuerdos válidamente adoptados en dicha mesa de negociación y ratificados por el Consejo de Gobierno de la Administración. Además, se guarda absoluto silencio respecto a la violación del derecho fundamental de huelga, sobre el que se alegaba la afectación respecto a los acuerdos suscritos por el sindicato demandante y la administración demandada que pusieron fin a una situación de huelga.

El objeto del recurso contencioso-administrativo se refería a la resolución administrativa que suspendía la aplicación de determinados acuerdos sobre carrera profesional y “de cualquier acuerdo que suponga nuevos incrementos retributivos”, lo que supone un grave perjuicio económico para todo el personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, parte del mismo es afiliado al sindicato demandante, que defiende los intereses colectivos de sus afiliados, desde la vertiente constitucional, que afecta a la libertad sindical, que incluye la negociación colectiva.

En la Sentencia recurrida no se contiene ningún argumento concreto ni se analizan las circunstancias del caso enjuiciado respecto a la referida falta de legitimación, ni en relación al derecho de defensa de los intereses colectivos de los afiliados, que se ven perjudicados por el acto recurrido dictado con infracción del derecho fundamental a la libertad sindical, ni sobre el derecho fundamental a la huelga que se ve afectado al suspender el acuerdo que puso fin a la misma, tal como se menciona en el recurso. Cita la doctrina constitucional al respecto y sostiene que su aplicación al presente supuesto conllevaría el reconocimiento de la legitimación activa a la organización sindical recurrente, ya que el sindicato tiene claro interés en que la resolución recurrida respete los derechos de los afiliados y del resto de personal estatutario a disfrutar de los derechos económicos reconocidos en acuerdos suscritos en el marco de la mesa de negociación o en el de finalización de un proceso de huelga, debiendo velar el sindicato recurrente para que no se vean afectados los derechos y los intereses de sus afiliados y del resto de personal estatutario, que no se infrinja la legalidad.

Finalmente la demanda argumenta sobre la vulneración del derecho fundamental a la huelga (art. 28 CE) sostenida en la demanda contencioso-administrativa reproduciendo su argumentación y quejándose de que la Sentencia omite cualquier pronunciamiento al respecto, lo que entiende supone una incongruencia omisiva que afecta al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE.

4. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 29 de enero de 2014, se requirió, de conformidad con el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Murcia para que remitiera testimonio del procedimiento núm. 311-2010 así como del acuerdo inicialmente impugnado del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de 29 de diciembre de 2009.

Por providencia de 7 de abril de 2014, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, interesar a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Murcia para que se procediera al emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 26 de mayo de 2014, se tuvo por personada a la Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En la misma diligencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. La Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cumplimentó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de junio de 2014, interesando la denegación del amparo solicitado. Tras transcribir la mayor parte de la Sentencia impugnada considera que la Sentencia y el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia objeto de este recurso no han vulnerado los arts. 24 y 28 de la Constitución Española.

7. El Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 3 de julio de 2014 interesando el otorgamiento del amparo solicitado.

Entiende que la queja debe centrarse en la infracción de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, ya que tratándose la Sentencia recurrida en amparo de una resolución que inadmitió el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación, la misma habría privado a la organización sindical del derecho a obtener una resolución fundada sobre el fondo del asunto.

Cita el Ministerio Fiscal la STC 153/2007, cuyo fundamento jurídico 3 recuerda, primero, que el Tribunal Constitucional viene declarando que corresponde efectuar a los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, *ex* art. 117.3 CE, la determinación de la legitimación activa en vía contencioso-administrativa, al ser ésta una cuestión de legalidad ordinaria, y, segundo, que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, también se satisface con una resolución de inadmisión siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, esto es, conforme al principio *pro actione* (SSTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3; y 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 2).

La doctrina constitucional sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo forma un cuerpo consolidado, cuyos rasgos principales serían, según el Fiscal, los siguientes: en primer lugar, ha de reconocerse, con carácter abstracto o general, la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario, puesto que los sindicatos tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino también de los intereses colectivos de los trabajadores en general (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3). En segundo lugar, la genérica legitimación abstracta ha de proyectarse de un modo particular sobre el objeto de los recursos que formulen ante los Jueces y Tribunales mediante un vínculo o conexión entre el sindicato y la pretensión ejercitada, porque “la función atribuida por la Constitución a los sindicatos no los transforma en guardianes abstractos de la legalidad” (SSTC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4; 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3; y 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 4). Por último, en tercer lugar, el vínculo o nexo exigido entre la actividad y los fines del sindicato y el objeto del pleito debe ponderarse en cada caso, lo que en el orden contencioso-administrativo ha de implicar el recurso a la noción de “interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado” (SSTC 24/2001, de 29 de enero, FJ 5; 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3; y 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 4).

La aplicación de dicha doctrina conduce al otorgamiento del amparo. En el caso de autos el sindicato recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra acuerdo de 29 de diciembre de 2009 del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se suspende la ejecución de los acuerdos Administración-organizaciones sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal. El objeto concreto de impugnación y debate fueron determinados aspectos del referido acuerdo y particularmente la suspensión de la ejecución “de cualquier acuerdo que suponga nuevos incrementos retributivos”, en la medida en que dicho acuerdo suponía la suspensión de la ejecución de los acuerdos Administración-organizaciones sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional. Sin embargo, el órgano judicial niega la existencia de interés legítimo en el sindicato recurrente y la denegación de legitimación se justifica, incluso con cita de doctrina constitucional que entiende ha limitado la legitimación de los sindicatos en el proceso contencioso-administrativo a las cuestiones estrictamente laborales e incluso la excluye cuando se refiere a aspectos organizativos de una Administración pública, sobre la base de la existencia de un ámbito de actuación reservado a las mesas de negociación con arreglo a los arts. 33 y 37 de la Ley 7/2007 del estatuto básico del empleado público.

Pues bien, en opinión del Ministerio Fiscal, frente a las afirmaciones de la Sentencia impugnada en amparo, cabe subrayar dos aspectos. En primer lugar, por lo que se refiere a la afirmación genérica o razonamiento general sobre la exclusión relativa a la potestad e organización de la Administración, cabe señalar que, como recuerda la STC 203/2002, de 28 de octubre, el Tribunal Constitucional ha reconocido en diversos supuestos de empleo de potestades organizativas la existencia de interés legítimo sindical por la conexión entre los fines y la actividad del sindicato (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y el objeto del pleito, centrado en actividades relacionadas con la organización administrativa. En segundo término, en lo que atañe a la concreta conclusión de que en casos como el presente la legitimación no les corresponde a los sindicatos sino a las juntas de personal o los delegados de personal, dado que el derecho de negociación colectiva se deposita en las mesas de negociación, lo cierto es que tal interpretación del requisito procesal relativo a la existencia del interés legítimo se revela excesivamente rigorista y desproporcionada y contraria al principio *pro actione*, lesionando con ello el derecho del sindicato recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al privarle injustificadamente de una resolución sobre el fondo del asunto debatido en el proceso.

Por consiguiente, dados los fines y actividad del Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM y el objeto de debate en el pleito, a entender del Ministerio público, es innegable que la legitimidad abstracta del sindicato recurrente se proyecta adecuadamente en el caso de autos y concurre, adicionalmente, un evidente “interés profesional o económico”, traducible en “una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado”, por cuanto, de producirse dicha eventual apreciación positiva de sus pretensiones, los empleados públicos del ámbito sectorial de Sanidad de la Administración concernida, sean afiliados o no, se verían beneficiados en sus condiciones de remuneración económica en los términos propugnados en la demanda contencioso-administrativa, obteniendo ventajas en los aspectos involucrados con los contenidos impugnados atinentes, nada más y nada menos, que con las retribuciones asociadas al personal.

En el presente caso, el sindicato recurrente en amparo de forma indebida no ha obtenido una resolución de fondo, sino de inadmisión, que ha impedido que sus pretensiones sobre el fondo del asunto hayan sido examinadas. Se ha producido, en opinión del Ministerio Fiscal, la denunciada lesión del derecho del demandante a la tutela judicial efectiva sin indefensión, proclamado por el art. 24.1 CE.

8. La representación procesal del recurrente no presentó alegaciones.

9. Por providencia de 18 de septiembre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Son objeto de impugnación en el presente proceso de amparo la Sentencia de 21 de noviembre de 2011 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que inadmitió, por falta de legitimación, el recurso planteado por el sindicato ahora recurrente en amparo y el Auto del mismo Tribunal de 27 de septiembre de 2012 que desestimó el incidente de nulidad interpuesto frente a la citada Sentencia.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes con más detalles, el Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM Región de Murcia interpuso recurso contencioso-administrativo contra acuerdo de 29 de diciembre de 2009 del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se suspendía la ejecución de los acuerdos Administración-organizaciones sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal; mediante Sentencia impugnada, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia inadmitió tal impugnación al considerar que, según la Ley del estatuto básico del empleado público, son las juntas de personal, colegiadamente por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los delegados de personal, mancomunadamente, los legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa y judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones, sin que por tanto se atribuya de modo directo legitimación a los sindicatos, que, según el órgano judicial, al carecer de legitimación propia para la negociación, tampoco la tendrán para acudir a la vía judicial.

2. Para el sindicato recurrente esta interpretación de la legalidad es considerada lesiva de su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, art. 24 CE, así como del derecho a la huelga y a la libertad sindical, art. 28 CE. El Ministerio Fiscal comparte esta opinión y ha solicitado el otorgamiento del amparo, mientras que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de sus servicios jurídicos, ha solicitado la desestimación de la demanda.

Por tanto, el objeto del presente recurso de amparo se limita a determinar si la decisión judicial de inadmitir por falta de legitimación del sindicato recurrente el recurso planteado es lesiva o no del art. 24 CE, en su vertiente de acceso a la justicia. Las quejas relativas al derecho a la libertad sindical y al derecho a la huelga, art. 28 CE, están íntimamente relacionadas con la queja principal, precisamente porque es la decisión de negar legitimación al sindicato la que habría lesionado estos derechos a juicio de la parte recurrente.

3. Para analizar el problema planteado debemos, en primer lugar, exponer la jurisprudencia constitucional sobre el principio *pro actione*; en este sentido hemos dicho, por todas en la STC 67/2010, de 18 de octubre, FJ 3, que “la apreciación de cuándo concurre legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales *ex* art. 117.3 CE (por todas, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; y 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 3), si bien estos últimos quedan compelidos a interpretar las normas procesales que la regulan no sólo de manera razonable y razonada sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, SSTC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 4; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; 73/2004, de 22 de abril, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4)”.

En segundo lugar, en relación con la legitimación de los sindicatos, en la STC 202/2007, de 24 de septiembre, sistematizando nuestra doctrina, recordamos que ha de partirse de “un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Así, hemos dicho que los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros a través de esquemas propios del Derecho privado, pues cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo, sin estar condicionados a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación. Por esta razón, es posible, en principio, reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores (por todas, SSTC 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, 142/2004, de 13 de septiembre, y 28/2005, de 14 de febrero).”

No obstante señalábamos que “venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, como se dijo en la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer. La conclusión es que la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico; concepto este que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico, y que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esto es, tiene que existir un vínculo especial y concreto entre el sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5)”.

Finalmente, destacamos que “ ‘al analizarse un problema de legitimación sindical, cabe añadir, por último, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical (SSTC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 215/2001, de 29 de octubre, FJ 2; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3). Las decisiones judiciales como la que aquí se recurre están especialmente cualificadas en función del derecho material sobre el que recaen, sin que a este Tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación cuando se impugnan ante él este tipo de resoluciones, pues no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial, con independencia de que la declaración de la lesión sea sólo una de las hipótesis posibles (SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3)’ (STC 112/2004, de 12 de julio, FJ 4)”.

4. La aplicación de la doctrina señalada al presente caso conlleva al otorgamiento del amparo. La resolución judicial impugnada consideró, basándose en Ley del estatuto básico del empleado público, que los sindicatos tienen derecho a estar presente y participar en las mesas de negociación pero esto no implica que “el ejercicio de las acciones no deba realizarse a través de los cauces legalmente establecidos, esto es, a través de la Junta de Personal o los Delegados de Personal”; por ello, estimó que la posición de los sindicatos debe limitarse a reclamar su participación en las mesas de negociación, pero las eventualidades de la negociación o de la no negociación se sitúan en el plano de la actuación de ese órgano de creación legal y no propiamente en el contenido esencial de la libertad sindical; por ello, negó legitimación al sindicato para la impugnación del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se suspendía la ejecución de acuerdos previos de la Administración-organizaciones sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal.

En definitiva el órgano judicial realiza una interpretación de la ley que a la luz del principio *pro actione*, debe calificarse de desproporcionada pues si bien entiende que los preceptos de la Ley del estatuto básico del empleado público solamente establecen la legitimación para impugnar este tipo de acuerdos a las juntas de personal o a los delegados de personal, lo cierto es que en base a la jurisprudencia constitucional antes citada y a la interpretación que este Tribunal ha realizado de la norma que establece la legitimación en el orden contencioso-administrativo, art. 19 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, debería haber aplicado dicho precepto que regula específicamente la legitimación de los sindicatos al establecer que “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos” .

Siendo el objeto del recurso planteado por el sindicato la resolución administrativa que suspendía la aplicación de determinados acuerdos sobre carrera profesional y “de cualquier acuerdo que suponga nuevos incrementos retributivos”, —que afectaba al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, parte del mismo afiliado al Sindicato demandante— parece poco discutible que el sindicato ostenta un interés legítimo en impugnar un acto administrativo que suspende previos acuerdos entra la administración y, aun indirectamente, el propio sindicato, cuando además las consecuencias de dicha suspensión repercuten en los intereses económicos de sus afiliados.

En definitiva, procede el otorgamiento del amparo solicitado por haber sido lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justica, del sindicato recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el Sindicato Médico de la Región de Murcia-CESM Región de Murcia, y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la justicia, art. 24.1 CE.

2º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, anular la Sentencia de 21 de noviembre de 2011 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que inadmitió, por falta de legitimación, el recurso planteado por el sindicato ahora recurrente en amparo y el Auto del mismo Tribunal de 27 de septiembre de 2012 que desestimó el incidente de nulidad interpuesto frente a la citada Sentencia.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las citadas resoluciones judiciales para que el órgano judicial dicte una resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 149/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:149

Cuestión de inconstitucionalidad 6833-2013. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña, en relación con distintos apartados de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

Derecho a la tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias y competencias sobre legislación procesal: pérdida parcial de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ya resuelta por la STC 82/2014 e inadmisión por inadecuada realización del trámite de audiencia.

1. La duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial ha sido resuelta por la STC 82/2014, por resultar incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE que el legislador autonómico estableciera una causa de suspensión de la ejecución de las Sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, condicionándolas a la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial y al pago de la indemnización, de manera que la ejecución de la Sentencia escapaba del control del órgano judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado *ex* art. 117.3 CE que se consideraba igualmente vulnerado (STC 92/2013) [FJ 4].

2. La norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ya quedó expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional, por lo que debe apreciarse la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión (SSTC 86/2012, 140/2013) [FJ 4].

3. Doctrina sobre la identidad, en el trámite de audiencia previo al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, de los preceptos legales cuestionados y de las normas constitucionales presuntamente infringidas *ex* art. 35.2 LOTC (SSTC 67/1985, 139/2008; AATC 108/1993, 13/2008) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6833-2013, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña, en relación con los apartados 1, primer párrafo, 7 y 8, de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Han intervenido el Abogado del Estado, el Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia y el Letrado de la Xunta de Galicia en la representación que, respectivamente, ostentan así como el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña, al que se acompaña, junto al testimonio de la pieza separada de ejecución del procedimiento ordinario núm. 21-2005, el Auto de 15 de noviembre de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el párrafo primero del apartado 1, y con los apartados 7 y 8, de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por su posible vulneración del art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE.

2. Los antecedentes de la cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante acuerdo de 4 de octubre de 2001, la Comisión Municipal de Gobierno del Concello de Pontedeume concedió licencia de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en el lugar de Freixeiro. Asimismo, concedió a la solicitante, con fecha 30 de octubre de 2002, licencia para la ampliación de la edificación, pese al informe contrario de la Secretaria del Concello. La Xunta de Galicia requirió al Concello la revisión de la licencia por haberse otorgado para construir en un terreno que, según el planeamiento municipal, se encontraba calificado como no urbanizable de protección costera. Al no recibir respuesta al requerimiento, la Xunta interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña de 14 de octubre de 2005, en la que se anularon las licencias concedidas.

b) Interpuesto recurso de apelación por el Concello de Pontedeume, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia lo desestimó en Sentencia de 11 de octubre de 2007.

c) Por Decreto del Alcalde de Pontedeume de 20 de octubre de 2010, se acordó ejecutar la Sentencia firme, señalando día para proceder a la demolición de la vivienda construida en virtud de las licencias anuladas. Frente a este acuerdo, los titulares de la vivienda promovieron recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales, que fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de A Coruña de 24 de mayo de 2012. Interpuesto recurso de apelación, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia lo desestimó en Sentencia de 11 de abril de 2013.

d) Mediante providencia de 8 de julio de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña acordó reanudar la ejecución de la Sentencia firme que ordenaba demoler la vivienda, requiriendo al Alcalde de Pontedeume para que remitiera al Juzgado el programa de trabajo, así como las fechas y demás particulares tendentes a conseguir la demolición. El Concello de Pontedeume procedió a contestar mediante oficio remitido el 19 de julio de 2013, en el que ponía de relieve lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, indicando que, una vez finalizado el procedimiento de responsabilidad patrimonial al que se refiere la misma, se procedería a la redacción del proyecto de demolición, a gestionar la partida presupuestaria necesaria, con la ulterior contratación a través del procedimiento legalmente previsto y, finalmente, la ejecución de los trabajos de demolición.

e) El Juzgado requirente dictó nueva providencia con fecha 27 de septiembre de 2013, en la que acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 12 de junio, de vivienda de Galicia, en cuanto su contenido sobre la demolición de obras acordada por Sentencia judicial firme podría vulnerar lo dispuesto en el art. 118 CE, sobre obligación de ejecutar tal pronunciamiento jurisdiccional, que las normas autonómicas no pueden dejar sin efecto, recordando que la STC 92/2013 ya había anulado una norma semejante dictada por la Comunidad Autónoma de Cantabria, por entender que su contenido vulnera lo dispuesto en el referido art. 118 CE y el reparto competencial que sobre la legislación procesal se confía a la Administración general del Estado en el art. 149.1.6 CE.

f) El Letrado de la Xunta de Galicia presentó escrito el 4 de octubre de 2013, oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando, en síntesis, que la disposición discutida no recoge un mandato de cara a la ejecución de las sentencias, sino que regula un derecho sustantivo para el caso de que se anule el título de la vivienda, cuya incidencia en el procedimiento judicial de ejecución corresponde apreciar en exclusiva al órgano jurisdiccional encargado de la misma, poniendo de relieve, además, las diferencias entre la regulación gallega y las de la Ley de Cantabria que fue declarada inconstitucional en la STC 92/2013. Asimismo, indicó que, tras las explicaciones dadas en la comisión bilateral de cooperación, a los efectos del art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Estado no acudió al Tribunal Constitucional contra la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012. Los titulares de la vivienda, en escrito de 14 de octubre de 2013, manifestaron también su criterio contrario al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por su parte, el Letrado de la Diputación Provincial de A Coruña, en representación del Concello de Pontedeume, expuso en escrito de 24 de octubre de 2013 las razones por las que, a su juicio, no concurre en la norma la presunta inconstitucionalidad advertida por el Juzgado. Finalmente, el Ministerio Fiscal, en escrito presentado el 5 de noviembre de 2013, señaló que no se oponía al planteamiento de la cuestión presentada.

g) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña dictó Auto con fecha 15 de noviembre de 2013, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad frente al primer párrafo del apartado 1, y los apartados 7 y 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por contravenir lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE.

3. Tras exponer el antecedente de que, frente a la orden de demolición, se ha alegado que la obra puede legalizarse o, en su caso, fijarse la indemnización previa que ordena la normativa autonómica, con la consiguiente incidencia de ésta sobre la ejecución de la resolución judicial, comienza el Auto por señalar, con cita de la doctrina constitucional, que sólo se puede plantear la cuestión de inconstitucionalidad cuando la resolución judicial dependa de la validez de una norma legal que pueda ser contraria a la Constitución, así como la necesidad de agotar las posibilidades de realizar una interpretación conforme de la constitucionalidad de la norma que pretende dar cobertura a la inejecución de la orden de demolición ordenada en sentencia firme. En este sentido, señala que es cierto que la disposición discutida no decreta la inejecución de la orden de demolición ordenada, pero sí la suspende, lo que viene a coincidir con el régimen previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 2/2011, de 4 de abril.

A continuación recoge el órgano judicial el contenido del apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley gallega, advirtiendo que su previsión va en contra de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, pues, aunque no impide de forma absoluta la ejecución de sentencias que ordenan la demolición de una obra amparada en una licencia anulada, sí que suspende su ejecución hasta tanto no se resuelva el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Y también vulneran tal potestad jurisdiccional los apartados 7 y 8, al condicionar la demolición del inmueble al previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, teniendo derecho, mientras tanto, a residir en ella. Y esto mismo es lo que sucedía con la Ley de Cantabria que, según lo recogido en la STC 92/2013, vulneró lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE, observándose en el Auto de planteamiento que el legislador gallego, al igual que el texto del legislador cántabro, entra en competencias procesales estatales y neutraliza temporalmente la ejecución de sentencias que conllevan demolición de lo construido. Por último, señala el órgano judicial promotor de la cuestión que no se desconoce que, para resolver ese y otros problemas de posible inconstitucionalidad, se ha constituido, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 LOTC, la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 8/2012, como tampoco se desconoce que de su resultado se ha llegado a un acuerdo que nada advierte sobre la disposición adicional que es objeto de la cuestión, a pesar de lo cual, al juzgador sí se le suscitan dudas razonables de la inconstitucionalidad del primer párrafo del apartado 1 y de los apartados 7 y 8 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por lo cual procede a elevar al Tribunal Constitucional la cuestión regulada en los arts. 35 a 37 LOTC.

4. Mediante providencia de 17 de diciembre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, y deferir el conocimiento de la misma a la Sala Segunda, de conformidad con el art. 10.1 c) LOTC, así como dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado” (publicación que tuvo lugar en el “BOE” núm. 306, de 23 de diciembre de 2013) y en el “Diario Oficial de Galicia”.

5. El Abogado del Estado se personó ante este Tribunal, en nombre del Gobierno, a través de escrito presentado el 10 de enero de 2014, en el que solicitó la íntegra estimación de la cuestión de inconstitucionalidad con fundamento en las siguientes alegaciones:

a) Como expresa el Auto de planteamiento, esta cuestión de inconstitucionalidad es muy similar a la resuelta mediante la STC 92/2013, que resulta completamente aplicable al caso. En ambos supuestos se trata de un precepto que no respeta el ejercicio de la potestad jurisdiccional de los Tribunales, y que invade la competencia del Estado en materia procesal. En el presente caso, los diversos apartados de la disposición cuestionada están tan interrelacionados que parece necesario que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma se refiera a su integridad. No obstante, teniendo en cuenta que el caso planteado por el órgano jurisdiccional se refiere a una anulación de carácter jurisdiccional, pudiera suscitarse alguna duda en torno a la extensión del pronunciamiento a los casos en los que la nulidad que da origen a la demolición procede de un acto administrativo y no de una sentencia firme (apartado 2).

b) La disposición cuestionada está en contradicción con los arts. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y 105 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). Pero, con independencia de cualquier posible contradicción con normas procesales dictadas por las Cortes Generales, está la radical incompetencia del legislador regional para dictar normas de este tipo, no existiendo peculiaridades de Derecho sustantivo autonómico. La competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) responde a la finalidad interna de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [por todas, SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; y 135/2006, de 27 de abril, FFJJ 2 e) y 12 c)]. Se quebraría gravemente el régimen uniforme relativo a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas si se reconociera a los legisladores regionales la facultad de dejar suspendida *sine die* la ejecución de un pronunciamiento (el demolitorio) contenido en una sentencia firme, supeditando el ejercicio de la potestad judicial de ejecutar (art. 117.3 CE), la obligación de cumplir las sentencias firmes (art. 118 CE) y el derecho fundamental a la ejecución (art. 24.1 CE) a la previa tramitación y resolución de un procedimiento administrativo. Por esta vía se concede a la parte ejecutada (la Administración o Administraciones) una suerte de prerrogativa para suspender indefinidamente la ejecución de un pronunciamiento judicial firme, hasta la resolución de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

6. El 16 de enero de 2014 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia, que solicitaba la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El escrito comienza criticando la carencia en el Auto de planteamiento de alguna explicación sobre la invocación del art. 149.1.6 y18 CE, entendiendo que la mención de este último apartado pudiera deberse a un reproche relativo a la posible vulneración de la competencia estatal para el establecimiento de las bases del sistema de responsabilidad patrimonial. En este sentido, rechaza que se haya producido contravención del reparto competencial, pues los preceptos de la norma cuestionada se acomodan al art. 106.2 CE, siendo respetuosos con la regulación que sobre esta materia atañe al legislador estatal, según la doctrina constitucional (STC 164/2001, de 11 de julio). En todo caso, el órgano judicial no ha de resolver sobre pretensión de responsabilidad alguna, sino sobre si resulta procedente o no la suspensión de la ejecución de la Sentencia mientras se tramita ante la Administración competente el expediente de responsabilidad patrimonial, por lo cual la cuestión de inconstitucionalidad debe centrarse en la pretendida vulneración de la competencia estatal sobre legislación procesal, careciendo de sentido el análisis de la posible contradicción de la norma con la competencia estatal en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Una vez precisado este extremo, defiende el Letrado del Parlamento de Galicia que el precepto controvertido permite una interpretación conforme. Señala que lo que el legislador gallego regula es la configuración del expediente de responsabilidad patrimonial como un requisito de los expedientes de demolición de construcciones ilegales en ejecución de resoluciones administrativas o judiciales que así lo exijan. Son los órganos judiciales los que dirigen el proceso de ejecución de sentencias, y por tanto sólo ellos mantienen el control de dicha ejecución. El expediente de responsabilidad configura una carga dirigida a la Administración, orientada al rápido resarcimiento del perjudicado por la actuación administrativa que ha sido declarada ilegal.

En este punto aduce que hay que partir de los criterios de interpretación que presiden la jurisprudencia constitucional (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6; y 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4), y particularmente de lo señalado en el fundamento jurídico 6 de la STC 92/2013 en relación con la ponderación de la totalidad de los intereses en conflicto que deben efectuar los órganos judiciales. Es precisamente esto lo que la norma cuestionada prevé al configurar el expediente de responsabilidad patrimonial como un requisito de los expedientes de demolición de construcciones ilegales. No padece la reserva jurisdiccional de la ejecución de sentencias, pues la dirección del proceso de ejecución es monopolio de los órganos judiciales, en el que se inserta (de ser así considerado por el órgano encargado de la ejecución) el expediente de responsabilidad patrimonial. Al ser el órgano judicial el que mantiene en exclusiva el control de la ejecución, sólo a él compete la adopción de las medidas tendentes a la ejecución del fallo, sin que la tramitación del expediente interfiera en sus facultades. La norma en cuestión impone a los órganos responsables de la tramitación y resolución del expediente de responsabilidad patrimonial la obligación de iniciar y concluir su resolución en un corto espacio temporal, posibilitando que los afectados por la declaración de ilegalidad de una licencia, damnificados por actuaciones ajenas y generadoras de confianza de legalidad, obtengan un rápido resarcimiento del perjuicio acarreado por la actuación administrativa declarada ilegal. Así está previsto, por otra parte, en el art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo.

Se inserta por tanto un procedimiento que no provoca una suspensión y que sólo impone obligaciones a la Administración concedente, como medida encaminada a garantizar el derecho a la vivienda. La disposición cuestionada deja al arbitrio del órgano judicial apreciar si la regulación que introduce la ley autonómica es causante de una imposibilidad legal para la ejecución de sentencias, en concordancia con el art. 105 LJCA.

Por otra parte, efectuando una comparación entre la disposición de la Ley cántabra objeto de la STC 92/2013 y la disposición gallega cuestionada en este proceso, defiende el representante del Parlamento de Galicia que ambas persiguen el mismo fin pero que emplean técnicas diferentes. La primera impone y la segunda dispone, y en esta última corresponde en exclusiva al órgano jurisdiccional apreciar y valorar la causa contemplada, sin imponer la suspensión de la ejecución de Sentencia.

Finalmente, alega que el legislador gallego ha dictado la disposición cuestionada al amparo de los arts. 27.3 y 5 y 28 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), que confieren a Galicia competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo, así como para dictar normas procesales y establecer procedimientos administrativos derivados del específico derecho gallego o de la organización propia de sus poderes públicos. Se da así cumplimiento al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), sin invadir la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.6 CE.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado en este Tribunal el 17 de enero de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado la personación en dicho procedimiento y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Letrado de la Xunta de Galicia se personó en el presente proceso constitucional y formuló alegaciones mediante escrito registrado el 17 de enero de 2014, en el que instó la desestimación de esta cuestión de inconstitucionalidad.

Tras exponer los antecedentes del caso, comienza por solicitar la inadmisión del planteamiento de la cuestión con base en el art. 149.1.18 CE, que no fue citado por el Juzgado promotor de la cuestión en la providencia de apertura del trámite de audiencia. Aún más, el Auto de planteamiento de la cuestión sólo analiza las dudas de constitucionalidad en relación con la competencia estatal *ex* art. 149.1.6 CE, pero no explica el juicio de relevancia en cuanto al art. 149.1.18 CE, precepto que, a mayor abundamiento, es traído por el Juzgado por considerar que fue uno de los que la STC 92/2013 consideró vulnerados, lo que resulta incorrecto, ya que en ella todo el debate gira en torno al art. 149.1.6 CE. A ello añade la tesis de que debe rechazarse la invocación del art. 149.1.18 CE por la misma razón que se expuso en la Sentencia citada: el órgano judicial no tiene que pronunciarse sobre la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración con una configuración de un elemento esencial de la misma pretendidamente diferente a lo regulado en la norma estatal básica.

Por otra parte, y frente a lo razonado en el Auto de planteamiento, sostiene el Letrado de la Xunta de Galicia que la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 no supone una injerencia en las competencias estatales, puesto que no introduce ninguna causa de suspensión en la ejecución de sentencias, sino que se limita a reconocer a los titulares de viviendas una permanencia en las mismas. Ello entronca con el derecho constitucional a la vivienda reconocido en el art. 47 CE y con el principio de confianza legítima que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas. Los actos de la Administración concediendo las licencias crearon en los terceros interesados una confianza legítima que, aunque no pueda sanar su nulidad, no se puede ignorar. Es razonable articular mecanismos para evitar que un particular pueda verse privado de su propia morada después de haberla adquirido por compraventa, sin percibir en ese momento ninguna indemnización, dado que en tal caso se vería privado de la vivienda y de la disponibilidad económica para adquirir o arrendar otra.

Al regular esta cuestión, la Comunidad Autónoma está ejerciendo las competencias exclusivas que en materia de organización administrativa propia, urbanismo y vivienda, desarrollo del procedimiento administrativo, y asistencia social (arts. 27.1, 3, 5 —en lo referido a procedimientos administrativos—, 23 y 24 EAG), sin introducir especialidad procesal alguna, ni afectar al régimen jurídico de la ejecución de las sentencias. Corresponde al órgano jurisdiccional apreciar en exclusiva si puede concurrir una imposibilidad legal —aun cuando sea temporal— de ejecutar la Sentencia (art. 105.2 LJCA).

De hecho, el apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 no es más que un trasunto del art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Dicho precepto estatal establece que la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades da lugar, en todo caso, a derecho a la indemnización. Y, de acuerdo con el art. 5.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, cuando el órgano competente entienda que se produjeron lesiones en los bienes y derechos de los particulares deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Por tanto, la obligación de iniciar el referido procedimiento de responsabilidad patrimonial es una consecuencia establecida ya en la legislación estatal.

Defiende el representante de la Xunta de Galicia que la disposición cuestionada no recoge un mandato relativo a la ejecución de sentencias, sino que regula cómo proceder administrativamente en caso de anulación del título de la vivienda. Decidir cómo opera tal regulación en la ejecución de sentencias sigue siendo un monopolio de los órganos jurisdiccionales, que resolverán interpretando y aplicando al caso concreto la regulación sustantiva (de vivienda o urbanismo), la procesal (la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre la que no incide el precepto cuestionado), y la jurisprudencia y las circunstancias del caso. Tal es la línea reflejada en la STC 92/2013, FJ 6, que no pone en duda que los órganos judiciales hayan de ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones.

Y es que el Tribunal Constitucional ejerce el control negativo de constitucionalidad, teniendo en cuenta tres parámetros: (i) sólo cabe la anulación cuando es imposible conciliar el texto de la norma cuestionada con una interpretación ajustada al bloque de la constitucionalidad (por todas, STC 202/2003, de 17 de noviembre); (ii) la interpretación literal es sólo un punto de partida (*ibídem*); y (iii) no se llega a un pronunciamiento de inconstitucionalidad por cuestiones de técnica normativa (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3). En este caso, la norma cuestionada puede ser interpretada en el sentido, ya indicado, de que no introduce ni pretende introducir ninguna regla o mandato procesal.

Afirma, asimismo, el escrito de alegaciones que la STC 92/2013, FJ 3, descartó que el debate pudiera tener una dimensión relacionada con el art. 149.1.18 CE. Dado que el rechazo a la invocación de este precepto por el Auto de planteamiento ya fue explicado, este aspecto no requiere mayor análisis, salvo remarcar que toda la problemática se ciñe a determinar si la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 se introduce o no en la dimensión procesal.

A juicio del representante de la Xunta de Galicia la norma aquí cuestionada no pretende ser de índole procesal, por lo que no entra en contradicción con la doctrina constitucional reproducida en la STC 92/2013, FJ 4. Resulta necesario diferenciar el régimen jurídico objeto de este proceso con el enjuiciado en dicha Sentencia, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducida mediante la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2011, de 4 de abril. La disposición cántabra estableció la necesaria suspensión de las resoluciones judiciales firmes de demolición hasta la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, incluyendo en su caso la puesta a disposición del perjudicado del importe de la indemnización fijada. A diferencia de ésta, la disposición gallega no introduce ninguna causa de suspensión de la ejecución de sentencias, sino que se limita a reconocer un derecho subjetivo a los titulares de vivienda que entronca con el derecho constitucional a la vivienda reconocido en el art. 47 CE. Esta diferencia es esencial, ya que la norma cántabra contiene una norma procesal que impone al órgano judicial la suspensión de la ejecución de la Sentencia, sin posibilidad de que el órgano judicial aprecie siquiera las circunstancias concurrentes en el caso, lo cual no sucede en el precepto gallego.

9. El Fiscal General del Estado, por escrito registrado el 31 de enero de 2014, pidió que se dictase Sentencia estimando parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad. Tras una extensa exposición de las circunstancias del caso, se refiere en primer lugar a la concurrencia de los presupuestos procesales, realizando algunas consideraciones. Así, de un lado, señala que se ha practicado en debida forma el trámite de audiencia a las partes previsto en el art. 35.2 LOTC, de acuerdo con las exigencias de la doctrina de este Tribunal, permitiendo a las partes comprender adecuadamente la cuestión que se les planteaba. De otro lado, en cuanto a la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada, señala que en el proceso *a quo* se ha invocado por la Administración la disposición adicional sexta de la Ley gallega 8/2012, por lo que ésta ha de considerarse aplicable por el Juzgado para resolver lo planteado ante él. Problema distinto es si dicha disposición es también determinante de la decisión a adoptar, pues, aunque el Auto de planteamiento concreta la cuestión en los apartados 1, párrafo primero, 7 y 8, materialmente también se refiere al apartado 2 en su fundamento jurídico 2, y, de todos ellos, a juicio del Fiscal, sólo los apartados 1, párrafo primero, y 2 constituirían, en principio, el contenido normativo del precepto con posible incidencia en la resolución del proceso y, en consecuencia, los únicos cuyo análisis de constitucionalidad cabría abordar en la presente cuestión, de conformidad con el art. 35.1 LOTC. Ahondando más, llega a la conclusión de que ambos apartados son normas determinantes de la decisión a adoptar por el Juzgado, habida cuenta de que, si pretende ordenar la continuación de la ejecución, se encontraría con que, como el Concello de Pontedeume ha incoado de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial previsto en el apartado 2 de la disposición adicional sexta, la demolición no podría llevarse a cabo porque los titulares de la vivienda tienen derecho a residir en la misma hasta que por la administración competente no se determine en ese procedimiento el alcance de la indemnización a que tengan derecho.

El análisis del precepto cuestionado, según entiende el Fiscal General del Estado, ha de realizarse desde una doble perspectiva:

(i) En primer lugar, hay que determinar si tiene amparo en competencias autonómicas. En este punto, señala que, aunque la Ley de Galicia 8/2012 no concreta este extremo, las competencias que podrían prestar cobertura a la norma, son las competencias exclusivas mencionadas en el art. 27.3 EAG (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda) y en el art. 27.5 EAG (las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos), pero, tras el contraste de las mismas con el contenido de la disposición cuestionada, llega a la conclusión de que no podrían darle cobertura. Según las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 5 y 6 b), y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4, el carácter exclusivo de las competencias asumidas *ex* art. 27.3 EAG no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado por virtud del art. 149.1 CE. En consecuencia, la remisión al citado precepto estatutario no serviría para entender que la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercido en el presente caso una competencia propia en materia de urbanismo y vivienda, habida cuenta de que todo lo relativo a la responsabilidad administrativa se mantiene en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado. Por lo que se refiere al art. 27.5 EAG, tampoco puede dar lugar a entender que la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercido en el presente caso una competencia propia en esa materia, toda vez que, realmente, la disposición cuestionada está estableciendo una regulación propia en materia de indemnización de los particulares por parte de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos en materia urbanística. Ello significa que, en realidad, se está legislando no en materia propia de aquellas competencias autonómicas, sino en materia atribuida con toda claridad a la competencia exclusiva del Estado, cual es “el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas” (art. 149.1.18 CE).

(ii) En segundo lugar, es necesario examinar si el precepto cuestionado lesiona la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.6 CE, en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 CE, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la distribución de competencias en materia de legislación procesal [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 67/1984, de 7 de junio; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c); 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 5; y 92/2013, de 22 de abril, FJ 5]. En este sentido, afirma que el propósito de garantizar la asunción de responsabilidades administrativas como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos en materia urbanística ni constituye una “peculiaridad del ordenamiento sustantivo de Galicia” ni justifica la introducción de una innovación con consecuencias procesales como la que aquí ha sido cuestionada. El ejercicio inadecuado —al menos— de las competencias municipales en materia de urbanismo, que se pone de manifiesto con toda su crudeza en las resoluciones jurisdiccionales que imponen la obligación de derribar edificaciones ilegalmente levantadas, no puede servir de pretexto para introducir innovaciones con repercusión procesal. La protección a los terceros adquirentes de buena fe de los inmuebles afectados ha de ejercerse temporáneamente, lo que en el caso del urbanismo implica la aplicación estricta de las disposiciones urbanísticas, evitándose así las consecuencias perjudiciales de resoluciones jurisdiccionales que no hacen sino tratar de que prevalezca el ordenamiento jurídico-urbanístico.

Descartada la salvedad competencial relativa a las “necesarias especialidades” derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y siguiendo la tesis de la STC 92/2013, constata el Fiscal General del Estado que la norma cuestionada incide en la ejecución de las sentencias que lleven aparejado el derribo de edificaciones mediante la introducción de un trámite: el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística, con el consiguiente derecho de los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado a residir en el inmueble mientras no se determine el alcance de la indemnización a que, en su caso, tengan derecho. Ello no sólo condiciona la materialización del derribo acordado, sino que es ajeno a la propia ejecución de la sentencia, y tiene además el efecto de paralizar la misma mientras se sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Esta regulación invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), sin que concurra especialidad en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles.

En definitiva, lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, sobre todo cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de determinados plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la Sentencia acaba quedando fuera del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE, que resulta igualmente vulnerado.

Una vez acreditada la contradicción de la norma autonómica con el precepto constitucional, no salvable por la vía interpretativa, y la consiguiente procedencia de declarar la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de la disposición cuestionada, queda por precisar el alcance de tal declaración. Dado que el precepto cuestionado es aplicable tanto a las demoliciones acordadas en un procedimiento administrativo como a las que han de materializarse en ejecución de una resolución judicial, y dado que el Juzgado contrae la tacha de inconstitucionalidad sólo a este último supuesto, una eventual declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional sexta habría de limitarse a los supuestos de ejecución de resoluciones judiciales. Una vez declarada la anterior inconstitucionalidad, el apartado 1 resulta inocuo, pues en nada condicionaría las potestades jurisdiccionales de ejecución de sus propias resoluciones.

10. Por medio de escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 6 de febrero de 2014, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado que se diera por personada a la misma en el presente proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña ha promovido cuestión de inconstitucionalidad en relación con el párrafo primero del apartado 1, y con los apartados 7 y 8, de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por su posible vulneración del art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE. Según entiende el órgano judicial, el primero de los apartados, en cuanto suspende la ejecución de las sentencias que ordenan la demolición de obras amparadas en una licencia anulada hasta que no se resuelva el procedimiento de responsabilidad patrimonial, va en contra de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado e incide en la competencia estatal sobre legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE. Y los otros dos apartados, en la medida en que condicionan la demolición al previo pago o consignación de la indemnización a disposición de la persona titular de la vivienda, teniendo derecho mientras tanto a residir en ella, también vulneran la referida potestad jurisdiccional, aparte de la competencia estatal sobre el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, prevista en el art. 149.1.18 CE.

Los apartados de la disposición adicional sexta de la Ley de Galicia 8/2012 que aquí se cuestionan son del siguiente tenor:

“Disposición adicional sexta. Derecho a la vivienda y necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición e impedimento de usos.

1. Los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado tienen derecho a residir en el inmueble mientras no se determine por la administración competente, a través del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el alcance de la indemnización a que, en su caso, tengan derecho.

…

7. Si la resolución del procedimiento determina la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración concedente del título y el derecho a una indemnización a la persona titular de la vivienda, la Administración deberá proceder a ejecutar la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar. Será requisito necesario el previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, y tendrá derecho, mientras tanto, a residir en ella.

8. Si la resolución del procedimiento determina la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la administración concedente del título, se procederá a la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del suelo.”

Como ha quedado recogido con más detalle en los antecedentes de esta Sentencia, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado han solicitado la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender afectada la competencia estatal en virtud de la disposición cuestionada, mientras que han solicitado su desestimación los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia, quienes defienden que la norma se ha dictado dentro del ámbito de las competencias autonómicas y sin afectar a las competencias estatales ni a la potestad de los órganos jurisdiccionales de hacer ejecutar lo juzgado.

2. Antes de entrar a examinar el fondo de la cuestión, se hace preciso solventar un aspecto de la misma que ha sido puesto de relieve por el Letrado de la Xunta de Galicia, el cual alega que en la providencia por la que se concedió el trámite de audiencia no se invocó como vulnerado el art. 149.1.18 CE, por lo que no cabría examinar la vulneración de éste.

Como se recuerda, entre otras muchas, en la STC 139/2008, de 28 de octubre, FJ 4, no puede en absoluto menospreciarse la importancia de la tramitación correcta de las cuestiones de inconstitucionalidad, en particular, el cumplimiento de las formalidades previas a su planteamiento formal, entre las que se encuentra “la relativa al trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, trámite que debe satisfacer dos funciones que le son inherentes: de un lado, garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del Juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso (STC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2; ATC 13/2008, de 16 de enero, FJ 3) y, de otro, facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado (ATC 108/1993, de 30 de marzo)”.

En cuanto a la audiencia prevista en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), no es un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4). Las alegaciones que pueden verterse en ella deben versar fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada por el Juez como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso concreto, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución. Lo cual requiere que la providencia correspondiente especifique los preceptos legales cuestionados y las normas constitucionales que el Juez estima de posible vulneración por aquéllos. Como tantas veces se ha subrayado, es “inexcusable que en el trámite de audiencia se identifique el precepto o preceptos que se consideren vulnerados, así como que el Juez quede vinculado, en principio, a elevar la cuestión de inconstitucionalidad únicamente sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (ATC 467/2007, de 17 de diciembre, FJ 2, y la jurisprudencia allí citada), si bien el órgano judicial puede precisar, modificar o ampliar, en función de las observaciones recibidas, el parámetro de constitucionalidad planteado inicialmente al abrir el trámite de audiencia [SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 1 a); 84/1993, de 8 de marzo, FJ 1 b); y 138/2005, de 26 de mayo, FJ 2]. Por tal razón, este Tribunal ha considerado reiteradamente que una carencia de tal naturaleza en la providencia que concede el trámite de audiencia constituye una omisión de suficiente entidad como para determinar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 224/2006, de 6 de julio, FFJJ 4 y 5; AATC 199/2001, de 4 de julio, 102/2003, de 25 de marzo, 226/2003, de 1 de julio, 308/2004 a 311/2004, de 20 de julio, 56/2006, de 15 de febrero, y 188/2006, de 6 de junio).” (STC 139/2008, FJ 4).

Aplicando al presente caso la doctrina expuesta sobre la identidad en el trámite de audiencia de preceptos cuestionados y normas constitucionales presuntamente infringidas, ha de concluirse que concurre efectivamente la causa de inadmisión aducida por el Letrado de la Xunta de Galicia. El examen del Auto de planteamiento y de las actuaciones remitidas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña pone de manifiesto la existencia de una indudable diferencia entre la providencia por la que se abrió el trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC y el Auto de 15 de noviembre de 2013. En la primera se mencionan como preceptos constitucionales vulnerados por la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012 únicamente los arts. 118 y 149.1.6 CE, mientras que, en el posterior Auto, el órgano judicial afirma que la norma cuestionada contraviene lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE. Ello constituye un exceso respecto del objeto del trámite de audiencia de las partes, al introducirse cinco nuevos preceptos fundamentales, presuntamente afectados por los apartados de la disposición adicional sexta que se cuestionan, preceptos fundamentales que no estaban presentes hasta ese momento en cuanto no fueron identificados por el Juez al abrir el trámite de audiencia ni tampoco fueron incluidos por las partes en sus alegaciones. Por tanto, hay que entender que no se ha cumplido en sus justos términos el trámite formal de la audiencia porque las partes no han tenido ocasión de pronunciarse sobre la pertinencia de la hipotética vulneración de los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 149.1.18 CE introducidos finalmente por el órgano judicial, *motu proprio*, lo que determina que no pueda ser examinada por este Tribunal la posible vulneración de dichos preceptos constitucionales, quedando limitado su enjuiciamiento a si la norma cuestionada vulnera o no los arts. 118 y 149.1.6 CE.

3. La apreciación del anterior óbice determina que quede en gran medida privada de fundamento la posible inconstitucionalidad de los apartados 7 y 8, puesto que serían esencialmente los arts. 106.1 y 149.1.18 CE los que podrían resultar contradichos por tales normas, según se deduce del Auto de planteamiento y de las alegaciones realizadas por las partes. Mas, en todo caso, su examen no sería preciso ya que, al igual que se apreció en la STC 82/2014, de 28 de mayo, al conocer de la cuestión de inconstitucionalidad dirigida contra toda la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, no resultarían relevantes para la resolución del incidente de ejecución dentro del cual se ha promovido la cuestión de inconstitucionalidad, extremo que han advertido en sus alegaciones el Fiscal General del Estado y el Letrado del Parlamento de Galicia. En efecto, como señalamos en el fundamento jurídico 2 de aquella resolución, con cita del fundamento jurídico 3 de la STC 92/2013, de 22 de abril (referida a una regulación similar contenida en una Ley de la Comunidad de Cantabria), al órgano judicial “se le plantea la duda de constitucionalidad al tener que resolver sobre la solicitud de paralización de la demolición de viviendas acordada en la fase de ejecución de Sentencia, pero sin que para adoptar tal decisión tenga que pronunciarse sobre la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración con una configuración de un elemento esencial de la misma pretendidamente disímil a como es regulado por la norma estatal básica. Consecuentemente, ningún pronunciamiento ha de realizar este Tribunal en relación con la parte del precepto legal autonómico al que se reprocha esta vulneración de la Constitución, so pena de desnaturalizar la conexión entre el proceso constitucional y el judicial que es propia de la cuestión de inconstitucionalidad”.

En nuestro caso, a diferencia de los supuestos resueltos por las SSTC 92/2013 y 82/2014, no se ha cuestionado globalmente la disposición adicional sexta, sino sólo determinados apartados de la misma, por lo que podemos proceder a la inadmisión parcial de la cuestión en cuanto a los apartados 7 y 8, en la medida en que no resultan relevantes a los efectos de la resolución del procedimiento *a quo*.

4. Quedando, por tanto, centrado nuestro examen en el párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional sexta, se hace preciso recordar que la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial ha sido resuelta por la reciente STC 82/2014, de 28 de mayo, en la que, analizando la constitucionalidad de los apartados 1 y 2, hemos declarado inconstitucional y nulo el inciso “o sentencia” del apartado 2 de dicha disposición, en aplicación de la doctrina establecida en la previa STC 92/2013, de 22 de abril, por considerar que resultaba incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE que el legislador autonómico estableciera una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las Sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, condicionándolas a la efectiva resolución del expediente de responsabilidad patrimonial, y al pago de la indemnización acordada, de manera que la ejecución de la Sentencia escapaba del control del órgano judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que se consideraba igualmente vulnerado.

Bien es cierto que, formalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de A Coruña no ha dirigido sus dudas de constitucionalidad contra el referido apartado 2, pero, como con acierto ha señalado el Fiscal General del Estado, materialmente sí incluye el contenido de dicho apartado en el Auto de planteamiento, pues basta acudir al fundamento jurídico 2 del mismo para constatar que, a la hora de justificar la inconstitucionalidad de la medida legal, reproduce no sólo el párrafo primero del apartado 1, sino también el apartado 2, cuya consideración conjunta conduce al órgano jurisdiccional a fundamentar la posible inconstitucionalidad de la norma legal. Y es que el apartado 1, aisladamente considerado, resultaría inocuo, ya que lo que cualifica a la regla contenida en el mismo como susceptible de producir la vulneración apreciada en la STC 82/2014 es precisamente el inciso del apartado 2 —ya declarado inconstitucional—, que la conecta con la decisión judicial para determinar que resulte condicionada su ejecución por la apertura del procedimiento de responsabilidad patrimonial, con el consiguiente derecho de los titulares de la vivienda a continuar residiendo en el inmueble hasta tanto concluya dicho procedimiento. Por consiguiente, es la apreciación unida de ambos apartados la que permite apreciar la inconstitucionalidad, que queda resuelta, no obstante, como ya queda dicho, con la sola depuración del reseñado inciso del apartado 2 que, una vez producida, determina que la disposición tan sólo regule “el procedimiento a seguir cuando la anulación del título que conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido se produzca mediante acto administrativo firme, en el que no se ven comprometidos ni el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) ni la competencia reservada al Estado en materia de legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE” (STC 82/2014, FJ 4).

Consecuentemente, la norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ya quedó expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional. Ello impone apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional (por todas, SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único; y 140/2013, de 3 de junio, FJ único), la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión en relación con los indicados apartados 1 y 2.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar la pérdida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1, párrafo primero, y 2, de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

2º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 150/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:150

Cuestión de inconstitucionalidad 1050-2014. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al inciso inicial del artículo 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco.

Competencias sobre colegios profesionales: nulidad del precepto legal autonómico relativo a las obligaciones de colegiación de los empleados públicos (STC 3/2013).

1. Aplica la doctrina sobre competencias en materia de colegios profesionales y régimen de colegiación de la STC 3/2013, posteriormente reiterada en las SSTC 46/2013, 50/2013, 63/2013, 89/2013, 123/2013 y 201/2013 [FJ 3].

2. El inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, lo que vulnera las competencias estatales, al ser competencia del Estado tanto el establecimiento de la colegiación obligatoria, como el establecimiento de las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados (STC 3/2013) [FJ 3].

3. La exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, forma parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE y constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex* art. 149.1.1 CE (SSTC 3/2013, 201/2013) [FJ 3].

4. Doctrina sobre orden constitucional de competencias en materia de colegios profesionales ex art. 149.1.18 CE (SSTC 3/2013, 201/2013) [FFJJ 2, 3].

5. Cuando estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por contradicción de la legislación básica estatal, la existencia de la infracción constitucional denunciada requiere que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, y que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (STC 39/2014) [FJ 2].

6. Doctrina sobre el *ius superveniens* (SSTC 178/2004, 137/2013) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1050-2014 planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Vasco, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 19 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo remitiendo las actuaciones correspondientes al recurso de casación 8-5463-2002, a las que se acompaña Auto de 17 de enero de 2014, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales.

2. Los antecedentes de la cuestión son los siguientes:

a) El Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya interpuso recurso de casación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 25 de abril de 2002, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el artículo primero de la orden de 27 de abril de 2001 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del País Vasco, por la que se aprueban los estatutos del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya.

b) Por providencia de 17 de junio de 2004, se realizó el señalamiento para votación y fallo, que fue suspendido por providencia de 22 de septiembre de 2004 en tanto no se produjera la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra las Leyes del Parlamento de Andalucía 15/2001 (recurso 1893-2002), y 10/2003, (recurso 1022-2004). Por providencia de 27 de septiembre de 2013, se volvió a señalar el recurso para votación y fallo, que quedó nuevamente suspendido por providencia de 18 de noviembre de 2013, por la que, en cumplimiento del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se dio trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, sobre la pertinencia de presentar cuestión de inconstitucionalidad contra el inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco, “por identidad jurídica con la razón de decidir de las SSTC 3/2013, de 17 de enero, y 63/2013, de 14 de marzo”.

El Colegio recurrente se opuso al planteamiento de la cuestión por resultar innecesaria habida cuenta de la identidad existente entre el supuesto de hecho analizado en el recurso de casación y el que dio lugar las Sentencias constitucionales citadas. El Ministerio Fiscal no se opuso al planteamiento de la cuestión. Finalmente, la representación procesal del Gobierno Vasco también se opuso al planteamiento de la cuestión solicitando en su lugar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

c) Por Auto de 17 de enero de 2014, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco.

3. En cuanto al contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

Tras exponer los hechos de los que trae causa la presente cuestión, alude al contenido de la norma que cuestiona para después justificar que la decisión del proceso depende de la validez constitucional de la norma impugnada pues el inciso del art. 1 de los estatutos, impugnado en el proceso judicial, aplica literalmente, para la profesión de farmacéutico y en el ámbito territorial de Vizcaya, el mandato de inexigibilidad de colegiación ordenado en el inciso inicial del precepto legal cuestionado. La Sentencia de instancia desestimó el recurso por no guardar reserva alguna sobre la constitucionalidad del art. 30.2 de la Ley 18/1997, confirmando por ello la orden impugnada, en la medida en que constituía una aplicación literal de dicho precepto.

Señala la Sentencia de instancia que la colegiación obligatoria que impone la norma básica estatal queda referida al ejercicio libre de la profesión permitiendo diversas opciones a las Comunidades Autónomas en relación con el deber de colegiarse en los supuestos de ejercicio de la profesión exclusivamente bajo la dependencia de la Administración pública. El recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de instancia se basa en un único motivo, la violación de la regla básica de la legislación estatal sobre colegiación obligatoria derivada del art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales. De ahí que la decisión a adoptar dependa de la constitucionalidad del precepto cuestionado. Los preceptos constitucionales que se reputan infringidos por el Auto son los arts. 149.1.18 y 36 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE, y de manera mediata los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974. Las dudas de inconstitucionalidad se justifican por los argumentos expuestos en las SSTC 3/2013, de 17 de enero; 46/2013 y 50/2013, ambas de 28 de febrero; 63/2013, de 14 de marzo, y 123/2013, de 23 de mayo, que habrían declarado inconstitucionales incisos de otras normas autonómicas similares al aquí impugnado.

Finalmente, concluye exponiendo la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pues solo el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley de cuya validez depende el fallo, y afirma que no resulta prioritario plantear una cuestión prejudicial, ya que cualquiera que sea el contenido de la norma con rango de ley que regule las eventuales excepciones a la regla de la colegiación obligatoria, lo primero que ha de resolverse es qué legislador, estatal o autonómico, tiene competencia para ello.

4. Por Autos de 8 de abril de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó estimar justificadas las abstenciones formuladas por los Magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos y don Ricardo Enríquez Sancho, apartándolos definitivamente del conocimiento de la presente cuestión y de todas sus incidencias.

5. Por providencia de 8 de abril de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; deferir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial del País Vasco”.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 23 de abril de 2014, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el día 25 de abril de 2014.

7. El Parlamento Vaso se personó en el proceso, sin formular alegaciones, mediante escrito registrado el día 25 de abril de 2014.

8. La representación procesal del Gobierno Vasco registró sus alegaciones el día 8 de mayo de 2014 interesando la desestimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Tras aludir a la duda de constitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo con relación a la doctrina de las SSTC 3/2013, 63/2013 y 123/2013, las Letradas del Gobierno Vasco indican que la interpretación constitucional del ámbito de aplicación de la normativa básica vacía y vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de función pública y de colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas. Entienden al respecto que la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del primer inciso del art. 3.2 de la Ley 2/1974 en la STC 3/2013 no respeta adecuadamente el orden de competencias derivado del bloque de constitucionalidad, toda vez que resulta excesivo el alcance que otorga por vía interpretativa al citado inciso, englobando en el mismo no sólo la obligatoriedad de colegiación cuando así lo determine una ley estatal, sino que impide que las Comunidades autónomas establezcan excepciones a dicha obligatoriedad de colegiación a través de sus competencias normativas. Argumentan además que la excepción de colegiación de los empleados públicos tiene cabida en el art. 1.3 de la propia Ley 2/1974, donde ya se introduce la oportuna salvedad para los empleados de la Administración pública. Por ello consideran que el art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 no resulta contrario a la normativa básica y es perfectamente constitucional.

Por otra parte indican que la doctrina de la STC 3/2013 está basada en una perspectiva puramente competencial y obvia la cuestión de fondo, que no es otra que el contenido de la disposición vasca que introduce una excepción a la colegiación obligatoria que la propia doctrina constitucional ha reconocido legitima, proporcional y no discriminatoria, así como acorde con la normativa comunitaria sobre libertad de circulación de trabajadores. Así, señalan que, de conformidad con la doctrina constitucional y del Tribunal Supremo, se puede deducir que no se considera legítima la colegiación obligatoria en el caso de que la actividad de los empleados públicos tenga por destinataria sólo a la Administración, en cuyo caso está plenamente admitida la exención a la obligatoriedad de colegiación. Cuando la actividad de los empleados públicos esté dirigida no sólo a la Administración pública, sino también a los particulares puede estar justificada la colegiación obligatoria, pero, incluso en este supuesto, se habrá de verificar si esa obligatoriedad resulta imprescindible para los intereses generales a los que se vincula, es decir, si resulta proporcional. Afirman al respecto que el control que la Administración pública ejerce sobre su propio personal hace inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, por lo que defiende que el art. 1.3 de la Ley 2/1974 ha de interpretarse en el sentido de que el personal al servicio de las Administraciones se sujeta sólo al control de su Administración, sin perjuicio de que si, además, desempeña privadamente la profesión, en tal medida quedara sujeto al control del colegio profesional. Es decir, que el personal al servicio de la Administración quedará sujeto a colegiación obligatoria solo en la medida en que, además, lleve a cabo actividades privadas y únicamente en relación a la misma, pero no cuando desarrolle funciones para la Administración, siendo ésta la que ejerza sus propios controles, en los que en determinados casos deberá tomar en consideración la opinión de los respectivos colegios, cuando hayan de dilucidarse cuestiones en los que disponen de una especial pericia. Por ello, las Letradas del Gobierno Vasco entienden necesario que el Tribunal revise la doctrina establecida en la STC 3/2013, de manera que, con la interpretación que proponen, el art. 30.2 no sería inconstitucional.

Por otra parte defienden que el art. 3.2 de la Ley 2/1974 ha de ser objeto de una interpretación integradora, en el sentido de que, las Comunidades Autónomas no pueden establecer nuevos supuestos de colegiación obligatoria para la prestación de servicios profesionales liberales no previstos en la normativa estatal, pero no les impide establecer excepciones a la prestación de servicios profesionales dentro de la relación de empleo público en el ámbito de los servicios de interés general, por entenderla más proporcional con los intereses y derechos en juego.

Finalmente alegan que la colegiación obligatoria de los empleados públicos es contraria al derecho comunitario, en la medida en que supone una limitación a la libre circulación de trabajadores y resulta desproporcionada en tanto no se halle justificada por razones de orden público, seguridad y salud públicas. La colegiación de empleados públicos resulta innecesaria toda vez que la propia Administración pública ya ejerce el debido control sobre sus empleados a través de los mecanismos previstos en la legislación en vigor, lo que hace inútil y redundante la actuación de los colegios profesionales, que no superarían el test de proporcionalidad.

9. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones el día 9 de mayo de 2014, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones de las que, seguidamente, se deja constancia.

Comienza señalando que la presente cuestión de inconstitucionalidad guarda casi identidad con el objeto de anteriores recursos de inconstitucionalidad planteados frente a artículos de leyes autonómicas de muy parecido tenor con el precepto ahora cuestionado, y que concluyeron en pronunciamientos favorables a la competencia estatal, aludiendo a las SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013 y 123/2013.

La cuestión ahora planteada versa sobre la posible inconstitucionalidad mediata del inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, por su contradicción con el art. 3.2 de la Ley estatal 2/1974, la cual, tras la redacción dada por la Ley 25/2009 dispone que la incorporación a un colegio profesional será requisito indispensable para el ejercicio de una profesión cuando así lo disponga una ley estatal. Por otro lado, la misma Ley 2/1974, en su art. 1.3, define los fines esenciales de los colegios, añadiendo un inciso final “sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial. Preceptos amparados por los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.1, 18 y 30 CE, los cuales atribuyen al legislador estatal la regulación básica del régimen jurídico de los colegios profesionales, y, en concreto, el eventual requisito de la colegiación obligatoria para el desempeño de determinadas profesiones cuando así se hallare previsto y justificado desde esa perspectiva constitucional, por una ley estatal.

En segundo lugar señala el Abogado del Estado que la colegiación obligatoria para los casos en que así se establezca por ley y de modo justificado, no resulta contraria a la Constitución, tal como se desprende de la doctrina constitucional (con cita al respecto de las SSTC 89/1989, 194/1998 y 3/2013). Además, la fijación del requisito de la colegiación obligatoria constituye un aspecto básico del régimen jurídico general sobre los colegios profesionales, dada su naturaleza de corporaciones de derecho público, aunque su base sea de tipo asociativo. La determinación, entonces, del régimen voluntario o forzoso de la colegiación tiene un carácter básico, de modo que compete al Estado su definición. Tampoco el art. 1.3 de la Ley estatal exime de colegiación a los empleados públicos cuando realicen, en el ejercicio de sus funciones, las actividades propias de una profesión para cuyo ejercicio se exige la colegiación. De esta forma el inciso cuestionado vulnera lo establecido en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción de la Ley 25/2009, la cual exige sin ambages que la colegiación obligatoria venga establecida en una ley del Estado. Asimismo, el Abogado del Estado defiende que si la fijación del carácter obligatorio de la colegiación tiene carácter básico, también lo tienen sus posibles excepciones, por cuanto la excepción de una norma sin duda incide en el régimen jurídico nuclear que la colegiación obligatoria supone. Lo contrario supondría atribuir a las Comunidades Autónomas la capacidad de desvirtuar el contenido material de la norma básica y con ello se contravendría también una condición básica que afecta al contenido del derecho reconocido en el art. 35 CE, tal y como estableció la STC 3/2013.

El Abogado del Estado añade que el inciso del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, establece una excepción no contemplada por ley estatal. Y siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual el inciso ha vulnerado las competencias estatales y, por tanto, incurre en vicio de inconstitucionalidad indirecta.

Finalmente el Abogado del Estado descarta que para la resolución de la presente cuestión de orden competencial resulte necesario el hipotético planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pues la ejecución del derecho comunitario en nada altera los ámbitos internos de competencias. Por lo tanto, con independencia del ajuste de fondo de la norma interna al derecho comunitario, para resolver esta cuestión competencial no resulta preciso el planteamiento de la citada cuestión prejudicial.

10. Las alegaciones del Fiscal General del Estado en las que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad se presentaron el día 23 de mayo de 2014.

Tras aludir a los antecedentes del caso y al contenido del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad señala que la misma guarda clara conexión con los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las SSTC 3/2013, 46/2013, 50/2013, 63/2013 y 123/2013 por la posible contradicción de los preceptos legales autonómicos impugnados, cuyo contenido se refería a la inexigibilidad de la colegiación obligatoria para el ejercicio de la profesión por los profesionales vinculados con la Administración pública por una relación funcionarial, estatutaria o laboral cuando lo hicieren con ocasión de dicha relación, con los arts. 36 y 149.1.18 CE en relación con el art. 149.l.1 CE de modo que en los procesos constitucionales que dieron lugar a dichas sentencias se planteaba la misma controversia competencial.

La cuestión a resolver, por tanto, estriba en determinar si el inciso primero del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997 es contraria a los arts. 36 y 149.1.18 CE en relación con el art. 149.1.1 CE, en cuanto que no exige la colegiación obligatoria de los profesionales vinculados a la Administración pública por una relación funcionarial, estatutaria o laboral para el ejercicio de su profesión, en consecuencia si la misma es respetuosa con la normativa básica del estado sobre la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones para las que exige la obligatoriedad de la colegiación. Normativa que viene representada por el art. 3.2 de la Ley 2/1974, que en su redacción del art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, dispone: “Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente…”

Seguidamente el Ministerio público alude al correcto cumplimiento de los trámites previstos por el art. 35.2 para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la audiencia a las partes, identificación de la duda de constitucionalidad y adecuada formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia.

Señala el Fiscal que la inconstitucionalidad del precepto legal autonómico tiene su fundamento en la contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal que, además, tiene la consideración de básica, esto es, se trata de un supuesto que este Alto Tribunal ha denominado como inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, siendo, además, de carácter netamente competencial. Por ello es necesario determinar el carácter básico de la norma estatal de contraste, la cual, conforme a la doctrina constitucional, será la vigente en el momento en que fue planteada la controversia en el proceso *a quo*, lo que lleva a tomar en consideración el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en su redacción del art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000, si bien el Fiscal señala que las sucesivas reformas legales mantienen la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones, normativa que ha sido declarada básica en la STC 3/2013 y posteriores. Aludiendo a los preceptos examinados en las SSTC 3/2013 y 63/2013 señala que, aunque la dicción de los preceptos legales autonómicos no resulte idéntica, todos ellos contemplan, como supuesto de hecho de la norma, la excepción frente a la colegiación obligatoria para aquellos profesionales que ejerzan la profesión por cuenta de la Administración pública y estén sujetos a la misma como consecuencia de la relación funcionarial, estatutaria o laboral que une a dichos profesionales con la Administración, de modo que la consecuencia jurídica debe ser la nulidad de la excepción al deber de colegiación que establece el precepto legal cuestionado cuando así lo establezca una ley estatal, como sucede en el caso concreto, pues así lo declara la STC 91/2013, en relación al art. 39.1 del Real Decreto-ley 6/2000. Señala que la modificación del año 2009 no hace distinto el presupuesto de la presente cuestión de inconstitucionalidad de los que se tuvieron en cuenta para resolver los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las SSTC 3/2013 y 63/2013. Tal presupuesto es la excepción a la colegiación obligatoria en los supuestos de profesionales que ejercen su profesión en virtud de la relación funcionarial, estatutaria o laboral que les une con la Administración pública y por cuenta de ésta, esto es, la cuestión parte de la mismas premisas de hecho, en primer lugar, la obligación de colegiación, regla general en la Ley 2/1974, y regla vigente en la actual regulación de la Ley 25/2009, y por otro lado, la excepción que a la regla general introducían las normas autonómicas, en el mismo sentido que lo hace la norma legal aquí cuestionada, consistente en no exigir la colegiación para el ejercicio de la profesión a aquellos profesionales vinculados a la Administración pública por una relación funcionarial, estatutaria o laboral cuando actúen por cuenta de ella.

En consecuencia el Fiscal General del Estado estima que la cuestión responde a la misma *ratio decidendi* de las SSTC 3/2013 y 63/2013, pues la controversia gira sobre la validez de la excepción señalada a la regla general de colegiación obligatoria, controversia que ha de entenderse ya resuelta por la doctrina de la STC 63/2013, procediendo, por tanto, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado del art. 30 de la Ley 18/1997.

11. Por providencia de 18 de septiembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al inciso inicial del art. 30.2 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco, por posible vulneración de los arts. 36 y 149.1.18, en relación con el art. 149.1.1 CE, y con los arts. 1.3 y 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales.

El art. 30 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, después de establecer en su apartado 1 que “es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente cuando así lo establezca la pertinente ley”, dispone en el inciso inicial de su apartado 2 que “tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral”. Tal inexigibilidad tiene como excepción, a su vez, la que dispone ese mismo apartado 2 en su inciso final, al decir que “no obstante, precisarán de la colegiación, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior, para el ejercicio privado de su profesión”.

El órgano judicial considera que el inciso cuestionado es contrario a las competencias estatales antes mencionadas por remisión a la doctrina establecida en la STC 3/2013, de 17 de enero. El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes, interesan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Estimación a la que se han opuesto las Letradas del Gobierno Vasco defendiendo una interpretación del precepto distinta de la que deriva de la doctrina de la mencionada STC 3/2013, entendiendo que el art. 1.3 de la Ley 2/1974 permitiría que el personal al servicio de la Administración pública no esté sometido a la obligación de colegiación, la cual sería, además, contraria al Derecho comunitario.

2. Expuestas las posiciones de las partes hemos de advertir que lo que se nos plantea, bien que por referencia a la doctrina de este Tribunal, es un juicio de inconstitucionalidad mediata, por cuanto el inciso controvertido entraría en contradicción con la normativa estatal que *ex* arts. 149.1.1 y 18 CE regula el régimen de la colegiación obligatoria. Debemos, por tanto, determinar la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste del inciso cuestionado pues, según la STC 94/2014, de 12 de junio, FJ 2, “cuando estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por contradicción de la legislación básica estatal, la existencia de la infracción constitucional denunciada requiere de un doble requisito, (i) que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y (ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3)”. Método que también debemos emplear respecto a la competencia que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado, como ya quedo expuesto en la misma STC 94/2014.

Respecto a la identificación de la norma estatal de contraste la STC 137/2013, de 6 de junio, FJ 2 a), ha recordado que en las cuestiones de inconstitucionalidad “es criterio reiterado de este Tribunal que ‘la doctrina del *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (por todas, STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3; y las allí citadas), no resulta aplicable, como ha precisado este Tribunal, a las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 4/2011, de 14 de febrero, FJ 3; 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3; y 86/2012, de 18 de abril, FJ 3)’ (STC 191/2012, de 20 de octubre, FJ 2). Como razonamos en la STC 178/2004, de 21 de octubre, la regla general en las cuestiones de inconstitucionalidad es la utilización, como canon de enjuiciamiento, de la legislación vigente en el momento de referencia para la aplicación por el órgano judicial *a quo* de la norma cuestionada, considerando que la ‘frecuente explicación de la cuestión de inconstitucionalidad con apoyo en la idea de la ‘prejudicialidad’ y de la ‘colaboración’ entre los Tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional fundamenta la diferencia de los criterios generales sobre el canon de enjuiciamiento aplicable a la cuestión y al recurso de inconstitucionalidad’ (FJ 5)”.

La consecuencia es que la evolución legislativa estatal posterior “no afecta al juicio de constitucionalidad que hemos de efectuar sobre los preceptos impugnados, los cuales se conectan con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial proponente de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso *a quo*” [por todas, STC 196/2012, de 31 de octubre, FJ 1 c)].

Aplicando esta doctrina al caso que se nos plantea, la norma estatal que debemos tomar en consideración como parámetro de enjuiciamiento del precepto impugnado es el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, que estableció: “[e]s requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente”. Precepto cuyo carácter básico en el doble sentido material y formal ya quedo sentado en la STC 91/2013, de 22 de abril, FJ 2, en los términos siguientes: “El precepto transcrito tiene carácter de norma básica en sentido formal y material. En sentido formal porque la disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, le atribuye el carácter de legislación básica del Estado dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 18 CE. Y en sentido material porque el art. 3.2 de la Ley de colegios profesionales impone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación a un colegio profesional para ejercer en todo el territorio nacional, lo que responde a las competencias estatales para dictar las bases organizativas y competenciales (*ex* art. 149.1.18 CE) en materia de colegios profesionales en su condición de corporaciones públicas reconocidas por la doctrina constitucional (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 71)”.

3. Establecido el carácter básico de la norma estatal, la disputa competencial que encierra la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de reputarse resuelta con la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 3/2013, de 17 de enero, y reiterado en las posteriores SSTC 46/2013, 50/2013, ambas de 28 de febrero; 63/2013, de 14 de marzo; 89/2013, de 22 de abril; 123/2013, de 23 de mayo, y 201/2013, de 5 de diciembre. Aunque todas ellas se pronuncian sobre el art. 3.2 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, su doctrina resulta aquí aplicable en la medida en que, al pronunciarse sobre una norma autonómica similar al inciso ahora cuestionado, determinó que la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, forma parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE y constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales *ex* art. 149.1.1 CE.

Por consiguiente, una vez advertido que la presente impugnación plantea la misma controversia competencial resuelta previamente en los citados procesos constitucionales, debemos concluir, con remisión a lo dicho entonces, que “el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales”. Pues, “siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria [con arreglo a los arts. 149.1.18 y 36 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE], lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados” (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 8).

La anterior conclusión no puede verse enervada por los argumentos aducidos por las Letradas del Gobierno Vasco pues “el art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no contiene una excepción a la regla de la colegiación forzosa para los profesionales que ejercen su actividad al servicio de la Administración pública, cuando ésta resulte exigible, pues ello no se desprende del tenor literal del precepto, ni obedece al concepto de colegio profesional que acogió la Ley 2/1974, y hoy se mantiene para los de colegiación obligatoria, un modelo basado en la encomienda a los profesionales, por su experiencia y pericia, de las funciones públicas sobre la profesión, sin distinguir entre el ejercicio libre de la profesión y el ejercicio por cuenta ajena” (por todas, STC 3/2013, FJ 6). Tampoco procede atender la alegación basada en la supuesta contradicción con el derecho comunitario, ya que, como bien apunta el Auto del Tribunal Supremo, la cuestión se ciñe exclusivamente a determinar el legislador competente en el derecho interno para establecer la regla de la colegiación obligatoria y sus correspondientes excepciones.

En razón de todo lo expuesto, debemos declarar que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, es inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el inciso “Tal requisito no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho administrativo o laboral” del art. 30.2 de la de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de colegios profesionales del País Vasco.

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

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 151/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:151

Recurso de inconstitucionalidad 825-2011. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación con la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

Reserva de ley orgánica, condiciones básicas de igualdad y derechos a la libertad ideológica y a la intimidad: constitucionalidad de la regulación foral del registro de profesionales que objetan a la práctica del aborto; nulidad del precepto legal que regula el régimen de acceso a la información contenida en el registro. Voto particular.

1. La regulación por la ley foral del registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo y de la declaración de objeción de conciencia de los profesionales en relación con dicha práctica no es inconstitucional, toda vez que su contenido se ajusta al marco de las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, respeta las bases estatales y sus exigencias no limitan desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia [FFJJ 5, 6, 9]

2. Es inconstitucional el inciso impugnado en el que se prevé que pueden acceder a los datos del registro aquellas personas ‘que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones’, pues tal previsión faculta un nuevo acceso, posesión y uso de los datos personales en unos términos tan abiertos e indeterminados que supone un límite injustificado en el contenido del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, art. 18.4 CE [FJ 7].

3. Doctrina sobre derecho a la protección de datos de carácter personal (SSTC 11/1998, 292/2000, 96/2012) [FJ 7].

4. Doctrina sobre el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, *ex* arts. 148.1.21 CE y 149.1.16 CE y art. 53 LORAFNA (SSTC 1/1982, 22/2012) [FJ 3]

5. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales’, art. 149.1.1 CE (SSTC 61/1997, 178/2004) [FJ 4 b)].

6. Doctrina sobre la previsión contenida en el art. 139.1 CE conforme a la cual ‘todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español’ (SSTC 122/1988, 61/1997) [FJ 4 c)].

7. Doctrina sobre la reserva de ley orgánica (SSTC 5/1981, 88/1995) [FJ 4 a)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 825-2011, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra La Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, al considerar que la Ley en su totalidad vulnera los arts. 81, 149.1.1 y 139.1 de la Constitución y por entender que los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la citada Ley Foral vulneran los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE). Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de febrero de 2011 se promovió recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra La Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

a) El escrito de recurso comienza haciendo referencia a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, cuyo art. 19.2 reconoce a los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo el derecho a ejercer la objeción de conciencia. Para los recurrentes dicha Ley no prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a la regulación del ejercicio de tal derecho, ni contempla la creación de un registro en el que deban inscribirse los profesionales médicos y sanitarios que decidan ejercerlo, sino que, a su juicio, la única competencia que la Ley estatal atribuye a las Comunidades Autónomas y, en concreto, a sus autoridades sanitarias, se encuentra en la disposición final quinta, que dispone la obligación de “garantizar la prestación contenida en la red sanitaria pública en la Comunidad Autónoma de residencia de la mujer embarazada, siempre que así lo solicite la embarazada”.

b) Una vez expuestos los datos precedentes, los Diputados recurrentes consideran que la inconstitucionalidad de la Ley Foral impugnada se fundamenta en dos motivos distintos. El primero se refiere a la falta de competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular por medio de una ley foral el ejercicio de la objeción de conciencia en relación a las interrupciones voluntarias del embarazo, así como para crear un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia. Caso de ser estimado este motivo, entienden que toda la Ley debería ser declarada inconstitucional, habida cuenta que dicha incompetencia afectaría a la totalidad de lo regulado. El segundo de los motivos aducidos alude al contenido material de la Ley Foral, al entender los recurrentes que sus preceptos limitan de forma desproporcionada el ejercicio de la libertad ideológica y de conciencia, toda vez que, a su juicio, se exige a los ciudadanos que deciden ejercer este derecho el cumplimiento de unas obligaciones que exceden los términos de la normativa estatal y que implican una discriminación.

c) Con respecto al primero de los motivos de inconstitucionalidad invocados, los recurrentes afirman que la objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo constituye una parte esencial del ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica reconocida en el art. 16.1 CE, citando en este sentido la STC 53/1985, FJ 14, razón por la que consideran de aplicación todas las garantías materiales y formales que la Constitución establece para el desarrollo normativo de los derechos y libertades fundamentales; entre ellas, que su contenido esencial y sus condiciones básicas se regulen mediante una ley estatal (art. 149.1.1 CE), orgánica (art. 81.1 CE) y en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos (art. 139.1 CE). Así, alegan que la Ley impugnada está desarrollando elementos esenciales del contenido de un derecho fundamental, materia reservada a la ley orgánica; también consideran que la Ley Foral está regulando las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios rebasando las competencias normativas propias de las Comunidades Autónomas y produciendo una desigualdad entre los españoles que vulneraría lo dispuesto en el art. 139.1 CE, en conexión con el art. 149.1.1 CE. Como argumento concreto para fundamentar esta denuncia los recurrentes citan el art. 3.5 de la Ley Foral 16/2010, señalando que “si no se formula la declaración de objeción de conciencia en el plazo señalado por la norma o no se utiliza el modelo obligatorio no se procederá a admitir dicha objeción”, lo que califican de inconstitucional, añadiendo que la creación del registro, al afectar al contenido de un derecho fundamental, ha de hacerse mediante ley orgánica.

d) En relación con el segundo de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, los recurrentes impugnan los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por vulnerar el principio de proporcionalidad y el principio de *favor libertatis* en relación con el derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y con el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).

Concretan esta denuncia afirmando, en primer lugar, que el art. 3 de la Ley impugnada resulta inconstitucional, toda vez que impone una serie de restricciones al ejercicio del derecho afectado que resultan innecesarias, desproporcionadas y que exceden lo contemplado en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, por las siguientes razones. Porque exige que el objetor especifique cuál o cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo recogidos en la citada Ley Orgánica objeta, especificación que no viene requerida por la Ley estatal, lo que implica, según los recurrentes, una limitación del derecho fundamental a la libertad ideológica o de conciencia, puesto que permitiría clasificar a los profesionales sanitarios atendiendo al tipo de supuesto o supuestos respecto de los que objetan. Porque la Ley estatal sólo exige que la declaración de objeción de conciencia se haga “por escrito”, pero no obliga a cumplimentar un impreso concreto, ni a la inscripción en un registro de objetores, lo que implica, a su juicio, una restricción desproporcionada del derecho fundamental, queja que también extienden a la existencia de una cláusula en dicho modelo relativa al consentimiento de la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal que “resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito de esta declaración”. Porque exige que la declaración de objeción de conciencia se presente con una antelación mínima de siete días hábiles, mientras que la Ley estatal sólo exige que se haga anticipadamente, aduciendo que en muchos casos el profesional puede enterarse con menos de siete días de antelación de que ha de intervenir en un caso de interrupción voluntaria del embarazo y, en consecuencia, no pueda cumplir los requisitos exigidos para ejercer su derecho a la objeción de conciencia. Por último, porque prevé que “la Dirección del Centro denegará la inscripción”, si las solicitudes no cumplen los requisitos legales, atribuyendo, según los recurrentes, “a una autoridad privada —como es el director del centro sanitario— la facultad de negar al personal médico y sanitario el ejercicio de su derecho fundamental a la libertad ideológica y de creencias”.

e) Asimismo, entienden que los arts. 1 b) y 4 de la Ley son inconstitucionales porque la necesidad de gestionar adecuadamente la prestación relativa a la interrupción voluntaria del embarazo no requiere la existencia un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia, ni resulta necesario saber el nombre de los médicos y sanitarios objetores, al tiempo que su creación puede convertirse “en un elemento de coacción que puede llegar a impedir, por el temor a represalias o discriminaciones, el libre ejercicio del derecho a la libertad de conciencia que reconoce el art. 16.1 CE, por lo que debe ser considerado contrario al principio de proporcionalidad, al existir otras medidas menos onerosas para el derecho e igualmente idóneas para la finalidad pretendida, sin que exista justificación suficiente para el sacrificio del derecho fundamental que supone la creación del Registro de objetores”. En este sentido, los recurrentes aducen literalmente que se está elaborando “una lista negra” de determinados profesionales cuyo único “delito” ha sido ejercer un derecho fundamental que les reconoce la Constitución.

f) Para los recurrentes el art. 5 de la Ley impugnada, que regula “el acceso al Registro”, también resulta contrario al derecho fundamental garantizado en el art. 16.1 CE, al entender que dicho precepto establece una legitimación muy amplia para acceder a una información que forma parte del contenido de un derecho fundamental, sobre todo en el apartado en el que establece que “podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”, toda vez que, a su juicio, se autoriza el acceso a “personas indeterminadas”, sin especificar las razones o el contexto en el que se solicitan dichos datos y, además, sin contemplar la previa autorización del interesado, argumentos que se extienden para sostener la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley Foral, que contempla la posibilidad de que dichos datos se utilicen “con fines exclusivamente organizativos, estadísticos, científicos o sanitarios”, concluyendo que “no existe un fin legítimo que justifique la necesidad de crear un Registro de objetores, y su creación sólo responde a los deseos de dificultar el libre ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica, por lo que resulta inadmisible en nuestro sistema constitucional”.

En virtud de todo lo expuesto los Diputados recurrentes interesan del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, y que dicte Sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y nulidad o, en su defecto, que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de dicha Ley Foral. Asimismo, solicitan la tramitación preferente del recurso y la suspensión de la Ley Foral 16/2010.

2. Mediante providencia del Pleno de fecha 15 de marzo de 2011 se acordó, con carácter previo al pronunciamiento sobre la admisión del recurso de inconstitucionalidad, conceder al comisionado de los Diputados recurrentes un plazo de diez días para concretar la Ley que se pretende impugnar en el presente recurso de inconstitucionalidad, toda vez que en la demanda del recurso se señala como objeto del mismo la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, mientras que en la documentación que se acompaña, tanto en la certificación suscrita el 10 de febrero de 2011 por el Secretario general del grupo parlamentario popular del Congreso, como en el escrito de ratificación de la voluntad de los Diputados firmantes, se identifica como ley a impugnar la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra.

3. Por ATC 55/2011, de 17 de mayo, el Pleno acordó inadmitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, al entender que ninguno de los documentos aportados por el comisionado en el trámite de subsanación abierto por la providencia de 15 de marzo de 2011 acreditaba que se hubiese producido el previo acuerdo de los Diputados recurrentes para la impugnación de la Ley Foral 16/2010 dentro del plazo de tres meses desde su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra” (art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), plazo que venció el 15 de febrero de 2011, pues dicha voluntad impugnatoria no se hizo efectiva hasta el 22 de marzo de 2011.

4. El comisionado de los Diputados recurrentes interpuso recurso de súplica contra el ATC 55/2011, de 17 de mayo, interesando su revocación y solicitando que se tenga por subsanado el defecto advertido y se dicte nuevo Auto por el que se acuerde la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad; o bien, subsidiariamente, que se conceda nuevo plazo para acreditar que la voluntad manifestada por los Diputados recurrentes en su escrito de 10 de febrero de 2011 era la de impugnar la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre. Mediante ATC 98/2011, de 22 de junio, se tiene por subsanado el defecto advertido en la providencia de 15 de marzo de 2011, y se acuerda, en consecuencia, la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad promovido por los Diputados recurrentes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

5. Por providencia de 22 de junio de 2011, el Pleno de este Tribunal, conforme a lo acordado en el citado ATC 98/2011, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

6. Mediante escrito registrado el 7 de julio de 2011, el Letrado del Parlamento de Navarra se personó en el proceso en nombre de dicha Cámara y evacuó el trámite de alegaciones relativo a la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Foral impugnada, interesando su denegación. Las demás partes emplazadas no formularon alegaciones sobre la petición de suspensión dentro del plazo conferido al efecto.

7. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de julio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

9. El Abogado del Estado presentó escrito ante este Tribunal el 21 de julio de 2011, personándose en representación del Gobierno de la Nación sin presentar alegaciones y a los solos efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

10. Con fecha 26 de julio de 2011 se registró en este Tribunal escrito del Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, quien solicita que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad por entender que no se ha acreditado en tiempo hábil la voluntad impugnatoria de los Diputados, manifestando en este sentido su disconformidad con los argumentos expuestos a favor de la admisión en el ATC 98/2011 y exponiendo que lo que se planteó como una subsanación en realidad es una nueva ratificación de la voluntad de recurrir, pero fuera del plazo hábil de tres meses establecido en el art. 33 LOTC en relación con el art. 32 LOTC. Subsidiariamente solicita que el recurso se desestime en su integridad, formulando las siguientes alegaciones a favor de la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada:

a) La representación del Parlamento de Navarra comienza su escrito de alegaciones recordando que la Ley Orgánica 2/2010 forma parte de las bases de la sanidad y regula, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo. También expone que, al amparo de lo previsto en el art. 148.1.21 CE, el artículo 53 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) otorga a la Comunidad Foral, en materia de sanidad, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios dentro de su territorio, lo que se concreta en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud que, en lo que se refiere a la prestación sanitaria relativa a la interrupción voluntaria del embarazo, establece que las autoridades sanitarias salvaguardarán que en la red asistencial pública y dentro de la región sanitaria de Navarra se garantice dicha prestación por medio de equipos médico-sanitarios propios o contratados externamente. En este sentido, entiende que este es el contexto normativo en el que ha de enmarcarse la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, cuya constitucionalidad se cuestiona, señalando que dicha Ley se contrae al establecimiento de normas procedimentales y organizativas, incardinadas en el servicio público sanitario de la Comunidad Foral, orientadas a dotar de efectividad al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia por los sanitarios afectados, sin menoscabo de la adecuada gestión de la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo, en los términos en que ambos derechos son garantizados en la Ley Orgánica 2/2010.

b) En segundo término, el representante del Parlamento navarro sostiene que la Ley impugnada no incurre en la vulneración de lo dispuesto en el arts. 81.1 CE, porque no existe un derecho fundamental de carácter general a la objeción de conciencia amparado en la libertad ideológica y religiosa reconocida en el art. 16.1 CE, dado que la Constitución sólo prevé expresamente la objeción de conciencia al servicio militar (art. 30.2 CE), lo que justifica que el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios para practicar interrupciones voluntarias del embarazo esté recogido en un precepto con valor de ley ordinaria (art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010). No obstante, argumenta que, aún en el caso de que la objeción de conciencia constituyese un derecho fundamental, el contenido de la Ley impugnada se limita a regular aspectos adjetivos, procedimentales y organizativos del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo en el seno del Servicio Navarro de Salud, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, no se vulneraría en ningún caso el art. 81.1 CE.

c) Tampoco se infringe, a su juicio, lo dispuesto en los arts. 139.1 y 149.1.1 CE, pues en virtud de la competencia que tiene atribuida la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, *ex* arts. 148.1.21 CE y 53 LORAFNA, está plenamente facultada para emanar una ley foral como la que es objeto de recurso, pues contempla medidas organizativas y procedimentales que gozan de una justificación formal y material plena en pro de la efectividad del acceso garantizado a una prestación sanitaria, perfectamente ajustadas a los requerimientos constitucionales y a la Ley Orgánica 2/2010.

d) En cuanto a la impugnación de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010, por vulnerar el principio de proporcionalidad y el principio de *favor libertatis* en relación con los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE), el Letrado del Parlamento de Navarra aduce, respecto de los arts. 1 b) y 4, que Ley recurrida únicamente trata de conciliar el ejercicio de la objeción de conciencia con la garantía del acceso a la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, por lo que resulta necesaria la creación de un registro para probar que el derecho se ha ejercido en la debida forma y para garantizar la confidencialidad, pues los datos contenidos en el mismo están protegidos por la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD) y son necesarios para que los responsables del servicio público de salud puedan organizar debidamente la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos.

e) En relación con el art. 3 de la Ley impugnada, expone que la necesidad de especificar para cuáles de los supuestos recogidos en la Ley Orgánica 2/2010 se objeta no supone un límite, sino que dota de mayor ámbito de libertad al eventual objetor, pues le permite rechazar la práctica del aborto en todos los supuestos legales o sólo en alguno de ellos. Por otra parte, entiende que razones de certeza y seguridad jurídica, tanto para el personal sanitario como para la Administración, aconsejan la utilización de un modelo normalizado, tal como ocurre en tantos supuestos de relaciones jurídicas establecidas entre la Administración y su personal, lo que deriva de la necesidad de que el derecho se ejercite mediante declaración por escrito, siendo también razonable y lógico, a su juicio, que la declaración de objeción de conciencia se haga con siete días de antelación, indicando, a modo de ejemplo, que la legislación italiana exige una antelación de treinta días. Asimismo sostiene que la denegación de la inscripción en el registro por el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos no implica la prohibición del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, como insisten los recurrentes, aunque pueda tener otras consecuencias en el plano de la eficacia probatoria de la declaración o en el terreno de la responsabilidad disciplinaria del personal.

f) Por último, afirma que los arts. 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010 son plenamente constitucionales pues, por un lado, considera razonable que, atendiendo a la finalidad del registro, puedan acceder al mismo las personas titulares de la dirección del centro, de las direcciones médicas y de las direcciones de enfermería en los hospitales del Servicio Navarro de Salud, así como aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud “en ejercicio legítimo de sus funciones”; y, por otro, la referencia a la utilización de la información del registro “con fines organizativos, estadísticos, científicos y sanitarios”, reproduce lo dispuesto en el art. 4.2 LOPD.

11. Por ATC 132/2011, de 18 de octubre, este Tribunal denegó la suspensión solicitada por los recurrentes, razonado que, fuera de lo previsto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, el Tribunal Constitucional carece de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales.

12. Mediante providencia de 23 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, por considerar que la Ley en su totalidad vulnera los arts. 81, 149.1.1 y 139.1 CE, y por entender que los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la citada Ley Foral infringen los principios de proporcionalidad y de *favor libertatis* en relación con los derechos fundamentales a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE).

Los Diputados recurrentes argumentan que la inconstitucionalidad de la Ley Foral impugnada se fundamenta en dos motivos. El primero se refiere a la falta de competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular por medio de una ley el procedimiento de declaración de objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo, así como para crear un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a dicha práctica. En segundo término, los recurrentes aducen que los preceptos anteriormente citados limitan de forma desproporcionada el ejercicio de la libertad ideológica y de la intimidad, al exigir, a quienes deciden ejercer el derecho a la objeción de conciencia, el cumplimiento de unas obligaciones que, a su juicio, exceden los términos de la normativa estatal.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta y con los argumentos que han quedado expuestos con detalle en los antecedentes, solicita la desestimación del recurso, al entender que no concurre ninguna de las tachas de inconstitucionalidad alegadas.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso es necesario examinar si, como indica la representación procesal del Parlamento navarro, este recurso de inconstitucionalidad debe ser inadmitido, porque los recurrentes no han acreditado en tiempo hábil su voluntad de recurrir la Ley Foral 16/2010. Pues bien, esta cuestión ya ha sido resuelta en el ATC 98/2011, de 22 de junio, cuyos fundamentos procede reiterar, y en el que estimamos el recurso de súplica interpuesto por el comisionado de los Diputados recurrentes razonando, entre otros extremos, que “de los hechos y circunstancias concurrentes en el presente supuesto cabe deducir que la voluntad de los Diputados recurrentes, expresada dentro del plazo establecido en el art. 33.1 LOTC, es efectivamente la de impugnar la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, habiendo incurrido en el error en los escritos iniciales de referirse a la Ley 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra; error que ha de entenderse subsanado a la vista de los escritos presentados el 22 de marzo de 2011 por los Diputados recurrentes en contestación al requerimiento contenido en la referida providencia de 15 de marzo de 2011, lo que determina la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad” (FJ 2).

3. Descartada la concurrencia del óbice procesal, procede que pasemos a analizar los motivos en los que los recurrentes fundamentan las infracciones constitucionales, comenzando por resolver si, como aducen, la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia para regular por medio de una ley foral la forma en que debe ejercerse la objeción de conciencia a la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo.

En este sentido, el presente recurso de inconstitucionalidad debe enmarcarse en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de sanidad. En relación con este marco competencial es preciso recordar que el art. 149.1.16 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad”, y que en relación con el concepto de “bases” nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, la competencia asumida en su Estatuto. Con esa delimitación material de lo básico se evita que puedan dejarse sin contenido o cercenarse las competencias autonómicas, ya que el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de mayo, FJ 7; 24/2002, de 31 de enero, FJ 6; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 8).

Por tanto, ni la fijación de las bases ni la coordinación general a la que también se refiere la regla 16 del art. 149.1 CE (que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, según las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3 y 80/1985, de 4 de julio, FJ 2, entre otras), deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en materia de sanidad (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6; y STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3). En consecuencia, la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, sin perjuicio de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias, dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado (SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7 y, más recientemente, 22/2012, de 16 de febrero, FJ 6).

De acuerdo con la doctrina expuesta, debemos tener en cuenta, en primer lugar, que la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, forma parte de las bases de la sanidad, disponiendo, en su art. 19.2, que “[l]os profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo tendrán el derecho de ejercer la objeción de conciencia sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabadas por el ejercicio de la objeción de conciencia. El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito”. Este derecho ha de hacerse compatible con lo dispuesto en el art. 18 de la misma Ley, en el que se fija que “los servicios públicos de salud, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplicarán las medidas precisas para garantizar el derecho a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos y con los requisitos establecidos en esta Ley. Esta prestación estará incluida en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud”, así como con lo previsto en el art. 17 de la citada norma, que fija, entre otros extremos, que todas las mujeres que manifiesten su intención de someterse a una interrupción voluntaria del embarazo “recibirán información sobre los distintos métodos de interrupción del embarazo, las condiciones para la interrupción previstas en esta Ley, los centros públicos y acreditados a los que se pueda dirigir y los trámites para acceder a la prestación, así como las condiciones para su cobertura por el servicio público de salud correspondiente”.

En segundo lugar, hemos de señalar que, de acuerdo con lo contemplado en el art. 148.1.21 CE, el art. 53 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) otorga a la Comunidad Foral en materia de sanidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios dentro de su territorio. Por otra parte, por Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre, en cumplimiento de las previsiones contenidas en la disposición transitoria cuarta de la LORAFNA, se transfirieron a la Comunidad Foral, entre otras, las siguientes funciones y servicios correspondientes a sus competencias en materia de asistencia sanitaria: los servicios y funciones de los centros y establecimientos sanitarios, asistenciales y administrativos de la Seguridad Social gestionados por el Instituto Nacional de la Salud; los servicios y funciones que se refieran a los conciertos y convenios para la prestación de servicios sanitarios con entidades e instituciones sanitarias o asistenciales; la creación, transformación y ampliación, así como la clasificación y supresión de los centros y establecimientos sanitarios; la planificación de programas y medidas de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra; y la organización y régimen de funcionamiento de los centros y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Navarra.

Ha de concluirse, por consiguiente, que la planificación y la organización de los servicios sanitarios en Navarra corresponde a la Administración de la Comunidad Foral, lo que se plasma en los art. 32 y 33 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud, en cuanto que asignan a dicha Comunidad Foral las potestades de administración en materia de sanidad interior y asistencia sanitaria, y en cuanto disponen que el Departamento de Salud es el que ejerce las funciones de planificación, ordenación y programación en las áreas de salud pública y asistencia sanitaria. Asimismo, el art. 46 de la Ley Foral 10/1990 asigna al Servicio Navarro de Salud la “organización y gestión en régimen descentralizado de los servicios y prestaciones de atención primaria de salud y asistencia especializada”.

Teniendo en cuenta este marco normativo, no existe ningún impedimento constitucional para que podamos afirmar, con carácter general y antes de entrar a analizar el contenido concreto de la Ley Foral impugnada, que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para establecer medidas legales, de naturaleza organizativa y procedimental, con la finalidad de garantizar tanto la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, como el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los sanitarios afectados, pues, una vez respetadas las bases fijadas en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, forma parte de la competencia de la Comunidad Foral la planificación y organización de sus servicios sanitarios con criterios de racionalización de los recursos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 149.1.16 y 148.1.21 CE, en relación con el art. 53 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA).

4. Una vez expuesto lo anterior, debemos examinar si el procedimiento concreto de declaración de objeción de conciencia de los profesionales directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo que fija la Ley recurrida, así como la creación de un registro de profesionales en relación con dicha práctica, vulneran, como alegan los demandantes, los arts. 81.1, 149.1.1 y 139.1 CE, al desarrollar elementos esenciales del contenido de un derecho fundamental, rebasando las competencias normativas propias de las Comunidades Autónomas y produciendo una desigualdad entre los españoles.

Comenzando por el límite que supone la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 CE, las partes personadas en este proceso discrepan acerca de la naturaleza y el alcance del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo, tal y como se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia. Sin embargo, no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad llevar a cabo un análisis de la naturaleza jurídica del derecho a la objeción de conciencia regulado en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, precepto que tiene valor de ley ordinaria, pues ni es la norma impugnada, ni en ningún momento lo reclaman los demandantes. Sólo en el supuesto de que este Tribunal llegara a la conclusión de que la Ley Foral recurrida invade el ámbito reservado al legislador estatal, porque desarrolla o limita de manera directa aspectos esenciales del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios, sin ceñirse a regular aspectos procedimentales que han de seguir los profesionales sanitarios del Servicio Navarro de Salud que quieran ejercer el derecho a la objeción de conciencia que les reconoce el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, nos veríamos obligados a analizar la naturaleza jurídica del derecho y, en su caso, la eventual vulneración del art. 81 CE.

a) Planteada la cuestión en estos términos, conviene advertir de entrada que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica, una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras han sido y son sustancialmente diversos. Por ello, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado como venimos señalando, entre otras muchas, desde las SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; y 173/88, de 23 de julio, FJ 7, destacando que en este punto rige el “criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

Sin embargo, siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y que las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias, deben respetar el contenido de las mismas, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. En este sentido, este Tribunal, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, ha ido estableciendo una serie de criterios o pautas para delimitar el alcance material de la ley orgánica. Así, por lo que aquí interesa, hemos destacado de forma ininterrumpida desde la citada Sentencia, la necesidad de aplicar un criterio estricto o “restrictivo” para determinar el alcance de la reserva, y ello tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de “la materia” objeto de reserva, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, SSTC 5/1991, de 14 de enero, FJ 21; y 173/1988, de 23 de julio, FJ 7).

Más concretamente, hemos afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que “desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho” [STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 b)]. Precisando más esta definición hemos dicho que lo que está constitucionalmente reservado a la ley orgánica es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas (STC 88/1995, de 6 de junio, FJ 4, entre otras muchas).

b) En cuanto a la competencia estatal para establecer “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE), este Tribunal en su STC 61/1997, de 20 de marzo, ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular “el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta” (FJ 8), siempre teniendo presente que “la ‘materia’ sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos …” [FJ 7 b)] y que “las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predican de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico ... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional” [FJ 7 b)]. Sin embargo, según se añade más adelante, “dentro de esas ‘condiciones básicas’ cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho ...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho ...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho” (FJ 8).

En cualquier caso, la “regulación” que corresponde al Estado *ex* art. 149.1.1 CE queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico: “las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico” [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Canon constitucional que hay que aplicar teniendo en cuenta que “en tanto que [esa] legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entrarán en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquellas” (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; o 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7).

c) Por último, respecto de la previsión contenida en el art. 139.1 CE conforme a la cual “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español”, conviene dejar constancia, en primer lugar, de que este tipo de preceptos “son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales” (STC 61/1997, FJ 7). El principio consagrado en este art. 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias que poseen el Estado *ex* art. 149 CE y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante el ejercicio de sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y debe asegurar “una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía” (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5, con cita de la STC 122/1988, de 22 de junio). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese “principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones” (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19), y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica, lo primero que debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes.

5. Sentado cuanto antecede, estamos en condiciones de analizar el contenido de la Ley Foral 16/2010 para determinar si ha invadido el ámbito competencial reservado a la ley estatal, como aducen los recurrentes, o si, como indica la exposición de motivos de la Ley impugnada y argumenta el Letrado del Parlamento de Navarra, se limita a regular aspectos organizativos y procedimentales en el marco de las competencias autonómicas en materia de sanidad.

Asimismo examinaremos, en los casos en que proceda, el segundo de los motivos de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, quienes consideran que los requisitos exigidos por la Ley Foral para el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, recogidos en los arts. 1, 3, 4, 5 y 6 son contrarios al principio de proporcionalidad y al principio de *favor libertatis*, en relación con los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE), al entender que suponen un sacrificio excesivo e innecesario en el ejercicio del mismo. En todo caso, hemos de recordar que, si bien este Tribunal ha afirmado en múltiples ocasiones que el principio de proporcionalidad constituye un canon de constitucionalidad que tiene especial aplicación cuando se trata de proteger derechos fundamentales frente a limitaciones o constricciones, procedan éstas de normas o de resoluciones singulares, el principio de *favor libertatis* opera no tanto como canon de constitucionalidad de la norma, sino como criterio hermenéutico a tener en cuenta en su aplicación.

Pues bien, la Ley Foral, recurrida en su totalidad, consta de seis artículos que vamos a agrupar según el orden lógico que impone su enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, sin atenernos a una correlación puramente numérica.

Así, los recurrentes impugnan los arts. 1 b) y 4 de la Ley 16/2010 en los que se fija, entre otros extremos, que la Ley tiene por objeto “crear y regular el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea” [art. 1 b)], concretando que en dicho registro se inscribirán “las declaraciones de objeción de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo, así como las revocaciones de las mismas” [art. 4.3 a)], y que tiene como fin “facilitar la necesaria información a la Administración Sanitaria de Navarra para que esta pueda garantizar una adecuada gestión de dicha prestación sanitaria” [art. 3.3 b)].

Para los Diputados recurrentes la Comunidad Foral carece de competencia para crear dicho registro, argumentando que nada al respecto establece la legislación básica del Estado, y añadiendo que su creación afecta al contenido esencial de un derecho fundamental y ha de regularse mediante ley orgánica. Asimismo, desde un punto de vista sustantivo, aducen que para gestionar adecuadamente la prestación relativa a la interrupción voluntaria del embarazo no resulta necesario saber el nombre de los médicos y sanitarios objetores, y que la existencia de un registro puede convertirse en un elemento de coacción que puede llegar a impedir, por el temor a represalias o discriminaciones, el libre ejercicio del derecho a la libertad ideológica y religiosa que reconoce el art. 16.1 CE.

Para dar respuesta a estas alegaciones debemos comenzar recordando que no resulta inconstitucional que una ley autonómica disponga la creación de un registro, incluso aunque vinculara al ejercicio de un derecho fundamental, siempre y cuando las disposiciones dirigidas al establecimiento y regulación del mismo no sobrepasen las competencias autonómicas y no afecten al contenido esencial del derecho en cuestión. Por otro lado, si bien es cierto, como indican los demandantes, que el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 no dispone expresamente la creación de registros de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, sí exige que la declaración del objetor se haga por antelación y por escrito. El cumplimiento de dichos requisitos ha de quedar acreditado, como es lógico, en algún tipo de documento que debido a los datos de carácter personal que contiene, constituye *per se* un fichero a los efectos previstos en el art. 3 b) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), toda vez que se trata de un conjunto organizado de datos de carácter personal susceptibles de tratamiento.

Partiendo de lo expuesto, que dicho fichero adopte la forma y la naturaleza de un registro es una opción legislativa derivada de la obligación de que la declaración de objeción de conciencia se realice con antelación y por escrito, todo ello en el marco del art. 53 LORAFNA, que otorga a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de sanidad, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios en su territorio, por lo que no puede afirmarse que la Ley Foral contradiga o vaya más allá de lo permitido por el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 por la creación de un registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo que, lejos de constituir un límite al ejercicio del derecho, como aducen los recurrentes, establece, por un lado, una prueba de que el objetor ha realizado la declaración cumpliendo los requisitos legalmente previstos y, por otro, ayuda a garantizar, como se verá más adelante, la seguridad y confidencialidad de unos datos a los que necesariamente deben tener acceso los responsables pertinentes del servicio público de salud, a fin de que tengan conocimiento de las disponibilidad del personal sanitario y puedan organizar en la debida forma la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo con medios propios, si ello es posible, o mediante contratación de personal externo o concierto con entidades privadas, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2010.

Por otro lado, la creación de un registro no se contradice con la doctrina constitucional dictada hasta la fecha en materia de objeción de conciencia, concretamente en relación con el derecho a la objeción de conciencia como exención al servicio militar obligatorio, según la cual el ejercicio de este derecho no puede, por definición, permanecer en la esfera íntima del sujeto, pues trae causa en la exención del cumplimiento de un deber y, en consecuencia, el objetor “ha de prestar la necesaria colaboración si quiere que su derecho sea efectivo para facilitar la tarea de los poderes públicos en ese sentido (art. 9.2 CE), colaboración que ya comienza, en principio, por la renuncia del titular del derecho a mantenerlo —frente a la coacción externa— en la intimidad personal, en cuando nadie está obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias (art. 16.2 CE)” (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 4).

La creación de un registro autonómico de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo con la finalidad de que la Administración autonómica conozca, a efectos organizativos y para una adecuada gestión de dicha prestación sanitaria, quienes en ejercicio de su derecho a la objeción de conciencia rechazan realizar tal práctica, no está sometida a reserva de ley orgánica, no invade las bases estatales en materia de sanidad, no afecta a las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, y su existencia no implica, *per se*, un límite al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia recogido en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, ni un sacrificio desproporcionado e injustificado de los derechos a la libertad ideológica e intimidad, sin que pueda afirmarse, como hacen los Diputados recurrentes, que con el mismo se persigue disponer de una lista de objetores con la finalidad de discriminarlos y represaliarlos, pues esta es una afirmación sin base jurídica alguna y en la que no se puede fundar una queja de inconstitucionalidad, por lo que debemos declarar que los arts. 1 y 4 de la Ley Foral 16/2010, no incurren en ningún vicio de inconstitucionalidad.

6. Varias y de diversa naturaleza son las quejas de inconstitucionalidad dirigidas contra el art. 3 de la Ley Foral 16/2010, que dispone:

“Los profesionales sanitarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea directamente implicados en una intervención sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo que, por razones de conciencia, no puedan realizar dicha intervención deberán presentar una declaración de objeción de conciencia, así como especificar para cuáles de los supuestos recogidos en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, objetan. Para efectuar esta declaración utilizarán el modelo que figura como Anexo de la presente Ley Foral.

La declaración de objeción de conciencia y, en su caso, su revocación posterior, se presentará con arreglo a las siguientes estipulaciones:

1. La declaración de objeción de conciencia se presentará por escrito y se dirigirá a la persona titular de la Dirección del Centro en la que preste sus servicios.

2. La declaración de objeción de conciencia también se podrá presentar en el registro del centro de trabajo y mediante cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; asimismo, podrá presentarse telemáticamente, con firma electrónica, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.1 y 24.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

3. Según lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, tanto la declaración como su revocación deberán presentarse con antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención.

4. Recibida la declaración de objeción de conciencia, una vez comprobado que se cumplen todos los requisitos legales, la persona titular de la Dirección del Centro, en la que el o la profesional sanitaria preste sus servicios, ordenará de oficio las inscripciones correspondientes.

5. Si las solicitudes no cumplen los requisitos legales o hubiera sido presentada por profesionales que no estén directamente implicados en una intervención voluntaria del embarazo, la Dirección del Centro denegará la inscripción. Contra esta resolución, el o la profesional interesado podrá interponer recurso de alzada ante la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.”

En relación con este precepto los recurrentes aducen que mientras la Ley Orgánica 2/2010 sólo exige que la declaración de objeción de conciencia sea anterior a la solicitud de la interrupción voluntaria del embarazo y que se haga por escrito, la Ley Foral añade en este precepto un conjunto de obligaciones que, a su juicio, exceden de las competencias de la Comunidad Foral y vulneran el principio de proporcionalidad por implicar un sacrificio excesivo e innecesario para el ejercicio del derecho. Concretamente, consideran inconstitucional que para hacer la declaración de objeción de conciencia se tenga que cumplimentar el impreso que figura en el anexo de la Ley Foral, en el que además de los datos identificativos del objetor se incluye una cláusula por la que éste consiente la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito de la declaración; que tenga que especificarse para cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo se objeta; que la declaración tenga que presentarse con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención; y que la dirección del centro sanitario pueda denegar la inscripción, si las solicitudes no cumplen los requisitos legales.

a) Para dar respuesta a estas quejas debemos comenzar señalando que ningún problema constitucional plantea el hecho de que para formalizar la declaración de objeción de conciencia la norma autonómica exija que se cumplimente un modelo en el que se recoge el nombre, DNI, especialidad y centro sanitario al que pertenece el profesional que desea ejercer este derecho, pues se trata de datos identificativos del profesional, necesarios para formalizar por escrito, tal y como exige la norma estatal, su voluntad de objetar. Tampoco existen razones fundadas para declarar inconstitucional la cláusula existente en dicho modelo, relativa a la necesidad de que el objetor consienta expresamente la recogida y tratamiento de los datos relativos a su objeción de conciencia, pues no podemos olvidar que el art. 7.2 de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal únicamente permite el tratamiento de datos que revelen la ideología de una persona si esta ha manifestado previamente su consentimiento de forma expresa y por escrito, precepto que trae causa en el art. 16.2 CE, en cuanto dispone que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Así, y teniendo en cuenta que el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 exige una manifestación escrita de la declaración de objeción de conciencia, resulta que dicha manifestación y el consentimiento para el tratamiento de los datos han de ir necesariamente unidos. No hay, pues, en este punto, restricción desproporcionada del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, sino las necesarias exigencias derivadas del ejercicio de un derecho que exime del cumplimiento de un deber, pudiendo ejercitarse en cualquier momento los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición dirigiendo un escrito a la persona titular de la gerencia del Servicio Navarro de Salud.

b) En cuanto a la obligación relativa a la necesidad de especificar para cuál o cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo se objeta, lejos de tratase de un requisito restrictivo del derecho, como pretenden los demandantes, ofrece al objetor la posibilidad de ejercitar el derecho, bien en todos los supuestos o, por el contrario, en sólo alguno de ellos, sin que sean infrecuentes los casos, como expone el Letrado del Parlamento de Navarra, en que los profesionales sanitarios objetan a participar en la interrupción voluntaria del embarazo en el supuesto previsto en el art. 14 de la Ley Orgánica 2/2010, esto es, dentro de las catorce primeras semanas de gestación a petición de la embarazada, pero no en el caso de que exista grave riesgo para la vida o la salud de la embarazada, o riesgo de graves anomalías en el feto (art. 15 de la Ley Orgánica 2/2010). Ofrecerle esta posibilidad al titular del derecho a la objeción de conciencia, ni excede las competencias autonómicas, ni limita el ejercicio del derecho.

c) Con respecto a la exigencia de que la declaración escrita se presente con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención, plazo que no concreta el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, y que los recurrentes tachan de restricción desproporcionada del derecho, aduciendo que podrían darse casos en los que el profesional sanitario se entere con dos o tres días de antelación que ha de participar en una interrupción voluntaria del embarazo, hemos de convenir con el Letrado del Parlamento de Navarra que siete días es un plazo razonable y que no contraviene el principio de proporcionalidad, toda vez que el profesional afectado puede hacer la declaración de objeción de conciencia e inscribirla en el registro sin esperar a que se presente una concreta petición de interrupción voluntaria del embarazo en la que tenga que participar; es decir, puede hacerla una sola vez, con carácter general y para todos los supuestos que se puedan presentarse en el futuro. No se puede calificar este requisito como desproporcionado pues, como venimos señalando, el ejercicio del derecho implica la exoneración de un deber jurídico vinculado a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, por lo que no resulta irrazonable ni desproporcionado que la Administración autonómica prevea en una ley la necesidad de conocer, al menos con siete días de antelación, con qué personal especializado cuenta para realizar la interrupción voluntaria del embarazo en los casos legalmente previstos, con la finalidad de planificar y organizar los recursos humanos y sanitarios necesarios para cumplir con la prestación a la que está obligada. En todo caso, no podemos olvidar que, como venimos insistiendo, la Ley impugnada tiene una finalidad meramente organizativa y procedimental cara a la planificación de los servicios sanitarios, pero no tiene efectos constitutivos respecto de la titularidad del derecho a la objeción de conciencia que viene reconocido en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, precepto que solo exige que deba manifestarse anticipadamente y por escrito.

d) Por último, ningún reproche de inconstitucionalidad puede atribuirse al quinto apartado del art. 3 de la Ley impugnada, que faculta al director del centro para denegar la inscripción, si el objetor no ha cumplido los requisitos formales exigidos, resolución contra la que cabe recurso de alzada ante la gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osansubidea, pues resulta necesario que alguna autoridad administrativa compruebe que el objetor ejerce su derecho conforme al procedimiento legalmente previsto, pudiendo este subsanar en cualquier momento los defectos formales detectados. Y ello, porque es constitucionalmente legítimo establecer un “procedimiento determinado” para ejercer el derecho a la objeción de conciencia, “pues no es un derecho que se satisfaga con el mero dato de conciencia” (STC 160/1987, FJ 5).

Por tanto, el art. 3 de la Ley Foral recurrida es conforme a la Constitución pues sus exigencias se ajustan a las bases establecidas en la Ley Orgánica 2/2010 y no limitan desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, siendo acordes con la conciliación que debe concurrir entre el ejercicio de tal derecho y la prestación sanitaria vinculada al ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que forma parte de las prestaciones sanitarias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra.

7. En relación con el art. 5 de la Ley Foral, los Diputados recurrentes alegan que prevé una legitimación muy amplia para acceder a la información contenida en el registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo, pues dicho precepto dispone que “podrán acceder al Registro, en el ámbito de sus competencias, las personas titulares de la Dirección del Centro, de las direcciones médicas y de las direcciones de enfermería de los hospitales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Asimismo, podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones y, por otra parte, el propio interesado o su representante en lo que se refiere en este caso, a sus propios datos”.

Para los recurrentes el citado art. 5 autoriza el acceso al registro a personas inconcretas con el único requisito de que así lo “autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, lo que implica, a su juicio, una indeterminación que llevaría aparejada la vulneración del art. 18.1 CE. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra en su escrito de alegaciones defiende la constitucionalidad del precepto aduciendo que los recurrentes presumen la existencia de autorizaciones de acceso no justificadas por razones organizativas, lo que no deja de ser una mera hipótesis de futuro que no sirve para fundamentar jurídicamente una vulneración de los derechos invocados, teniendo en cuenta que el uso indebido de tal facultad acarrearía la correspondiente responsabilidad administrativa.

Entrando en el examen de la queja formulada, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha perfilado las singularidades del derecho a la protección de datos indicando expresamente que “su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad” (SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6; y 96/2012, de 7 de mayo, FJ 6), puesto que “el derecho fundamental a la protección de datos amplía la garantía constitucional a aquellos de esos datos que sean relevantes para o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, sean o no derechos constitucionales y sean o no relativos al honor, la ideología, la intimidad personal y familiar o cualquier otro bien constitucionalmente amparado” (SSTC 292/2000, FJ 6; y 96/2012, FJ 6). Por tanto, si bien es cierto que el derecho a la objeción de conciencia no se ejerce en el estricto ámbito de la esfera íntima del sujeto pues implica la exención de un deber jurídico y, como ya hemos indicado, no es un derecho que se satisfaga con el mero dato de conciencia, no lo es menos que los datos recogidos en el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo que crea la Ley Foral 16/2010 están protegidos por el art. 18.4 CE que “consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona” (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 5, y 96/2012, FJ 6), y que otorga a su titular, entre otras facultades, “la de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo” (STC 292/2000, FJ 7, y 96/2012, FJ 7).

De acuerdo con lo expuesto, resulta razonable que la Ley Foral prevea que pueden acceder al registro las personas titulares de la dirección del centro, de las direcciones médicas y de las direcciones de enfermería de los hospitales del Servicio Navarro de Salud, pues es a ellas a quienes corresponde velar por la debida organización y gestión de la prestación sanitaria que debe resultar garantizada y que da sentido al registro, quedando dicho acceso perfectamente especificado y acotado en el art. 5 de la Ley impugnada. Sin embargo, no podemos afirmar lo mismo respecto de la previsión según la cual también pueden acceder a los datos del registro aquellas personas “que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”, pues tal previsión faculta un nuevo acceso, posesión y uso de los datos personales que contiene el registro en unos términos tan abiertos e indeterminados que supone un límite injustificado en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE) de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, y ello, con independencia de que las personas que accedan a los datos recogidos en el registro estén obligadas al secreto profesional previsto en el art. 10 LOPD, y de que el uso indebido de la facultad de acceso pueda acarrear la correspondiente responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal, razones que nos llevan a declarar la inconstitucionalidad del inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010 en el que se prevé que pueden acceder a los datos del registro aquellas personas “que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”.

Y ello, porque el derecho a la protección de los datos de carácter personal, que se deriva del art. 18.4 CE, garantiza a los individuos un poder de disposición sobre sus datos personales “que impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información” (STC 292/2000, FJ 6), siendo elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos, “y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios (STC 292/2000, FJ 6).

Así, la inconstitucionalidad del párrafo señalado trae causa en que el interesado debe ser informado, tanto de la posibilidad de cesión de sus datos personales, como del concreto destino de éstos, “pues sólo así será eficaz su derecho a consentir, en cuanto facultad esencial de su derecho a controlar y disponer de sus datos personales. Para lo que no basta que conozca que tal cesión es posible según la disposición que ha creado o modificado el fichero, sino también las circunstancias de cada cesión concreta. Pues en otro caso sería fácil al responsable del fichero soslayar el consentimiento del interesado mediante la genérica información de que sus datos pueden ser cedidos” (STC 292/2000, FJ 13), quedando así frustrado el derecho del interesado a controlar y disponer de sus datos personales que deriva del art. 18.4 CE y que concreta el art. 11.1 LOPD cuando prevé que los datos de carácter personal objeto del tratamiento “sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”, consentimiento que no será preciso cuando la cesión esté autorizada por una ley [art. 11.2 a) LOPD].

8. Por último, en el recurso se sostiene la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley Foral, que prevé que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea “adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información, así como su utilización con fines exclusivamente organizativos, estadísticos, científicos o sanitarios, de conformidad con lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal”. Como único argumento para sostener su queja, los recurrentes exponen que el contenido de este precepto aumenta la incertidumbre y el temor acerca de la verdadera finalidad de la existencia del registro, añadiendo que no es necesario conocer los nombres de los profesionales sanitarios con fines organizativos o estadísticos.

Pues bien, de esta alegación se deduce que los recurrentes confunden la necesidad de que en la declaración de objeción de conciencia consten los datos identificativos del objetor, *ex* art. 3 de la Ley recurrida, con lo dispuesto en este precepto, en el que, precisamente y atendiendo a tu tenor literal, se pretende proteger la confidencialidad de dicha información cuando, de acuerdo con lo previsto en el art. 4.2 LOPD, se utilicen para fines históricos, estadísticos o científicos, lo que no implica, como parecen entender los recurrentes, el mantenimiento íntegro de dichos datos sino todo lo contrario, pues del art. 4.5 LOPD y del art. 7 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha Ley Orgánica, se desprende la necesidad de disociación de los mismos cuando se utilicen para fines históricos, estadísticos o científicos.

9. Los razonamientos expuestos conducen a la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados recurrentes y, en consecuencia, a declarar inconstitucional y nulo, por las razones vertidas en el fundamento jurídico séptimo, el inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010 que señala que podrán acceder al registro “aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”, y a declarar que el resto de la Ley Foral de Navarra 16/2010 no es inconstitucional, toda vez que su contenido se ajusta al marco de las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, respeta las bases establecidas en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva de la interrupción voluntaria del embarazo, y sus exigencias no limitan desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, sino que son acordes con la conciliación que debe concurrir entre el ejercicio de este derecho y la obligación de la Administración pública autonómica de garantizar la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos.

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, que señala que “podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”.

2º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 25 de septiembre de 2014

Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 25 de septiembre de 2014 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 825-2011.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejo constancia de mi opinión discrepante, puesta ya de manifiesto durante su deliberación, de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

1. Estando de acuerdo con la inconstitucionalidad del inciso del art. 5 de la citada Ley que la Sentencia dictamina, por dar vía libre a un extralimitado acceso a los datos recogidos en el previsto registro, me veo obligado a discrepar de la desestimación relativa a la inconstitucionalidad suscitada por la existencia del mismo registro.

2. La objeción de conciencia ha sido repetidamente reconocida como derecho constitucional en la doctrina de este Tribunal.

Ya en la Sentencia 15/1982, de 23 de abril, FJ 6, se afirmó que “puesto que la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica, que nuestra Constitución reconoce en el art. 16, puede afirmarse que la objeción de conciencia [sin mayores restricciones a su alcance] es un derecho reconocido explícita e implícitamente en el ordenamiento constitucional español, sin que contra la argumentación expuesta tenga valor alguno el hecho de que el art. 30.2 emplee la expresión ‘la Ley regulará’, la cual no significa otra cosa que la necesidad de la *interpositio legislatoris* no para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para ‘regular’ el derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia”. En el fundamento jurídico 8 se añade que de ello “no se deriva, sin embargo, que el derecho del objetor esté por entero subordinado a la actuación del legislador. El que la objeción de conciencia sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la *interpositio legislatoris* no significa que sea exigible tan sólo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos; el hecho mismo de que nuestra norma fundamental en su art. 53.2 prevea un sistema especial de tutela a través del recurso de amparo, que se extiende a la objeción de conciencia, no es sino una confirmación del principio de su aplicabilidad inmediata”. Reafirma que este “principio general no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución o en que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable, supuestos que no se dan en el derecho a la objeción de conciencia”. Aun sin regulación legal el derecho conserva un “mínimo contenido”, que “ha de ser protegido, ya que de otro modo el amparo previsto en el art. 53.2 de la Constitución carecería de efectividad y se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. La dilación en el cumplimiento del deber que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella”.

En lo que respecta a la formulada en relación al aborto, no expresamente contemplada en el art. 30 CE, la Sentencia 53/1985, de 11 de abril, FJ 14, reiteró que el “derecho a la objeción de conciencia” citado “existe y puede ser ejercido con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el art. 16.1 de la Constitución y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales”.

La Sentencia 160/1987, de 27 de octubre, FJ 3, reitera lo ya expuesto por la citada 15/1982, en la que “se dice que la objeción de conciencia, dada la interpretación conjunta de los arts. 30.2 y 53.2, es un derecho constitucionalmente reconocido, al que el segundo de los artículos citados otorga la protección del recurso de amparo, lo que le equipara, a los solos efectos de dicho recurso en su tratamiento jurídico constitucional, con ese núcleo especialmente protegido que son los derechos fundamentales y libertades públicas, y es la Constitución, pues, la que reconoce el derecho de manera implícita y explícita, no significando otra cosa la expresión ‘la Ley regulará’ del art. 30.2 que la necesidad de la ‘*interpositio legislatoris*’, no para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para ‘regular’ el derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia”. El Fundamento siguiente, relativo a los ya reconocidos como objetores que se niegan a cumplir la “prestación social sustitutoria” exigida por la ponderación realizada por el propio texto constitucional (incurriendo así en realidad en desobediencia civil, más allá de toda objeción) rechaza tal actitud (aunque sin distinguir entre objeción, como derecho no ilimitado y necesitado de ponderación, y desobediencia civil al resultado de la ponderación ya realizada) argumentando que no cabe “liberar a los ciudadanos de deberes constitucionales o ‘subconstitucionales’ por motivos de conciencia, con el riesgo anejo de relativizar los mandatos jurídicos. Es justamente su naturaleza excepcional —derecho a una exención de norma general, a un deber constitucional, como es de la defensa de España—, lo que le caracteriza como derecho constitucional autónomo, pero no fundamental, y lo que legitima al legislador para regularlo por Ley ordinaria ‘con las debidas garantías’, que, si por un lado son debidas al objetor, vienen asimismo determinadas por las exigencias defensivas de la Comunidad como bien constitucional”.

3. Es doctrina de este Tribunal que los derechos constitucionales, entre los que —como queda dicho— se incluye la objeción de conciencia, no pueden ser objeto de otros límites que los estrictamente necesarios para la garantía de otras legítimas exigencias; así, entre otras, las Sentencias 159/1986, de 16 de diciembre, 20/1990, de 15 de febrero, 81/1998, de 2 de abril, y 141/2000, de 29 de mayo. A su vez, con cita de otras anteriores, la Sentencia 141/2000, de 29 de mayo, FJ 3, afirma que “como ya ha dicho este Tribunal, los límites a la libertad de creencias están sometidos a una interpretación estricta y restricta”. Esto puede explicar que el propio Parlamento de Navarra planteara al Consejo de Navarra “si la exigencia a los profesionales sanitarios de la formulación anticipada de su actitud personal a que se refiere el dictamen de 25 de mayo de 2010 del Consejo de Navarra debe efectuarse mediante la fórmula del registro público”. En su dictamen 54/2010, de 18 de octubre, el Consejo respondió que “resulta obvio que la falta de un registro público no impide el ejercicio del derecho, razón por la cual, la formulación anticipada de la objeción de conciencia no ha de efectuarse, necesariamente, mediante la fórmula del registro”; así lo reitera en la conclusión con que cierra su dictamen: “La formulación de la objeción de conciencia no ha de efectuarse, necesariamente, mediante la fórmula del registro”. Igualmente el Colegio Oficial de Médicos de Navarra se opuso a su creación, por entender que bastaría con que en cada centro sanitario se contara con fichero que recogiera, en los términos legalmente previstos, la posible condición de objetor de los profesionales vinculados al correspondiente servicio.

Aun en el caso de que ello estimara necesario, entraría en juego el principio de proporcionalidad, como señala la Ley Orgánica 15/1999, que establece que únicamente deben ser objeto de tratamiento los datos necesarios para poner de manifiesto la condición de objetor del profesional, sin que puedan ser tratados datos que aparezcan vinculados a la motivación religiosa o de otra índole que fundase su decisión. De ahí deriva que la Agencia de Protección de Datos, en su informe 0272/2010 en respuesta a la consulta que le fue planteada con ocasión de esta Ley, recordara que “el tratamiento debería limitarse a los datos identificativos del profesional, tales como su nombre, apellidos y número de colegiado, en su caso, así como el mero hecho de su condición de objetor” (todo ello suficientemente realizable con la existencia de ficheros en los centros sanitarios en cumplimiento de lo exigido por la Ley).

4. Es obligado pues dilucidar si la existencia de un innecesario registro general para toda una Comunidad constituye un límite para el ejercicio del derecho constitucional a la objeción de conciencia. Debemos para ello recordar la doctrina de este Tribunal, que considera inconstitucional cualquier medida que genere un “efecto desalentador” o “disuasorio” del ejercicio de derechos constitucionales. Así lo ha afirmado en relación al ejercicio de la libertad de expresión; entre otras, en las Sentencias 110/2000, de 5 de mayo, 2/2001, de 15 de enero, y 174/2006, de 5 de junio. Igualmente en lo relativo al derecho de reunión —en las Sentencias 196/2002, de 28 de octubre, y 110/2006, de 3 de abril—; a la libertad sindical —en las Sentencias 70/200, de 13 de marzo, 265/2000, de 13 de noviembre, 88/2003, de 19 de mayo, 185/2003, de 27 de octubre, 241/2005, de 10 de octubre, 151/2006, de 22 de mayo, o 108/2008, de 22 de septiembre—; al derecho a la huelga —en la Sentencia 104/2011, de 20 de junio—; o a la intimidad personal —en la Sentencia 196/2006, de 3 de julio—. Son al respecto igualmente abundantes los fallos del Tribunal Europeo de Derecho Humanos; entre ellos el de 29 de febrero de 2000 en el *caso Fuentes Bobo contra España*.

Es obvio que la existencia de un registro de este innecesario alcance, no imprescindible para garantizar las prestaciones legalmente previstas, genera en los profesionales objetores un fundado temor a que de ello derive un riesgo de discriminación que afecte a su carrera profesional. La figura del registro va habitualmente vinculada a la publicidad de los datos. Pese a la confidencialidad en este caso prevista, puede valer como anécdota que un medio de comunicación haya alabado la existencia del registro por entender que la objeción es una “opción que no debería escudarse en el anonimato”. No se trataría pues tanto de garantizar una prestación sino de conocer quién objeta y por qué.

No cabe olvidar que este Tribunal no tiene como tarea asumir funciones preventivas; pero no es menos cierto que tampoco puede ignorar la realidad social, como se exige a la jurisdicción ordinaria; so pena de incurrir en posturas que han sido objeto de mayoritaria y fundada crítica, como las que ha merecido la difícilmente superable Sentencia 108/1986, de 29 de julio.

Por si fuera poco, respalda dichos temores la orden foral 116/2011, de 3 de octubre, por la que el Gobierno de la Comunidad —que ejerció la iniciativa legislativa— realiza en la práctica una interpretación auténtica al desarrollar la Ley. Mientras que el formulario previsto exigía a los objetores rellenarlo aportando sus datos personales, su función y los aspectos de la legislación respecto a los que objeta, la orden foral, al indicar los aspectos que incluirá el registro, añade a ellos un significativo apartado bajo la rúbrica “creencias”. Es obvio que el objetor no las expresó en el aludido formulario, por lo que no cabe derivar existencia de consentimiento; será por otras vías no consentidas como lleguen al registro esas informaciones notoriamente inconstitucionales en este contexto, que generarían fácilmente el trato discriminatorio expresamente vedado por el art. 14 CE e implícito en el 16.2 CE.

Se vulnera así el art. 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que establece que “sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias”. Igualmente el artículo 12.3 del reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que dispone que “corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado”.

Se ignora a la vez el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a su libre circulación que dispone como principio general que “los Estados miembros prohibirán el tratamiento de datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de datos relativos a la salud o a la sexualidad”.

5. Aunque su alcance es limitado, en el ejercicio del control de constitucionalidad, este Tribunal no ha rehusado recurrir al criterio sociológico de interpretación; así ocurrió en su Sentencia 198/2012, de 6 de noviembre, sobre la reforma legal del matrimonio. No faltan hechos que ilustran elocuentemente sobre la actual situación del registro y sus consecuencias. Según reciente información de prensa el número de profesionales inscritos, al cabo de cuatro años, es de uno solo, aunque informaciones procedentes del colegio de médicos estiman que pueden llegar a ser tres; todo ello en una Comunidad Autónoma en la que la masiva objeción venía obligando a derivar la práctica de abortos a otras Comunidades cercanas, hasta que la reciente instalación de un centro privado —con el que se ha firmado convenio— lo ha hecho innecesario.

Fenómeno tan singular admite diversas interpretaciones. Así, un miembro del grupo parlamentario que apoya al Gobierno de la Comunidad ha manifestado que el que haya un solo objetor inscrito no obedece a presiones de la Administración para desactivar el registro, ya que la Consejería de Salud lo considera activo, sino “al hecho de que no hay objetores”; lo que —dado lo ya dicho— confirmaría el profundo efecto desalentador y disuasorio de la medida en una Comunidad con bien conocida objeción masiva. Otra interpretación invitaría a aceptar que el malogrado registro no solo no garantiza las prestaciones en juego, sino que ha llevado a una masiva inaplicación de la ley, por los riesgos que los profesionales atribuyen a la existencia del registro. En efecto, la consecuencia parece haber sido que los numerosos objetores se han negado a suscribir el formulario legal incluso en su propio centro sanitario, para evitar verse inscritos en el registro general. Aún es más llamativo que ningún responsable de su servicio les haya instado a hacerlo, pese a tener conocimiento de que la objeción en el centro es masiva.

6. En resumen, considero que la creación del registro de profesionales sanitarios en relación con la interrupción voluntaria del embarazo en Navarra no supera el juicio de proporcionalidad constitucionalmente exigible sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida. En efecto, la creación de un registro no es necesaria para garantizar a las usuarias del Sistema Navarro de Salud la prestación sanitaria de interrupción del embarazo, que parece ser la finalidad pretendida por el legislador navarro, según se infiere de la exposición de motivos de la Ley Foral. Ese objetivo puede ser cumplido con igual eficacia sin necesidad de crear un registro; así lo prueba el hecho mismo de que no haya sido creado en otras Comunidades Autónomas con un sistema sanitario más complejo, o la propia inoperancia del registro navarro. El resultado producido por una medida tal, pese a su temporal fracaso en Navarra, denuncia que implica un sacrificio injustificado del derecho fundamental a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios del sistema público de salud navarro, dado el efecto desalentador del ejercicio del derecho, ante el explicable temor de los profesionales a sufrir represalias y perjuicios en sus legítimas expectativas profesionales.

Insistir, a la vista de todo ello, en que el registro es tan necesario como para limitar un derecho constitucional me parece sin sentido.

Partiendo de estas reflexiones, me veo obligado a emitir mi Voto particular.

Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 152/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:152

Recurso de inconstitucionalidad 1725-2011. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad de los preceptos de la Ley de presupuestos que reordenan la actividad de Loterías y Apuestas del Estado y reforman las Leyes general de subvenciones y de la carrera militar.

1. Debemos declarar la inconstitucionalidad de la disposición relativa a la reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado por rebasar el contenido propio de las leyes de presupuestos, pues estas leyes no son un vehículo constitucionalmente adecuado para acometer una reforma que afecta, entre otros aspectos, al estatuto de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [FJ 6 b)].

2. Debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición que modifica la Ley general de subvenciones en lo relativo al régimen de prohibiciones para obtener condición de beneficiario, pues no se aprecia conexión inmediata y directa con el objeto del presupuesto, ni resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado (STC 130/2013) [FJ 6 e)].

3. Debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición relativa a los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación, pues su conexión, incluso eventual, con el contenido que constitucionalmente corresponde a la ley de presupuestos no resulta evidente (STC 86/2013) [FJ 6 f)].

4. La disposición impugnada, que arbitra la posibilidad de que algunas entidades locales puedan concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, tiene una conexión directa con la materia presupuestaria, pues afecta directamente a una de las fuentes de ingresos de las entidades locales [FJ 4 a)].

5. Sin que proceda examinar en esta jurisdicción si el criterio establecido en la norma impugnada es idóneo u oportuno para trazar una diferenciación en el acceso al crédito por parte de las entidades locales, procede descartar la irrazonabilidad de la medida y, en consecuencia, su pretendida arbitrariedad, pues dicha diferenciación obedece a la finalidad de que el endeudamiento sea económicamente sostenible, en coherencia con el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal o estabilidad presupuestaria, ex art. 135 CE [FJ 4 b)].

6. Resulta plenamente compatible con la autonomía local la fijación de unos límites a las operaciones de endeudamiento de las entidades locales, entre los que destaca su autorización previa, que debe tener en cuenta el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria que consagra el art. 135 CE (STC 120/2012) [FJ 4 c)].

7. Debe descartarse la inconstitucionalidad del precepto que regula las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global, pues no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica, establecido en la LOFCA y concretado en la Ley de regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (STC 76/2014) [FJ 5 a)].

8. Las medidas directamente dirigidas a la reducción del déficit y del endeudamiento pueden encontrar cabida en el contenido eventual de una ley de presupuestos, en la medida en que contribuyan a su más eficaz ejecución y, en general, a secundar la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992, 9/2013) [FJ 6 a)].

9. La disposición impugnada, consistente en precluir la creación de agencias estatales durante un ejercicio presupuestario, no lleva a cabo una regulación íntegra y sustancial del régimen jurídico de dichas agencias, sino que acomete únicamente una modificación parcial de su régimen jurídico, siendo su finalidad directa e inmediata de reducción del gasto, así como su carácter limitado, lo que permite avalar su inclusión en la Ley de presupuestos (SSTC 206/2013, 217/2013) [FJ 6 a)].

10. Aplica la doctrina sobre el acomodo en la ley de presupuestos de las normas relativas a la declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura de las SSTC 180/2000 y 206/2013 [FJ 6 c)].

11. Existe una conexión directa entre la medida que establece los requisitos de inscripción de las Empresas navieras y de los buques y el régimen de beneficios fiscales aplicable en estos supuestos, lo que permite concluir que su inclusión en ley de presupuestos no resulta inconstitucional [FJ 6 d)].

12. La disposición cuestionada introduce una modificación parcial y limitada de la Ley general de subvenciones, que acota el concepto de gastos a subvencionar y hace más estricto el procedimiento de control financiero de las subvenciones, por lo debe concluirse que, existiendo una vinculación directa entre los referidos preceptos modificados y la propia gestión de una partida de gasto público, forma parte dicha del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos [FJ 6 e)].

13. Doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos (SSTC 65/1990, 217/2013) [FJ 4 a)].

14. Cuando se trata de aplicar un precepto general y potencialmente indeterminado, como es el principio de interdicción de la arbitrariedad, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC, 96/2002, 13/2007) [FJ 4 b)].

15. El agotamiento de los efectos de las disposiciones impugnadas no impide examinar el fondo del asunto, pues lo contrario determinaría dejar algunos ámbitos del ordenamiento, como las leyes de presupuestos u otras normas de duración temporal limitada, extramuros del examen de constitucionalidad (SSTC 13/2007, 86/2013) [FJ 2].

16. Procede diferir la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición relativa la creación de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado por el plazo de un año desde la fecha de la presente Sentencia, plazo que se considera razonable para que, en su caso, el legislador sustituya la norma declarada nula por otra aprobada mediante el instrumento legislativo adecuado [FJ 6 b)].

17. Procede limitar el alcance de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición que modifica la Ley general de subvenciones, en lo relativo al régimen de prohibiciones para obtener condición de beneficiario, de manera que no afecten a aquellos procesos selectivos que hayan tenido lugar durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la publicación de esta Sentencia, en atención al principio de seguridad jurídica, art. 9.3 CE, que exige salvaguardar la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas (STC 9/2013) [FJ 6 f)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1725-2011, promovido por el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”]; disposición adicional cuadragésima [“Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”]; disposición adicional quincuagésimo séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”]; disposición final segunda [“Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”]; disposición final octava [“Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”]; disposición final undécima [“Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar”]; y disposición final decimoquinta [“Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”], todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Ha intervenido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 22 de marzo de 2011, el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”]; disposición adicional cuadragésima [“Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”]; disposición adicional quincuagésimo séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”]; disposición final segunda [“Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”]; disposición final octava [“Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”]; disposición final undécima [“Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar”]; y disposición final decimoquinta [“Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”], todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (en adelante, Ley 39/2010).

Comienza el escrito de demanda describiendo el contexto en el que se aprobaron las disposiciones que se impugnan, con una exposición del régimen jurídico del endeudamiento a largo plazo de las corporaciones locales y al régimen de liquidación y entrega a cuenta de recursos a las Comunidades Autónomas.

A partir de ahí, la demanda se agrupa en tres bloques, en función de los preceptos impugnados y los motivos en que se fundamenta:

a) Se dirige en primer lugar contra la disposición final decimoquinta, intitulada “Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”, de la Ley 39/2010, norma que se reputa contraria al art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1, 149.1.1 CE; al art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE, y a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE, además de a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del contenido y alcance de las leyes de presupuestos.

Tras recoger el tenor literal de la norma impugnada, se refiere la demanda a los antecedentes normativos de la misma; en concreto, por un lado, a la disposición adicional cuadragésimo sexta de la Ley 26/2009, de 23 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, que había elevado del 110 al 125 por 100 el porcentaje establecido en el art. 53.2 del texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo (LHL), a efectos de determinar los supuestos en los que, por su nivel de endeudamiento, las entidades locales debían solicitar autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo. Por otro lado, se hace referencia al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificando el régimen de endeudamiento de las entidades locales.

La disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 la consideran contraria a la Constitución con base en distintos motivos, que se contienen en las siguientes siete alegaciones:

- En primer lugar, la Ley de presupuestos no es el instrumento normativo adecuado para establecer o modificar las reglas de acceso al crédito, por ser ésta una función que corresponde desempeñar a la Ley de haciendas locales; la inclusión de esta disposición en este tipo de norma deba reputarse inconstitucional por ser contraria a la doctrina de este Tribunal.

- El segundo lugar, se ha producido una notable incertidumbre a las entidades locales acerca de cuál es la situación jurídica aplicable para hacer frente a sus propias competencias y servicios públicos encomendados; el escenario normativo de cambio de los últimos meses genera “confusión, dudas e incertidumbre”, impidiendo la planificación a largo plazo e infringiendo, en consecuencia, las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

- En tercer lugar, se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, contenido en el mismo art. 9.3 CE, en su vertiente de confianza legítima, toda vez que según la demanda esta disposición supone que sólo determinadas entidades locales puedan acceder al crédito para acometer gastos de inversión, dejando fuera a muchas otras. Se vulneraría así la confianza legítima en que el Estado no iba a establecer discriminación alguna, y se rompe la exigible uniformidad normativa produciendo una situación “totalmente impredecible y caprichosa”.

- En cuarto lugar, se vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 CE), al tratarse de forma desigual a unas Administraciones locales en relación con otras, a pesar de que todas han cumplido rigurosamente las exigencias legales de endeudamiento que prevé la Ley de haciendas locales. Tras hacer referencia al principio de igualdad contenido en los citados preceptos constitucionales, se considera específicamente vulnerado el art. 149.1.1 CE, que exige que las condiciones básicas de endeudamiento no sean tan desiguales de unas Administraciones con respecto de otras.

- En quinto lugar, la norma infringe el art. 142 CE en conexión con los arts. 137 y 140 CE, así como el art. 105 LHL (*sic*, se refiere a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local). Estos preceptos exigen facilitar a las entidades locales los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines; lo que se vulneraría, toda vez que el efecto inmediato que produce la disposición adicional impugnada es el derecho al incremento de los recursos disponibles sólo para determinadas corporaciones locales, prohibiéndose respecto a otras; lo que originaría “una situación de objetiva injusticia”, ya que se restringen las vías de financiación de algunas entidades locales pero se mantiene la obligada prestación de los servicios para todas. Esto además sería contrario a la exigencia constitucional de alcanzar el aseguramiento de un nivel uniforme de autonomía local para todo el Estado.

- En sexto lugar se considera que en la disposición podría haber incurrido en arbitrariedad el legislador, toda vez que se reconoce una especie de derecho “creado y surgido directamente *ex lege* a favor de determinados Entes locales, en perjuicio de otros”, lo que resultaría contrario al art. 9.3 CE, por falta de justificación de la norma y por “desviación de poder”.

- En séptimo lugar, se reputa la disposición impugnada contraria a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE, toda vez que la diferenciación entre unas entidades locales y otras, que constituiría arbitrariedad, implica “violar y defraudar todo el sistema de solidaridad interterritorial y de equilibrio económico entre todas las partes del territorio español”; se establecen unas condiciones que permiten la creación de privilegios económicos a favor de determinados territorios.

b) Se dirige seguidamente la demanda contra los arts. 128 y 129 y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, de la Ley 39/2010, reputándose dichos preceptos contrarios a los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), integrantes estos últimos del bloque de la constitucionalidad.

En este punto, la demanda recoge de forma resumida los puntos relevantes del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en relación con los nuevos recursos que habrá de proporcionar el sistema de financiación autonómica en el año 2009. A continuación, se refiere a los arts. 128 y 129 impugnados, que considera inconstitucionales por los motivos siguientes:

- En primer lugar, denuncia la privación de un anticipo a cuenta de la liquidación definitiva que habría correspondido, según las normas del sistema de financiación, a las Comunidades Autónomas, en tanto derecho de percepción de las asignaciones en garantía del ejercicio de las competencias que estatutariamente le corresponden. Se refiere en concreto a la no inclusión de los fondos de convergencia y de los recursos adicionales en el pago de los anticipos a cuenta, lo que habría de tener un impacto negativo sobre la prestación de los servicios públicos fundamentales.

- En segundo lugar, se refiere la demanda a la vulneración de los principios de lealtad institucional, seguridad jurídica y confianza legítima, teniendo en cuenta la literalidad del citado acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009. En concreto se considera incumplido el deber de lealtad institucional en la relaciones entre las Administraciones públicas, con la consiguiente quiebra del principio de seguridad jurídica y confianza legítima; se produciría pues con esta privación de fondos que las Comunidades Autónomas no sepan “a qué atenerse”.

c) Finalmente, las restantes seis disposiciones impugnadas se reputan contrarias a los arts. 66.2, 134.2, 9.1, 9.3 y 14 CE y a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido y límites de las leyes de presupuestos. Tras exponer el contenido de esta doctrina, se considera que estos seis preceptos incurren todos en falta de conexión con el contenido obligatorio de los presupuestos, lo que determinaría su inconstitucionalidad.

En concreto, se afirma lo siguiente sobre cada una de estas normas:

- La disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”] se inscribe en el derecho de autorganización, toda vez que en ella el legislador prohíbe la creación de personas jurídicas instrumentales bajo la categoría de agencias, suspendiendo la aplicación y desarrollo de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de las agencias estatales. Así, dado que este precepto no comporta un plus para la comprensión cabal de los estados económicos del presupuesto ni define la política económica del mismo, excede de su posible contenido.

- La disposición adicional cuadragésima [“Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”] altera, según la demanda, de forma radical el modelo de gestión y explotación de las loterías del Estado, que pasa a radicar en una sociedad estatal. Se trataría de una modificación de la planta del sector público estatal que no encontraría cabida en una ley de presupuestos, ya que forma también parte del derecho de autorganización del Gobierno; afecta al régimen de los funcionarios en activo, que podrán integrarse como personal laboral en la sociedad estatal, y se refiere además a la distribución de funciones y competencias entre la sociedad y el Ministerio de Economía y Hacienda, cuestiones todas ellas ajenas al contenido típico y propio de una ley de presupuestos.

- La disposición adicional quincuagésima séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”], declara de interés general dos obras, lo que permite una declaración de utilidad pública a efectos de la normativa de expropiación forzosa, afectando así al derecho de propiedad (art. 33 CE), sin que ello tenga cabida en este tipo de norma.

- La disposición final segunda [“Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”] se refiere al régimen jurídico aplicable al registro especial de buques y empresas navieras, lo que no guardaría relación directa ni indirecta con el programa de gastos e ingresos de los presupuestos.

- La disposición final octava [“Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”] afecta a la Ley de subvenciones en cuanto a la extensión del régimen de prohibiciones para obtener la condición de beneficiario, la acotación de las condiciones de subvencionalidad de los gastos financiados con cargo a ayudas públicas y la inclusión de reglas adicionales en el procedimiento de control financiero de dichas subvenciones. Esta norma carecería de conexión mediata o inmediata con el objeto nuclear de una ley de presupuestos, ya que se refiere al propio procedimiento de las subvenciones, que forma parte del núcleo del Derecho público y habría requerido una norma material, no presupuestaria, para su regulación y desarrollo.

- La disposición final undécima [“Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar”] establece que los órganos de selección no podrán proponer el ingreso en los centros docentes militares de formación de un número superior al de plazas convocadas; tiene pues por objeto la regulación de unos requisitos que no forma parte del contenido propio de una ley de presupuestos.

2. Por providencia de 12 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo se acordó, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; igualmente publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el número 94, de 20 de abril de 2011.

3. El 27 de abril de 2011 se registró escrito del Abogado del Estado por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del art. 34.2 LOTC por ocho días más.

4. El mismo 27 de abril tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante providencia de 28 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, concediéndole asimismo una prórroga de ocho días del plazo establecido en la providencia de 12 de abril del mismo año.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 29 de abril de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. El 12 de mayo de 2011 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, interesando la desestimación total del recurso con base en las siguientes alegaciones:

a) Con referencia a la impugnación de los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, reitera las alegaciones sobre la misma impugnación contenidas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1425-2011, promovido contra los mismos preceptos por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Aborda la finalidad de los dos artículos impugnados. El art. 128 de la Ley 39/2010 regula las entregas a cuentas del fondo de suficiencia global, establecidas en el art. 20.1 en relación con el art. 11.2 de la Ley 22/2009, de 18 diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 22/2009). Expone las diferencias, dentro del propio sistema de financiación, entre la denominada “suficiencia estática”, que se centra en la determinación de las necesidades básicas de financiación y recursos financieros del sistema en el año base, y la “suficiencia dinámica”, que se refiere a la evolución del sistema de financiación, que abarca las entregas a cuenta o financiación provisional, y las liquidaciones definitivas o financiación definitiva. La financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, sin perjuicio de que las entregas a cuenta se basen en previsiones. El fondo de suficiencia es un mecanismo de cierre del sistema de financiación al igual que el homónimo fondo contemplado en la Ley 21/2001, que regulaba el anterior sistema de financiación. Se asegura así que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del fondo de garantía y el propio fondo de suficiencia. Cuando se trata de financiación provisional, que se refleja en las entregas a cuenta, el fondo de suficiencia depende fuertemente en su evolución de la marcha de los ingresos tributarios del Estado en los denominados impuestos compartidos. Por otra parte, el art. 129 de la Ley 39/2010, también impugnado, regula la liquidación definitiva del ejercicio 2009; es la primera a la que resulta aplicable la Ley 22/2009. Como las entregas a cuenta para el ejercicio 2009 se habían basado en unas previsiones de mayor crecimiento económico, a falta de liquidación definitiva de los recursos del sistema para 2009, los mejores datos disponibles en el momento de redactar el anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 revelaban que existiría saldo a favor del Estado; de ahí resulta el ajuste de liquidación. Se describe a continuación el sistema de relaciones financieras derivadas de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y cómo funciona mediante anticipos, unas veces presupuestarios y otras extrapresupuestarios, y la subsiguiente liquidación final.

Así descrito el sistema, se centra en los argumentos de inconstitucionalidad alegados, para concluir que no se ha levantado suficientemente la carga de argumentar que la doctrina reiterada de este Tribunal exige para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma susceptible de ser impugnada en esta jurisdicción. Tras citar esa extensa doctrina (por todas, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, con cita de muchas otras), afirma que la demanda no aporta ni una sola razón constitucional de por qué se recurre el art. 129 de la Ley 39/2010.

Aborda el fondo de la discrepancia; a su juicio, puede resumirse en que se estaría vulnerando la suficiencia financiera (art. 156.1 CE), porque no se le han entregado los anticipos que para 2011 previeron tanto el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 y la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, sin que por otro lado la argumentación contenida en la demanda ofrezca argumentos de fondo adicionales pese a invocar la lesión de otros preceptos. Del tenor literal de ambos textos se puede concluir que no se trata en ningún caso de exigencias sino que se deja un margen de apreciación al Estado, toda vez que además dichas aportaciones de recursos se contemplan dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

Añade que la Ley 22/2009 no integra el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), por lo que no puede atribuírsele el valor que la demanda asigna al pretendido incumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria segunda citada. Esta disposición contiene una autorización al Ministro de Economía y Hacienda para proceder al pago de anticipos a cuenta; en su caso, la vía reaccional a este supuesto incumplimiento habría sido un recurso contencioso administrativo y no un recurso de inconstitucionalidad. Aun así, ignoraría la demanda el propio tenor del art. 11.2 de la Ley 22/2009, que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente, porque habría sido “no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos”. A las alegaciones del recurso relativas a que el art. 128 no incluye en las entregas a cuenta los recursos adicionales ni los fondos de convergencia, incumpliendo así la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, responde el Abogado del Estado que la incorporación de los recursos adicionales de 2010 surtirían efectos por primera vez en 2012, lo que desvirtúa la pretendida discordancia entre el art. 128 de la Ley de presupuestos de 2011 y lo establecido en la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009.

b) Se refiere a continuación el escrito al motivo que consta en la demanda como tercero, relativo a seis disposiciones cuyo contenido excedería del propio de una ley de presupuestos. Tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre su posible contenido, interesa la desestimación de este motivo, alegando que encuentra cabida en una ley de presupuestos, lo que fundamenta en los siguientes argumentos en relación con cada una de las disposiciones:

- La disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”] limita el ejercicio de la potestad organizativa por razones de contención del gasto y en ejecución de la política económica del gobierno, lo que implica que quede comprendida dentro del eventual contenido constitucionalmente lícito de la Ley de presupuestos.

- La disposición adicional cuadragésima [“Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”] introduce una importante modificación en ese ámbito, creando la “Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado”, con cuya inscripción en el registro mercantil se extinguirá la entidad pública empresarial “Loterías y Apuestas del Estado”. Se trata de una norma de vigencia indefinida, que encuentra encaje en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario, toda vez que tiene una relación directa con los ingresos y gastos. Partiendo de que la lotería ha sido tradicionalmente un monopolio fiscal del Estado, la reforma permitirá la futura colocación entre inversores privados de parte del capital de la nueva sociedad; lo que se inscribe en una decisión de política económica consistente en la reordenación de dicha actividad. Añade además que la disposición final tercera del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 febrero, confirma y ratifica la creación de dicha sociedad.

- La disposición adicional quincuagésimo séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”], encuentra acomodo en la norma presupuestaria en virtud de la doctrina recogida en la STC 180/2000, de 29 de junio, FFJJ 8 y siguientes.

- La disposición final segunda [“Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”], expresa un criterio de política económica, que se resume en permitir que los buques de titularidad o posesión pública con funciones análogas al “propósito mercantil” tengan un régimen de explotación más flexible, así como una serie de beneficios fiscales, lo que implica un nexo directo con ingresos y gastos.

- La disposición final octava [“Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”] incide directamente sobre el gasto subvencional, que representa un estimable porcentaje del gasto presupuestario. El hecho de que la norma añada una nueva prohibición y limite los gastos subvencionables tiene un claro propósito restrictivo del gasto público. Además, la facilitación del procedimiento de control financiero supone una mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales, lo que permite su inclusión en una ley de presupuestos.

- La disposición final undécima [“Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar”] se incluye en la Ley de presupuestos porque supone la ampliación de hipótesis de renuncia del aspirante mediante las palabras “o, en su caso, antes de finalizar el período de orientación y adaptación a la vida militar que se fije en la convocatoria”; tendría por ello impacto directo sobre el gasto de personal, aunque sea limitado, lo que permite su inclusión en esta Ley.

c) Aborda, en último lugar, el Abogado del Estado, la impugnación de la disposición final decimoquinta de la Ley de presupuestos.

Expone el contenido de la disposición impugnada y constata que resulta más favorable al endeudamiento a largo plazo de las entidades locales que el texto originario corregido del art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010.

En cuanto a las vulneraciones constitucionales que la demanda le imputa, afirma, en primer lugar que la disposición no desborda en absoluto los límites del contenido eventual de la Ley de presupuestos; responde a un criterio de política económica “anti-crisis”, como reflejarían los preámbulos del Real Decreto-ley 8/2010 y de la Ley de presupuestos 39/2010. Se trataría pues no sólo de reducir el endeudamiento y continuar el proceso de consolidación fiscal, sino también de premiar a las entidades locales que hayan liquidado 2010 con ahorro neto positivo y no arrastren una excesiva carga financiera en comparación con sus ingresos corrientes.

En segundo lugar, en cuanto a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, afirma no haber tal vulneración ya que la restricción del endeudamiento a largo plazo de las entidades locales se había establecido ya en el citado Real Decreto-ley 8/2010 que se publicó el 24 mayo y cuyo tenor era suficientemente claro. La nueva redacción, se reitera, sería más favorable al endeudamiento; no ocasiona incertidumbre, ya que los cálculos para determinar si existió ahorro neto positivo, así como el cálculo del capital vivo, deben estar referidos al 31 diciembre 2010 y extraerse de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos lo que obviamente sólo se conocerá a lo largo de 2011. Se permitiría pues a las entidades locales planificar la posible concertación de operaciones de crédito a largo plazo durante 2011 en los términos fijados por la disposición que se impugna.

En tercer lugar, se refiere al alegato de discriminación que la demanda relaciona con los principios de confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad. Tras recordar la doctrina constitucional, expone que la distinción entre entidades locales que podrán endeudarse sirve a un fin constitucionalmente legítimo, como es la reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a medio plazo; se basa en criterios objetivos y razonables, por lo que no cabe apreciar arbitrariedad ni discriminación. Tampoco considera violado el principio de suficiencia financiera, que en todo caso está supeditado a las disponibilidades presupuestarias. Precisa además que carece de sentido la invocación del art. 105 LHL como vulnerado, ya que esta norma no forma parte del bloque de la constitucionalidad. Responde asimismo a la imputación de “desviación de poder” apuntando nuevamente que la disposición no carece de justificación racional y, además, la demanda no contiene ningún razonamiento que remotamente satisfaga la definición de desviación de poder dada en el art. 70.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuarto lugar, sobre la vulneración de los principios de solidaridad interterritorial, unidad y equilibrio económico, afirma el Abogado del Estado que ninguna de estas supuestas infracciones está mínimamente fundamentada; los Diputados recurrentes se limitarían a afirmar que se permite acudir al crédito a largo plazo a unas entidades locales y no a otras, lo que es cierto pero está debidamente justificado.

Por todo ello considera que el recurso debe ser íntegramente desestimado.

8. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Congreso, contra los arts. 128 y 129, y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, así como contra la disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”]; disposición adicional cuadragésima [“Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”]; disposición adicional quincuagésimo séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”]; disposición final segunda [“Modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”]; disposición final octava [“Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”]; disposición final undécima [“Modificación de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar”]; y disposición final decimoquinta [“Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”], todos ellos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (en adelante, Ley 39/2010).

La demanda fundamenta la inconstitucionalidad de estos preceptos en diversos motivos, recogidos en los antecedentes; en lo que sea pertinente se reiterarán en los correspondientes fundamentos jurídicos. El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso con argumentos que también han sido expuestos.

2. Antes de abordar el examen de fondo de la impugnación planteada es necesario disipar cualquier duda acerca de la pervivencia del objeto del proceso; tanto los arts. 128 y 129, como la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 se refieren únicamente al ejercicio presupuestario de 2011, habiendo por tanto agotado sus efectos. De acuerdo con nuestra reiterada doctrina, ello no impide examinar el fondo de este asunto, pues lo contrario determinaría dejar algunos ámbitos del ordenamiento, como las leyes de presupuestos u otras normas de duración temporal limitada, extramuros del examen de constitucionalidad [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); 9/2013, de 28 de enero, FJ 2; y 86/2013, de 11 de abril, FJ 2, con cita de muchas otras].

3. El primer grupo de tachas de inconstitucionalidad se dirige contra la disposición final decimoquinta, [“Modificación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”], de la Ley 39/2010.

El precepto tiene el siguiente tenor:

“Se modifica el apartado dos del art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que queda redactado de la siguiente manera:

‘Dos. En el ejercicio económico 2011, las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el art. 53 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011.

Las Entidades que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

En virtud de sus respectivos regímenes forales, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra de la norma contenida en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y según lo establecido en el art. 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente’.”

4. Como se ha hecho constar en los antecedentes, se aducen frente a la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 diversos motivos de inconstitucionalidad, reputándola contraria al art. 9.3 CE, en relación con los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1, 149.1.1 CE; al art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE; a los arts. 2, 40, 138 y 139 CE; y al principio de seguridad jurídica (9.3 CE), de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del contenido y alcance de las Leyes de presupuestos.

Antes de abordar el fondo de esta impugnación debemos recordar que el canon de enjuiciamiento sólo puede estar formado por aquellos preceptos constitucionales de cuya lesión se ofrece en la demanda una argumentación suficiente, con lo que se levanta la carga alegatoria que pesa sobre quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de una ley. Así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones, pues la impugnación de normas debe ir acompañada de una fundamentación que permita conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional: “Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1, por todas).

Atendiendo a las alegaciones que han quedado ampliamente recogidas en los antecedentes de la presente Sentencia, sólo puede considerarse levantada la carga argumental con respecto de tres alegaciones:

En primer lugar, la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que derivaría de la inclusión de la disposición controvertida en una ley de presupuestos. Debemos así descartar la alegación relativa a la lesión del principio de seguridad jurídica que se fundamenta únicamente en la “incertidumbre” que el “escenario de cambio normativo” habría generado; tiene carácter genérico y no se concreta sobre la norma que se impugna. Por otro lado, el principio de confianza legítima, que se entiende vulnerado, se incardina en el de seguridad jurídica (por todas, STC 222/2003, de 15 de diciembre, FJ 4), por lo que debe enjuiciarse de forma conjunta. En segundo lugar, se abordará la alegada vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), que derivaría del trato desigual a las entidades locales entre sí. En tercer lugar, la tacha relativa a la vulneración del principio de suficiencia o autonomía financiera por la limitación de recursos que según la demanda supone esta disposición para las entidades locales (art. 142 en conexión con los arts. 137 y 140 CE). Debemos en este punto descartar que el art. 105 de la Ley reguladora de las haciendas locales (*sic*, se refiere a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) que se invoca como canon deba servir esta función, pues este precepto no forma parte del bloque de la constitucionalidad.

a) El primer motivo de inconstitucionalidad que se dirige contra la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 es pues la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que habría tenido lugar por el desbordamiento del ámbito material propio de las leyes de presupuestos generales del Estado. Considera la demanda que la disposición controvertida excede del objeto posible de este tipo normativo; la Ley de presupuestos no sería el instrumento normativo adecuado para establecer o modificar las reglas de acceso al crédito, por ser ésta una función que corresponde desempeñar a la Ley de haciendas locales. El Abogado del Estado afirma por el contrario que la disposición obedece a un criterio claro de política económica “anti-crisis”; no sólo se trata de reducir el endeudamiento, sino también de premiar a las entidades locales que hayan liquidado el ejercicio de 2010 con ahorro neto positivo y no arrastren una excesiva carga financiera en comparación con sus ingresos corrientes. Esta misma tacha de inconstitucionalidad se dirige en el escrito de demanda contra otras seis disposiciones de la misma Ley de presupuestos, cuya constitucionalidad se aborda, específicamente, en el fundamento sexto de esta Sentencia.

Debemos pues recapitular nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de nuestras recientes SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5. En ellas hemos reiterado que el contenido de estas leyes “está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público *ex* art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que ese contenido sólo puede ser regulado por ella” (STC 9/2013, FJ 3).

Ese contenido puede ser de dos tipos. Por un lado y de forma principal, el contenido propio o “núcleo esencial” del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado “contenido eventual”, o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan “una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto” (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4). De acuerdo con lo anterior, es evidente que la norma impugnada no forma parte del denominado “contenido propio”, puesto que no integra el presupuesto propiamente dicho; no estima ingresos ni autoriza gastos. Habrá que examinar entonces si integra el denominado “contenido eventual”.

Para determinar si tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, “es necesario que guarde una conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto” [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar “la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)” [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto).

Cumplidos los citados condicionantes, hemos considerado que pueden incluirse en una ley de presupuestos medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, sobre normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones), o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas), así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero), o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, FJ 5 e)], entre otros ejemplos.

Por el contrario, quedarían en principio excluidas de estas leyes las normas propias del Derecho codificado, u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación inmediata y directa. Así sucede con un procedimiento, como el contenido en el art. 110 de la Ley 33/1987, de presupuestos generales del Estado para 1988, que dio la nueva redacción al art. 130 de la Ley general tributaria, que facilita la recaudación de las deudas tributarias, estableciendo un mecanismo de autorización automática de entrada en el domicilio del deudor. Al respecto concluimos que la “disposición controvertida afecta de algún modo a la materia presupuestaria. En efecto, en cuanto se refiere a la ejecución forzosa de las deudas tributarias que implican entrada en el domicilio del deudor, la norma en cuestión está relacionada con la recaudación de los tributos, la cual es necesaria para que se cumplan las previsiones de ingresos que, a su vez, condicionan la realización de los gastos. Pero siendo esto cierto, no lo es menos que esta incidencia en una materia propia de la Hacienda General, cual es la recaudación forzosa de los tributos, no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto, en sentido estricto, o con los criterios de la política económica del Gobierno, pues antes al contrario el art. 130 LGT es ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones del ejercicio de dicha competencia. Este es, pues, el contenido del precepto cuestionado, por lo que resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado” [STC 76/1992, FJ 4 b)].

También hemos descartado que puedan tener cabida en una ley de presupuestos algunas normas que integran el régimen de la función pública; por ejemplo, las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), de edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o, recientemente, los requisitos de titulación necesaria para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como en general las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3).

La clave, por tanto, radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma; es evidente que toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos.

Procede ahora, a partir de lo anterior, contrastar la norma impugnada con nuestra doctrina. De acuerdo con su tenor, la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 arbitra la posibilidad de que algunas entidades locales, cumplidas las circunstancias requeridas (en concreto, que el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados), puedan “concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones”. Se permite pues el acceso al crédito en condiciones limitadas, flexibilizando la redacción anterior del art. 14.2 del citado Real Decreto-ley 8/2010, que había vetado el acceso al crédito, público o privado, a largo plazo y en cualquiera de sus modalidades, a las entidades locales.

La norma afecta directamente a una de las fuentes de ingresos de las entidades locales, como es la posibilidad de obtener financiación para sus inversiones acudiendo al endeudamiento a largo plazo. Hay por tanto conexión directa con la materia presupuestaria. En segundo lugar, la norma no acomete una regulación íntegra del régimen jurídico de este tipo de endeudamiento local, contenido en los arts. 48 a 55 del texto refundido de la Ley de haciendas locales: LHL), sino que aborda un aspecto puntual, cual es el límite de acceso al endeudamiento para el ejercicio de 2011. El propio art. 53.9 LHL prevé que se regule mediante este instrumento normativo, estableciendo la siguiente habilitación: “las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán, anualmente, fijar límites de acceso al crédito de las Entidades locales cuando se den circunstancias que coyunturalmente puedan aconsejar tal medida por razones de política económica general”. Lógicamente, la mención de este precepto a las leyes de presupuestos no determina su constitucionalidad, pero dota de previsibilidad a una norma que, como la impugnada, hace uso de esta habilitación, enmarcándolo en el contexto de cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, al que se alude también en el preámbulo de la propia Ley de presupuestos.

Procede, en consecuencia, descartar la inconstitucionalidad de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

b) Debemos abordar a continuación la tacha referida a la arbitrariedad en que habría incurrido la referida disposición final decimoquinta, con vulneración del art. 9.3 CE, toda vez que trata de forma desigual a unas Administraciones locales en relación a otras; a pesar de que, según la demanda, todas habrían cumplido las exigencias legales de endeudamiento que prevé la Ley de haciendas locales.

De acuerdo con nuestra doctrina, el control de la constitucionalidad de las leyes no puede suponer la imposición de constricciones indebidas al poder legislativo, debiendo hacerse respetando sus opciones políticas. Cuando se trata de aplicar un precepto general y potencialmente indeterminado, como es el principio de interdicción de la arbitrariedad, hemos reiterado que “el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (STC 13/2007, FJ 4, con cita, entre otras muchas, de las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7; y 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7).

Debemos pues centrar nuestro examen en verificar si se contiene una discriminación, al restringir el endeudamiento a largo plazo para algunas entidades locales; lo que sucedería si careciera de toda explicación racional [por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 9 a); 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 b), con cita de otras muchas]. Como hemos afirmado en relación con las diferencias entre Comunidades Autónomas, es pertinente trasladar a este lugar que “lo que la Constitución proscribe son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 131). No corresponde desde luego a este Tribunal establecer si el criterio empleado por la norma para permitir o no el endeudamiento a largo plazo a las entidades locales era el más adecuado para trazar la distinción entre entidades que se pueden endeudar en esta modalidad y aquéllas a las que este recurso está vetado. Debemos únicamente determinar si es posible descartar que el criterio sea arbitrario.

De acuerdo con nuestra doctrina, procede desestimar esta tacha de inconstitucionalidad, ya que la diferencia de acceso al endeudamiento no es caprichosa ni aleatoria; se basa en un criterio objetivo y claro, previamente definido por la norma, que obedece a la finalidad de que el endeudamiento sea económicamente sostenible, en coherencia con el obligado cumplimiento por el Reino de España de los objetivos de consolidación fiscal (o estabilidad presupuestaria). Dichos objetivos están consagrados, en la actualidad, en el vigente art. 135 CE, tras su reforma el 27 de septiembre de 2011. En el momento de la aprobación de la norma cuestionada, sin perjuicio del Derecho de la Unión Europea que resultara directamente aplicable, se establecían dichos objetivos en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria; norma cuyo art. 23.1 ya preveía, en concreto para las entidades locales, que la autorización para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, “tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”. En ese marco, la norma impugnada condiciona la posibilidad para las entidades locales de concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones a que su volumen de capital vivo “no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados”, de acuerdo con sus estados contables consolidados. Sin que proceda, como venimos reiterando, examinar en esta jurisdicción si el criterio establecido en la norma es idóneo u oportuno para trazar esta diferenciación en el acceso al crédito por parte de las entidades locales, procede pues descartar la irrazonabilidad de la medida y, en consecuencia, su pretendida arbitrariedad.

c) Por último, se alega en la demanda que la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 lesiona la autonomía financiera de las entidades locales a las que restringe el acceso al crédito, pues se produciría una merma de los recursos disponibles. Debemos descartar esta tacha *ab initio* pues, como señala el Abogado del Estado en su escrito, la disposición final decimoquinta, de la Ley 39/2010 tiene justo efecto contrario al alegado; de hecho incrementa de forma excepcional para el ejercicio de 2011 dicho acceso al crédito público. La norma que la disposición modifica (el art. 14 del Real Decreto-ley 8/2010) establecía que a “partir de la entrada en vigor de la presente norma y hasta 31 de diciembre de 2011, las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos”. Se trataba, por tanto, de una norma que precluía totalmente el acceso al crédito a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para todas las entidades locales con independencia del estado de sus cuentas. Por el contrario, la norma ahora impugnada permite, como se ha constatado, dicho acceso al crédito en determinados supuestos.

Lo anterior hace decaer también esta tacha de inconstitucionalidad; hemos reiterado que resulta plenamente compatible con la autonomía local la fijación de unos límites a sus operaciones de endeudamiento, entre los que destaca su autorización previa que debe tener en cuenta el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria que, como hemos reiterado, consagra el art. 135 CE (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 5, con cita de anteriores).

Procede, en consecuencia, desestimar íntegramente la impugnación de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

5. La demanda se dirige, en segundo lugar, contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010 (y capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados), que reputa contrarios a los art. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157.1 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por dos motivos. Por un lado, por lesionar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; lo que sucedería porque los mismos habrían omitido los fondos de convergencia y los recursos adicionales en el pago de los anticipos a cuenta, de acuerdo con el sistema de financiación autonómica. Por otro, por vulnerar los principios de lealtad institucional, seguridad jurídica y confianza legítima, al haberse incumplido el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009.

Estas cuestiones que plantea la demanda coinciden sustancialmente con las resueltas en nuestra reciente STC 76/2014, de 8 de mayo, doctrina que procede trasladar ahora al presente asunto, en los siguientes términos:

a) En primer lugar, con respecto del art. 128, procede descartar su inconstitucionalidad, dando por reproducidos los fundamentos 4 a 6 de la citada Sentencia, que nos llevaron a concluir la adecuación del precepto a la Constitución, “pues la Ley de Presupuestos no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010” (STC 76/2014, FJ 6).

b) En segundo lugar, afirmamos en la citada STC 76/2014 que la impugnación del art. 129 no estaba fundamentada; al no aportarse argumentos en la demanda frente al mismo, por un lado, y al no cumplir este artículo la función que se le atribuía, por otro. Lo mismo sucede en este caso, como afirma el Abogado del Estado en su alegato. El art. 129 de la Ley 39/2010, titulado “Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”, establece según su título las reglas que habrán de seguirse, por parte de los órganos competentes de la Administración general del Estado, para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas. La demanda no controvierte las reglas allí incluidas, limitándose a vincular la impugnación de este precepto con el anterior. Al igual que hicimos en la citada STC 76/2014, “debe por tanto atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido su impugnación, con lo que no sólo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina, a la mínima diligencia procesal exigible a las partes, sino que además no se puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma legal.” [FJ 2 b)].

6. Finalmente, en el tercer apartado de la demanda se reputan inconstitucionales seis disposiciones, adicionales y finales, de la Ley 39/2010, porque no tendrían encaje en el contenido posible de las leyes de presupuestos.

Procede abordar directamente el examen de las normas impugnadas, a partir de la doctrina expuesta en el fundamento cuarto, apartado A), acerca del contenido y límites de las leyes de presupuestos.

a) La disposición adicional vigesimosexta [“Creación de Agencias Estatales”] establece que “durante el ejercicio 2011 no se crearán Agencias Estatales de las previstas en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos”, con las excepciones recogidas en el apartado segundo.

Para la demanda, se trata de una norma que se inscribe en el derecho de auto-organización, pues suspende la aplicación y desarrollo de la Ley 28/2006, de 18 julio, de las agencias estatales, sin que ello suponga un plus para la comprensión cabal de los estados económicos del presupuesto; además tampoco definiría la política económica del mismo, excediendo por tanto del contenido posible de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado opone por el contrario que la norma limita el ejercicio de la potestad organizativa por razones de contención del gasto y en ejecución de la política económica del Gobierno, existiendo por tanto conexión con la materia presupuestaria.

De acuerdo con nuestra doctrina, las medidas directamente dirigidas a la reducción del déficit y del endeudamiento pueden encontrar cabida en el contenido eventual de una ley de presupuestos, en la medida en que contribuyan a su más eficaz ejecución y, en general, a secundar la política económica del Gobierno [SSTC 76/1992, FJ 4 a); y 9/2013, FJ 4]. En este caso, la disposición impugnada no lleva a cabo una regulación íntegra y sustancial del régimen jurídico de las agencias estatales, sino que acomete únicamente una modificación parcial de su régimen jurídico consistente en precluir su creación durante el ejercicio presupuestario al que se refiere la norma. De acuerdo con lo alegado por el Abogado del Estado, la finalidad directa e inmediata de reducción del gasto, así como su carácter limitado, permite avalar su inclusión en la Ley de presupuestos, por lo que procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad, en los mismos términos en los que, para disposiciones relativas a la creación de agencias estatales, hemos declarado en las SSTC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 d); y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c).

b) La disposición adicional cuadragésima, titulada “Reordenación de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado”, crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda y regula su régimen jurídico a lo largo de cinco apartados. En el primero se formaliza dicha creación, detallándose la aportación del capital social. El segundo se refiere al régimen de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, determinando el proceso mediante el cual podrán integrarse como personal laboral en la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, con reconocimiento en todo caso de la antigüedad que les corresponda y quedando en sus cuerpos de origen en la situación de servicios especiales. En el tercero se atribuye a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado el ejercicio de las competencias administrativas que pudieran corresponder en relación con los puntos de venta de la red comercial de la extinta entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. En el cuarto apartado, se establece la redistribución de funciones reguladoras del mercado del juego a nivel estatal; especialmente, las recogidas en el art. 5, 5.bis y 3.1 *in fine* del Estatuto de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, que serán ejercidas por el órgano directivo del departamento que se designe mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Finalmente, en el quinto, y con carácter transitorio para 2011, se establece que la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado asumirá las obligaciones de abono de las asignaciones financieras a favor de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que pudieran derivarse de la disposición adicional décimo octava de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, así como las obligaciones derivadas del Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo, por el que se regula la distribución de la recaudación y premios de las apuestas deportivas del Estado.

Según la demanda, la disposición supone un cambio sustancial del modelo de gestión y explotación de las Loterías del Estado, que pasa a radicar en una sociedad estatal; la norma formaría parte del derecho de autoorganización del Gobierno, afectando además directamente al régimen de los funcionarios en activo, con referencias concretas a la distribución de funciones y competencias entre la sociedad y el Ministerio de Economía y Hacienda, cuestiones todas ellas ajenas al contenido típico y propio de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado defiende la inclusión de la citada disposición adicional cuadragésima en la Ley de presupuestos, por su relación directa con los ingresos y gastos, ya que la lotería ha sido tradicionalmente un monopolio fiscal del Estado; la reforma permitiría la futura colocación entre inversores privados de parte del capital de la nueva sociedad, lo que se inscribe en una decisión de política económica consistente en la reordenación de dicha actividad. Añade además que la disposición final tercera del Real Decreto-ley 1/2011, de 11 febrero, confirma y ratifica la creación de dicha sociedad.

Debe tenerse en cuenta que las loterías no son ya estrictamente un monopolio estatal (en los términos expresados en la STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3); de acuerdo con el régimen jurídico vigente es posible la explotación del juego por distintos operadores, entre los que se encuentra la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, dependiente de la Dirección General del Patrimonio del Estado, adscrita a su vez al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que se crea mediante el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que reordena la actividad de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Como se explica en su exposición de motivos, la “necesidad de que el sector del juego en España se adecue al nuevo marco jurídico europeo hace que deban adoptarse urgentemente medidas necesarias encaminadas a que Loterías y Apuestas del Estado, como operador de juegos, modernice su estructura organizativa, adoptando formas jurídico-privadas para competir adecuadamente en el mercado del juego. Ello implica transformar la entidad pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado que actualmente es, simultáneamente, regulador del mercado y operador de los juegos de titularidad estatal, para crear un operador independiente y eficiente que dé transparencia al mercado”. Se crea así la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado.

En este contexto se enmarca la disposición impugnada que aborda una reforma integral de su régimen de gestión. Por tanto, y dado que de su propio tenor se desprende que no se limita a actualizar su régimen jurídico, resulta evidente, de acuerdo con nuestra doctrina expuesta en el fundamento cuarto, apartado A), que la norma impugnada desborda el ámbito propio de las leyes de presupuestos; no son un vehículo constitucionalmente adecuado para acometer una reforma que afecta, entre otros aspectos, al estatuto de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

La disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, habida cuenta su contenido y finalidad, es una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público estatal, lo que se evidencia en la sustancial modificación del régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la entidad transformada. Aunque no es descartable que el nuevo modelo de gestión pudiera llegar a tener alguna incidencia sobre los ingresos y gastos públicos, lo cierto es que el preámbulo de la norma nada dice al respecto; la conexión con el contenido presupuestario no se demuestra tampoco inmediata, guardando así cierta similitud este caso con la supresión de las cámaras de la propiedad urbana que se llevó a cabo mediante ley de presupuestos y cuya inconstitucionalidad declaramos en la STC 178/1994, de 16 de junio, con los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 5 de dicha Sentencia.

Debemos en consecuencia, en aplicación de nuestra consolidada doctrina, declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010 por rebasar el contenido propio de las leyes de presupuestos. Ahora bien, la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto, ya que este Tribunal no puede desconocer los efectos que supondría la nulidad de esta disposición, pues podría generar graves perjuicios a los intereses generales, afectar a situaciones jurídicas consolidadas y a la política económica y financiera del Estado. Procede en consecuencia limitar el alcance de nuestra declaración, de modo que la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para 2011, debe quedar diferida por el plazo de un año desde la fecha de la presente Sentencia (esto es, hasta el 25 de septiembre de 2015), plazo que se considera razonable para que, en su caso, el legislador sustituya la norma declarada nula por otra aprobada mediante el instrumento legislativo adecuado.

c) La disposición adicional quincuagésimo séptima [“Declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura”], se refiere, entre otras, a la “reordenación de Derechos y Modernización de Regadíos de la Zona Regable de la Serna, en los términos municipales de La Solana y Membrilla”). Añade que dichas obras llevarán implícita tanto la declaración de utilidad pública, a los efectos previstos en la Ley de 26 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa, como la de urgencia, a efectos de la ocupación de los bienes afectados a que se refiere el art. 52 de la misma Ley. Para los demandantes, la declaración de interés general de estas dos obras no tiene cabida en este tipo de ley. El Abogado del Estado por el contrario considera que la declaración de interés general de determinadas obras de infraestructura encuentra acomodo en la ley de presupuestos en virtud de la doctrina recogida en la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 8.

Además de que el razonamiento de la demanda no satisface la carga argumental exigible en este tipo de procesos, pues se limita a afirmar sin más la inconstitucionalidad del precepto por no encontrar cabida en una ley de presupuestos, sin exponer ninguna razón para avalar tal afirmación, debemos concluir que este tipo de normas sí tiene encaje en la ley de presupuestos, con base en la citada STC 180/2000, FJ 8, y en la posterior STC 206/2013, FJ 3, letras c) y e); debe descartarse, por tanto, la inconstitucionalidad de la disposición adicional quincuagésimo séptima de la Ley 39/2010.

d) La disposición final segunda añade un tercer párrafo al apartado cuatro.1 y un segundo párrafo al apartado cuatro.2.a), de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, que se refiere a los requisitos de inscripción de las empresas navieras y de los buques.

Para los demandantes, se lleva a cabo una modificación del régimen jurídico aplicable al registro correspondiente, lo que carece de relación directa o indirecta con el programa de gastos e ingresos de los presupuestos. El Abogado del Estado defiende su inclusión en la Ley de presupuestos, afirmando que se expresa con esta disposición un criterio de política económica consistente en permitir que los buques de titularidad o posesión pública, con funciones análogas al “propósito mercantil”, tengan un régimen de explotación más flexible, así como una serie de beneficios fiscales, lo que garantizaría la existencia de un nexo directo con los ingresos y los gastos.

La disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/1992 regula el registro especial de buques y empresas navieras, abordando el apartado cuarto, que ahora se modifica mediante ley de presupuestos, los “requisitos de inscripción de las Empresas navieras y de los buques”. En este caso existe, efectivamente, una conexión directa entre esta medida y el régimen de beneficios fiscales aplicable en estos supuestos; lo que permite concluir que su inclusión en ley de presupuestos no resulta inconstitucional, de acuerdo con nuestra doctrina ya expuesta.

e) La disposición final octava modifica los arts. 13, apartados 2 y 4 (requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora), 31, apartado 1 (gastos subvencionables) y 49, apartados 2 y 9 (procedimiento de control financiero), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Los demandantes consideran que esta norma carece de conexión mediata o inmediata con el objeto del presupuesto; al referirse al propio procedimiento de las subvenciones, habría precisado de una “norma material, no presupuestaria, para su regulación y desarrollo”.

Debemos comenzar por reiterar que no corresponde a este Tribunal enjuiciar el acierto técnico de las normas legislativas, ni tampoco si una disposición como la recurrida habría encontrado mejor acomodo en otro tipo de ley. Superada, como hemos constatado en nuestra reiterada doctrina sobre esta materia, la distinción entre ley formal y material, confirmando que la ley de presupuestos es sin lugar a dudas una ley en sentido pleno, aunque su contenido esté acotado en el sentido también expuesto, nuestra labor se ciñe a dilucidar si el contenido que se controvierte excede o no del instrumento normativo presupuestario en los términos acotados por nuestra doctrina.

Pues bien, ha de apreciarse la conexión que señala el Abogado del Estado entre la disposición que se impugna, en cuanto modifica los arts. 31.1 y 49.2 y 9 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, y la adecuada gestión del gasto público subvencional. La disposición cuestionada introduce una modificación parcial y limitada de dicha Ley, que acota el concepto de gastos a subvencionar y hace más estricto el procedimiento de control financiero de las subvenciones, en aras de un propósito restrictivo del gasto público y de mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales. Debe pues concluirse que existe una vinculación directa entre los referidos preceptos modificados y la propia gestión de una partida de gasto público y que la disposición final octava de la Ley 39/2010, en este punto, forma parte del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos, de acuerdo con nuestra doctrina; debe, por tanto, descartarse su pretendida inconstitucionalidad en el extremo relativo a la modificación de los arts. 31.1 y 49.2 y 9 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

Por el contrario, la referida conexión ha de considerarse insuficiente en cuanto la disposición impugnada modifica el art. 13.2 y 4 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, ampliando el régimen de prohibiciones para obtener condición de beneficiario. No se aprecia en este caso conexión inmediata y directa, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado. Debe tenerse en cuenta que las reglas que ordenan los requisitos para acceder a la condición de beneficiario (o entidad colaboradora) de la subvención afectan directamente a la relación entre las Administraciones y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones, como afirmamos en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 F) g); esto abona la tesis de los demandantes de que se trata de una regulación sustantiva que no encuentra acomodo, de acuerdo con nuestra doctrina, en una ley de presupuestos. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición final octava de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para 2011, en cuanto modifica el art. 13.2 y 4 de la Ley 38/2003, general de subvenciones.

f) La disposición final undécima modifica el apartado 2 del art. 56 de la Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la carrera militar; precepto relativo a los “Requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación”. A juicio de los demandantes, se trata de una regulación de personal que no forma parte del contenido propio de una ley de presupuestos. El Abogado del Estado señala por el contrario que esta norma sí tiene impacto directo sobre el gasto de personal, aunque dicho impacto sea limitado.

Para resolver esta cuestión debemos recordar nuestra STC 9/2013, de 28 de enero, ya citada. En ella declaramos la inconstitucionalidad de la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los arts. 66.2 y 134.2 CE, pues concluimos que la regulación “puede fácilmente adscribirse a la materia ‘función pública’, al referirse al régimen de acceso a uno de los cuerpos específicos que sirven al Tribunal de Cuentas”; en ella no se apreciaba “relación ‘directa’ de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto” (FJ 4).

Esta misma doctrina es aplicable a la disposición que ahora importa, cuya conexión, incluso eventual, con el contenido que constitucionalmente corresponde a la ley de presupuestos no resulta evidente. No obsta a lo anterior el argumento de que dicha norma puede tener un impacto sobre la reducción del gasto público. En primer lugar, porque la conexión se expresa en términos generales; es evidente que lo mismo sería predicable, al menos en abstracto, de prácticamente todas las decisiones del legislador. Difícilmente podrían ser totalmente neutrales en relación con el gasto público; por lo que, en la mayoría de los casos, tendrían como consecuencia, mediata o inmediata, su reducción o su incremento. En segundo lugar, porque la conexión con el gasto público no es, como venimos exigiendo, directa ni inmediata; ni guarda relación directa con las previsiones de ingreso o las habilitaciones de gasto del presupuesto, ni tampoco se aprecia su vinculación con los criterios de política económica general, ni supone “un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto” (STC 86/2013, FJ 3, con cita de muchas otras).

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final undécima de la Ley 39/2010. Los efectos de esta declaración deberán tener alcance limitado (por las mismas razones expuestas en la citada STC 9/2013, FJ 4) de manera que no afecten a aquellos procesos selectivos que hayan tenido lugar durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la publicación de esta Sentencia; todo ello, como dijimos entonces, en atención al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que exige “salvaguardar la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud,

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 6, letra b), de esta Sentencia.

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final octava de la misma Ley, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 6, letra e), de esta Sentencia.

3º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final undécima de la misma Ley, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 6, letra f), de esta Sentencia.

4º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 153/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:153

Recurso de inconstitucionalidad 2398-2011. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con varios apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Principio de igualdad, condiciones básicas de igualdad y derechos de los españoles en el extranjero: constitucionalidad de la reforma legal que limita el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales y a los cabildos insulares.

1. La decisión del legislador no se encuentra desprovista de justificación, pues la modificación de los apartados controvertidos busca seguir la recomendación del Consejo de Estado para unir el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, *ex* art. 140 CE y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España, no advirtiéndose lesión de la igualdad por parte de los preceptos impugnados [FJ 3 a)].

2. Doctrina sobre el alcance de la igualdad en la actividad del legislador (SSTC 22/1981, 84/2008) [FJ 3 a)].

3. Dada la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el art. 23 CE, la participación política ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral, *ex* arts. 53.1 y 81.1 CE, siempre que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales [FJ 3 b)].

4. La Ley Orgánica impugnada, al prever que para ejercer el sufragio en las elecciones municipales los electores deberán estar inscritos en el censo de españoles residentes en España, no ha alterado la naturaleza declarativa del censo electoral, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio [FJ 3 b)].

5. La atribución por parte de la Constitución de los derechos de participación política a los ciudadanos españoles en los artículos 13.2 y 23.1 CE –con las excepciones a favor de los extranjeros– no es incompatible con la existencia en la propia Norma fundamental de preceptos que modulen su ejercicio en determinadas circunstancias, como lo es la vinculación del sufragio y la vecindad en las elecciones locales [FJ 3 b)].

6. Una cosa es que el régimen electoral de las elecciones locales sea régimen electoral general en los términos de la reserva del art. 81.1 CE, y que dicho régimen electoral general exceda del ámbito de las elecciones generales y otra bien distinta que las disposiciones constitucionales relativas a las elecciones de las Cortes Generales puedan extenderse sin previsión expresa a otro tipo de procesos electorales (STC 38/1983) [FJ 3 b)].

7. La determinación de las condiciones que afectan a la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio se sitúan en el dominio del legislador electoral por lo que, en esta materia es la normativa básica local la que habrá que interpretar conforme a lo dispuesto por el legislador electoral, sin que se advierta, contradicción entre norma controvertida y el art. 17 LBRL [FJ 4].

8. La regulación atinente a las elecciones municipales no se encuentra en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias, y la vinculación especial de los ciudadanos a la Comunidad Autónoma que viven fuera de territorio nacional con la misma no puede incidir en la libertad de configuración del régimen de las elecciones locales de la que dispone el legislador electoral [FJ 4].

9. Dada la innegable naturaleza local de las corporaciones insulares y de la vigencia en las islas del principio representativo, no se aprecia tacha de inconstitucionalidad en la aplicación, por parte del legislador electoral, del criterio de la vecindad en relación con la inscripción de los votantes en el censo de españoles residentes en España para las elecciones a los cabildos [FJ 5].

10. Si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los Consejos o los Cabildos se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, siempre y cuando no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla, ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla (STC 132/2012) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2398-2011, promovido por el Gobierno, de Canarias contra el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Ha intervenido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, con fecha de 28 de abril de 2011, por parte de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación y defensa que legalmente ostenta y en nombre del Gobierno de Canarias, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante: LOREG). Dicha Ley Orgánica fue objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del día 29 de enero de 2011.

El recurso trae causa del previo acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión de 15 de abril de 2011, en cuya virtud se acordaba la presentación de la impugnación contra los preceptos referidos. Se acompaña al escrito de demanda certificación de dicho acuerdo expedida por el secretario del Gobierno de Canarias con fecha de 19 de abril de 2011.

El recurso se sustenta en los fundamentos que a continuación se resumen:

Con carácter previo, tras delimitar el objeto del recurso a los apartados de los preceptos que han quedado expuestos más arriba, se señala que el fundamento a la impugnación de todos ellos es común, pues se parte de considerar inconstitucional la supresión del derecho de sufragio en los procesos electorales locales a los españoles residentes en el extranjero. Dicha inconstitucionalidad no deriva exclusivamente, a juicio del recurrente, de una contradicción entre la norma recurrida y el texto constitucional sino del propio bloque de constitucionalidad que se erige como parámetro para enjuiciar la conformidad con la Constitución de las leyes y otras normas con fuerza de ley. Se avanza, en consecuencia, que la argumentación que sustenta la contravención del apartado tercero del art. 2 LOREG, en su nueva redacción, ha de extenderse al resto de los preceptos a los que afecta la reforma y a los que se dirige la impugnación.

a) Consideraciones en relación con el artículo único apartado primero de la Ley Orgánica 2/2011, en cuanto la exigencia de inscripción en el censo de españoles residentes en España para ejercer el derecho de sufragio en las elecciones locales y a los cabildos insulares contraviene el derecho a participar en los asuntos públicos.

El recurrente denuncia que la modificación de la Ley electoral ha supuesto la derogación o supresión del derecho de sufragio de los nacionales españoles que residen en el extranjero. Para fundar la apreciación de inconstitucionalidad se acude al bloque de constitucionalidad, que permite utilizar como parámetro, además de la Constitución, los preceptos de la Ley de bases de régimen local que delimitan la condición de vecino y su incidencia para los españoles residentes en el extranjero. Además, ha de procederse a verificar si la Ley Orgánica 2/2011 es respetuosa con el contenido esencial del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y al que indudablemente afecta.

En lo que respecta a los preceptos de la Constitución, se denuncia infracción de la igualdad que resulta de conectar los arts. 149.1.1 y 14 CE con los arts. 13.2 y 23.1 CE que reservan el derecho a participar mediante representantes libremente elegidos a los ciudadanos españoles, por cuanto el precepto impugnado impide el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones locales, colocándolos en situación de desigualdad con el resto de los ciudadanos. El legislador estatal desconoce, de esta manera, los deberes de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad entre los españoles y de remover, en su caso, los obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

Igualmente se denuncia la vulneración del art. 23.1 CE en conexión con los arts. 13.1, 53.1 y restantes que conforman el sistema democrático del Estado, en particular el 68.5 CE. A juicio del recurrente el fundamento para reconocer a los españoles que residan fuera del país el derecho de sufragio se encuentra en el juego de los arts. 13 y 23 CE. Pues bien, en relación con la titularidad del derecho, sin dificultad puede deducirse que el derecho de sufragio activo forma parte del contenido esencial del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y, en este sentido, el art. 2.1 LOREG reconoce el derecho de sufragio a los españoles mayores de edad, que no se encuentren privados del mismo en los términos del art. 3.1 a), b) y c) LOREG por estar condenados o declarados incapaces por sentencia judicial firme o internados en hospital psiquiátrico con autorización judicial que les prive de ese derecho. En cuanto al ejercicio del derecho, estando en cuestión la modalidad del derecho a la participación mediante representantes elegidos, la doctrina del Tribunal Constitucional ha extendido a todo tipo de procesos electorales relativos a “cualquiera de las diferentes estructuras organizativas del poder público cuyos miembros se recluten por sufragio universal”. Y, en lo atinente a la finalidad del derecho de participación, ésta comporta el ejercicio de poder político que se concreta en la llamada al pueblo como titular de dicho poder.

Sentado lo anterior el recurrente entiende que, no obstante siendo el derecho de participación un derecho de configuración legal, el precepto impugnado infringe el contenido esencial del derecho que ha de quedar preservado en esa configuración, pues ha conformado la preceptiva inscripción en el censo de españoles residentes en España como un límite que excede de lo que ha de considerarse un requisito para el ejercicio del derecho en los términos en los que ha venido entendiendo la inscripción censal la doctrina del máximo intérprete de la Constitución. Así el censo electoral se erige como un instrumento esencial para la ordenación del proceso electoral, pero de ninguna forma puede conformarse como instrumento para privar del derecho de sufragio activo a los españoles residentes en el extranjero. Así las cosas, el legislador ha atribuido al censo electoral naturaleza constitutiva en lugar de declarativa, como tiene proclamado el Tribunal Constitucional. Naturaleza que, en fin, contraviene el mandato del art. 68.5 CE de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio a los ciudadanos que se encuentren fuera de España y que el recurrente afirma que se extiende a todo tipo de comicios. Se concluye el apartado sosteniendo que la mención que el art. 140 CE realiza en orden a que en las elecciones municipales los concejales han de ser elegidos por los vecinos no puede llevar a primar, en materia del derecho de sufragio, la vecindad sobre la nacionalidad.

En lo que respecta al contraste del precepto impugnado con otras normas que pueden emplearse como parámetro de constitucionalidad, el recurrente alude primeramente al art. 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. A su juicio, dicho artículo queda vulnerado por el precepto impugnado, pues la norma de régimen local ha previsto expresamente que se confeccione un padrón de españoles residentes en el extranjero en el que las personas inscritas en el mismo tendrán la consideración de vecinos a efectos electorales. Pues bien, el recurrente entiende que tal ficción establecida por la norma básica local no es una opción de éste sino una obligación derivada de la Constitución, de tal suerte que, aplicándose a todo tipo de procesos electorales no tiene sentido consagrarla en las elecciones generales y cuestionarla para las elecciones locales. Por su parte, en la demanda también se contrasta el precepto impugnado con el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, puesto que aunque la norma atribuye “a los efectos del presente Estatuto” la condición política a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hubieran tenido su última vecindad administrativa en Canarias, indica “el reconocimiento de la vinculación sustancial de la Comunidad Autónoma con los ciudadanos que gozan de la condición política de canarios”.

b) Consideraciones relativas acerca de la inconstitucionalidad de la supresión del derecho de sufragio activo de los españoles residentes en el extranjero por contravenir el derecho a participar en los asuntos públicos y el art. 140 CE.

Sin perjuicio de extender las consideraciones anteriores a las elecciones a los cabildos insulares, el recurrente entiende que el legislador orgánico se ha extralimitado al extender a este singular proceso electoral el concepto de vecino del art. 140 CE a efectos electorales. A juicio del recurrente, el término allí contemplado únicamente lo es para las elecciones estrictamente municipales. En este sentido se recuerda que para la elección de los consejeros insulares la circunscripción es la isla y no el municipio. A mayor abundamiento, la extralimitación aludida supone desconocer por parte del legislador que los cabildos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma, según dispone el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 8.2, en conexión con el 23, que les atribuye la representación ordinaria del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

El recurso concluye con la solicitud de admisión y de que se tenga por presentado para que, previa la tramitación que corresponda, se declare la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley Orgánica 2/2011 supraindicados. Subsidiariamente se solicita la inconstitucionalidad de los mismos por cuanto incluyen en su alcance a las elecciones a los cabildos insulares que deben quedar al margen de la limitación del derecho de sufragio operada por la mencionada Ley Orgánica.

2. Mediante providencia de 17 de mayo de 2011 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los siguientes extremos: primero, admitir el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través de Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tercero, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

La providencia fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 126, de 27 de mayo de 2011.

3. El 25 de mayo de 2011 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se personaba en nombre del Gobierno en el presente recurso y se solicitaba prórroga legal del pazo para presentar alegaciones por ocho días más.

La prórroga fue concedida mediante providencia del Pleno de este Tribunal, de 31 de mayo de 2011, por la que se acordó además incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado.

4. El 1 de junio de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Presidente del Senado en el que se daba traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el día 31 de mayo de 2011 decidiendo la personación del Senado y dar por ofrecida su colaboración a este Tribunal a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados remitió escrito, con fecha de registro en este Tribunal de 13 de junio de 2011, en el que igualmente se daba cuenta del acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 7 de junio de 2011, disponiendo la personación de la misma y dar por ofrecida su colaboración al Tribunal Constitucional a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Con fecha de 22 de junio de 2011 se registró en este Tribunal escrito del Abogado del Estado en el que se contienen las alegaciones que a continuación se relacionan.

El alegante en su escrito dedica un extenso apartado inicial a realizar una serie de precisiones sobre el objeto del recurso, unas consideraciones generales sobre la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero y sobre el significado constitucional de la reforma.

En este sentido, si bien el recurso impugna en general el contenido del art. 3.2 LOREG, falta el necesario término de conexión material, tal y como prevé el art. 32.2 LOTC el relación con la legitimación autonómica en estos procesos constitucionales, en lo que se refiere a los procesos electorales a los consejos insulares de las Islas Baleares, el Consejo General del Valle de Arán y a las juntas generales del País Vasco, que se ven afectados por la reforma electoral operada por la Ley Orgánica 2/2011 pero que quedan fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente. Por tanto el objeto del recurso ha de ceñirse a los procesos electorales municipales y a los cabildos insulares, que por lo demás, son sobre los que vierte la argumentación de la demanda.

Dentro de los apartados de consideraciones genéricas el Abogado del Estado recuerda que la modificación legal controvertida se inspira en un informe del Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno, aprobado por la comisión de estudios del órgano el 24 de febrero de 2009. En dicho estudio se ponen de manifiesto algunas conclusiones, como la tendencia progresiva en las democracias contemporáneas a la disociación de la nacionalidad y ciudadanía en las elecciones locales, haciendo posible que los extranjeros residentes en los municipios puedan votar; en lógica consecuencia parece que los españoles residentes en el extranjero han de votar en los municipios en los que residan. Igualmente se destaca la absoluta excepcionalidad en el Derecho comparado de un sistema que permita, en las elecciones municipales, que los nacionales residentes en el extranjero puedan votar en las mismas. Con estas premisas y, entrando a analizar el fundamento constitucional de la reforma, se indica que el art. 140 CE contiene una inequívoca vinculación entre elector y vecino, y es por ello que la Ley de bases del régimen local, para hacer compatible el precepto constitucional con el voto de los residentes ausentes contiene la previsión de que sean considerados vecinos, únicamente a efectos electorales que es calificada como ciertamente artificiosa por el alegante.

Seguidamente, se pone de manifiesto la naturaleza corporativa de los entes locales afectados por la reforma y que la proximidad de su ámbito de decisión con los electores justifica plenamente la exigencia de la vecindad como condición de ejercicio del derecho de sufragio, existiendo una clara distinción entre los niveles electorales que denomina “políticos” (elecciones generales) y los locales; distinción que encuentra acomodo en algunas resoluciones de este Tribunal, como la Declaración 1/1992, de 1 de junio, o la STC 51/1984, de 25 de abril. Por último, se niega que los arts. 13, 23 y 68.5 CE impongan el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales: en cuanto al art. 68.5 CE porque su contenido alcanza exclusivamente a las elecciones al Congreso de los Diputados, sin que pueda extenderse, en defecto de previsión expresa, al resto de los comicios; por su parte, el tenor de los arts. 13 y 23 CE, en lo que al recurso importa, tiene el valor de asegurar el ejercicio de los derechos políticos a los nacionales a través de la vinculación de estos derechos con nacionalidad, más allá de las excepciones contenidas en el artículo 13 en esa materia, pero no impide que en comicios específicos puedan tenerse en cuenta otras circunstancias como la residencia.

A continuación, el Abogado del Estado sistematiza sus alegaciones en función de los concretos argumentos que sustentan la impugnación.

a) Consideraciones sobre la adecuación de la Ley Orgánica 2/2011 a la Constitución y al bloque de constitucionalidad.

Primeramente se aborda la posible contradicción de la reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral general con la Ley de bases del régimen local y con la Ley 40/2006. El abogado del Estado recuerda cómo de la temprana doctrina de este Tribunal (STC 38/1983) se deduce que el régimen electoral local se incluye en la reserva material de Ley Orgánica contenida en el art. 81.1 CE, es decir, que el régimen electoral local forma parte del régimen electoral general. Es pues, al legislador electoral, a quien incumbe delimitar el derecho de sufragio; delimitación entre la que indefectiblemente está fijar las condiciones de para su ejercicio, sin que la misma pueda ser realizada por otro tipo de legislador. Sentado ello, tampoco se aprecia contradicción alguna entra las normas que indica el recurrente y la Ley electoral, pues dichas normas, al referirse a los derechos políticos de los españoles residentes en el extranjero lo hacen con la salvaguarda “en los términos previstos en la normativa de aplicación” y, las previsiones de la Ley de bases del régimen local no prejuzga los comicios a los que son aplicables las previsiones sobre padrón de españoles residentes en el extranjero. Por último, la cita de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Canarias, resultan improcedentes, pues no pueden referirse a las elecciones locales sino, en su caso, a las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma.

El alegante rebate la tesis del recurso de que el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales forme parte del contenido esencial del art. 23 CE. Primero, la Ley Orgánica 2/2011, no priva a estos españoles de su nacionalidad (lo cual está vedado por el art. 11.2 CE) sino que fija las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio. En segundo lugar, se descarta que la reforma electoral atribuya al censo electoral el carácter constitutivo que le reprocha la demanda. En este sentido, este Tribunal ha destacado la esencialidad del censo electoral para la ordenación del derecho de sufragio activo, aceptando que se erija en un requisito o condición para el ejercicio de tal derecho.

b) Consideraciones sobre la Ley Orgánica 2/2001 y la igualdad.

En este apartado el Abogado del Estado reprocha al recurrente el escaso esfuerzo argumentativo para justificar que la reforma controvertida establece una discriminación carente de justificación objetiva y razonable, pues ni siquiera queda claro el *tertium comparationis*. No obstante, el alegante recuerda que la Ley Orgánica introduce razones que justifican la diferencia de trato de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales respecto de las generales y autonómicas y que es el criterio sociopolítico de la proximidad y mayor enraizamiento.

c) Consideraciones específicas sobre las elecciones a los cabildos insulares.

En el escrito de alegaciones del Abogado del Estado se niega que el legislador electoral se haya extralimitado vinculando la vecindad con las elecciones a los cabildos insulares, toda vez que de los propios preceptos constitucionales queda clara su naturaleza de entes locales, como administración propia de las islas (art. 141.4 CE); es por ello que les son trasladables las previsiones del art. 140 CE y no las del art. 68.5 CE que, como quedó expuesto, quedan reservadas a las elecciones al Congreso de los Diputados. A todo ello se une que las previsiones electorales de la Ley electoral sobre los cabildos son muy similares a las que rigen para los municipios.

Por último, en relación con la afirmación de que los cabildos son instituciones de la Comunidad Autónoma, el Abogado del estado manifiesta que, en realidad, lo que se deduce de las disposiciones estatutarias en que son órganos sujetos a la legislación local básica del Estado, en su condición de entes locales, y a la legislación local de la Comunidad Autónoma en cuanto órganos que representan en cada isla al Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma canaria.

El escrito de alegaciones del Abogado del Estado concluye solicitando de este Tribunal su admisión, que se tengan por hechas las alegaciones contenidas en el mismo y que, previos los correspondientes trámites, se dicte sentencia en la que se declare “la plena constitucionalidad de la totalidad de los apartados impugnados”.

6. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG).

El recurrente denuncia que las modificaciones de la Ley Orgánica del régimen electoral general impugnadas suponen la derogación del derecho de sufragio en las elecciones de los entes locales allí contemplados de los españoles residentes en el extranjero, por cuanto el nuevo régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 prescribe para poder ejercer el derecho de sufragio activo en dichos comicios la inscripción en el censo de españoles residentes en España. En síntesis, el recurso denuncia la vulneración de la igualdad, a través de la conexión de los arts. 14 y 149.1.1 con el 13.2 y 23 CE. Igualmente, la norma controvertida va en contra de los principios democráticos del Estado, lesionando directamente los artículos 13.1, 23.1 —cuyo contenido esencial queda alterado— en conexión con el art. 68.5 CE. Igualmente, se sostiene que, además de los preceptos de la Constitución infringidos, la nueva regulación de las elecciones municipales y de los demás entes locales afectados contraviene disposiciones integradas en el bloque de constitucionalidad, singularmente las previsiones sobre el padrón de españoles residentes en el extranjero y del propio Estatuto de Autonomía de Canarias que atribuye derechos políticos a los canarios residentes en el extranjero.

Por último y, en relación estrictamente con las elecciones a los cabildos insulares, se denuncia que el legislador electoral ha aplicado o extendido indebidamente las previsiones sobre la vecindad contenidas en el art. 140 CE a las elecciones de los cabildos insulares, cuya cobertura constitucional se encuentra en el art. 141 CE y que son, además, órganos de la Comunidad Autónoma canaria.

El Abogado del Estado se opone al recurso en su escrito de alegaciones. Entiende que el régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 es más respetuoso con el tenor del art. 140 CE, del que se deduce la necesaria vinculación entre vecindad y sufragio con base, entre otros, en criterios sociopolíticos de raigambre con el municipio. Defiende que no existe alteración del contenido esencial del art. 23 CE pues, como derecho de configuración legal, es al legislador electoral quien le corresponde el desarrollo del derecho, entre el que indudablemente se encuentra la determinación de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos y al que no se resultan aplicables las prescripciones del art. 68.5 CE, en el ámbito de las elecciones municipales, pues dicha norma rige para las elecciones al Congreso de los Diputados. Por eso mismo no existe contradicción con el régimen básico local, pues las disposiciones sobre el empadronamiento de los españoles residentes en el extranjero y sus consecuencias electorales habrán precisamente de interpretarse en función de lo que establezca el legislador electoral. En lo que respecta a las manifestaciones que se contienen específicamente sobre las elecciones a los cabildos insulares, estima que les son perfectamente aplicables las previsiones del art. 140 CE dada la innegable naturaleza local de estos órganos, que no son órganos de la Comunidad Autónoma en sentido estricto, sino órganos a los que se aplican simultáneamente las normas básicas del Estado en materia local y aquellas que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias.

Una vez expuestas las posiciones de las partes procede fijar adecuadamente el objeto del recurso para, posteriormente, contestar las distintas alegaciones en el orden en el que han sido formuladas por el recurrente.

2. En el origen del recurso de inconstitucionalidad que ahora se resuelve se encuentra la modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral general operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, en lo que supone la restricción del derecho de voto en las elecciones municipales y a los cabildos insulares de los españoles residentes en el extranjero. Más específicamente, la impugnación afecta a los siguientes apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011:

a) Apartado uno, en cuando introduce un nuevo apartado (el tercero) al art. 2 LOREG con el siguiente tenor: “En el caso de elecciones municipales, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España.”

b) Apartado veintiocho, que modifica la redacción del art. 75 LOREG. El motivo de la impugnación, pues dada la extensión del precepto resulta ocioso reproducirlo, es que, al regular el ejercicio del voto por parte de las personas que viven en el extranjero, se omite cualquier referencia al voto de los españoles residentes ausentes en las elecciones a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

c) Apartado cincuenta y cinco, por el que suprime el art. 190 LOREG y que regulaba el procedimiento de voto para las elecciones municipales de los españoles residentes ausentes que viven en el extranjero.

Ha de advertirse que el recurrente no fundamenta su impugnación, una vez indicado el objeto de la misma, con argumentos sobre cada uno de los preceptos de la Ley Orgánica del régimen electoral general controvertidos sino que, establecido que la modificación de la norma electoral ha privado del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los españoles residentes en el extranjero, se argumenta la inconstitucionalidad de dicha consecuencia sistematizando la argumentación, básicamente, en tres tipos de consideraciones: inconstitucionalidad por contravención de distintos preceptos constitucionales y de algunas normas del bloque de la constitucionalidad, introducción de una discriminación no fundada en razones objetivas ni razonables, y en último término una serie de consideraciones específicas sobre la inconstitucionalidad de la privación del voto de los españoles residentes ausentes en las elecciones a los cabildos insulares.

En relación con el ello, ha de convenirse con el Abogado del Estado que, aunque el tenor del art. 2.3 LOREG en la redacción vigente incluye los procesos electorales municipales, a los cabildos y consejos insulares, Consejo General del Valle de Arán y juntas generales, es lo cierto que el recurrente únicamente construye su fundamentación sobre la incidencia de la modificación de la Ley electoral en las elecciones municipales y a los cabildos insulares. Por todo ello a dichos procesos habrá de contraerse la demanda y, en consecuencia, la contestación que este Tribunal dé a la misma. No tanto por la ausencia del necesario punto de conexión material con respecto de las elecciones al resto de órganos locales mencionados en relación con el recurrente (el Gobierno de Canarias) y que denuncia la representación procesal del Gobierno del Estado en su escrito de alegaciones, sino por la ausencia de toda fundamentación que la sostenga. Ello es así en la medida en que la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido superando progresivamente la inicial consideración restrictiva de la legitimación autonómica en este tipo de procesos constitucionales, en términos estrictamente competenciales (STC 25/1981, de 14 de julio), para flexibilizar progresivamente esta exigencia y admitir que dicha legitimación está al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico, llegando a afirmarse “que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción” [SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a); 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y Sentencias allí citadas].

No se admiten sin embargo, por este Tribunal, impugnaciones generalizadas no sustentadas argumentalmente, ya que la necesaria fundamentación del recurso se conforma como una carga inexcusable para el recurrente cuyo incumplimiento exime a este órgano de garantías constitucionales de pronunciarse sobre las mismas, pues la “impugnación de las normas por supuestos vicios de inconstitucionalidad precisa de una fundamentación que contenga un análisis y una argumentación suficientes en la demanda, pues ‘cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida’ (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1), y ello porque hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada [SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b); y 165/2013, de 26 de septiembre de 2013, FJ 13 a)]” (por todas, STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 4).

Una vez concretado el objeto y alcance del recurso que ahora se resuelve, habrá de procederse a constatar los reproches de inconstitucionalidad en el orden que han sido expuestos por el recurrente en su escrito de demanda.

3. El primer orden de fundamentos que sustentan la demanda se dirigen a reprochar a los apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011 impugnados la infracción de distintos preceptos de la Constitución española.

a) Se denuncia en primer lugar la vulneración del derecho de igualdad.

El recurrente entiende que la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 2/2011 infringe los arts. 14, 149.1.1, en conexión con los arts. 13.2 y 23.1 CE. Como advierte el Abogado del Estado, el reproche se encuentra desprovisto de suficiente argumentación que lo sostenga. De la lectura del escrito de demanda, dado que no se precisa el *tertium comparationis* adecuado para examinar la denuncia de discriminación, parece que la vulneración radicaría en que el legislador ha articulado un trato diferente entre los electores españoles, para los procesos electorales a los que se refiere la controversia, en función de la residencia.

Hasta la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011 se ha venido reconociendo a los españoles residentes en el extranjero el derecho de sufragio activo en los distintos procesos electorales. Ha de dejarse constancia, no obstante, de las tendencias contemporáneas que buscan, en cierta medida, disociar la nacionalidad del derecho de sufragio en las elecciones locales y su progresiva vinculación a la residencia y a la vecindad, habida cuenta de la relevante importancia del fenómeno migratorio. Es por ello, que desde distintas instancias se ha considerado que dicha vinculación, a la vez que conduce a plantearse, por un lado, la posibilidad de reconocer y ampliar el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los distintos municipios en las elecciones locales, por otro lado, llevaría a restringir el de los españoles que no residen efectivamente en los mismos.

Sin que sea escasa la atención que la doctrina ha dedicado a este fenómeno, en el informe del Consejo de Estado, de 24 de febrero de 2009, que está en el origen de la reforma electoral de 2011, se destaca, en el caso de las elecciones municipales, la absoluta excepcionalidad del reconocimiento del derecho de voto a los nacionales residentes ausentes desde una perspectiva comparada del Derecho extranjero; asimismo, no han sido pocos los estudios e informes en los que se han puesto de manifiesto a lo largo de estos años las disfuncionalidades o distorsiones que ha provocado en algunos casos el voto de los españoles residentes en el extranjero que, incluso, en algunos municipios, superaban en su correspondiente inscripción censal a los residentes en sentido estricto.

Pues bien ha de recordarse que, según constante doctrina de este Tribunal acerca del alcance de la igualdad en la actividad del legislador, son precisas la concurrencia de una serie de circunstancias como la identidad de supuestos a los que se somete el juicio relacional o de contraste, así como la justificación objetiva y razonable que sustente un eventual trato desigual que, entonces, no podrá reputarse arbitrario, así: “este Tribunal tiene declarado, desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que ‘el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos’ (SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; y 88/2005, de 18 de abril, FJ 5, por todas)” (STC 84/2008, de 21 de julio, FJ 6).

En virtud de dicha doctrina, no es que el recurrente no haya justificado la identidad de los supuestos a los que someter el correspondiente juicio relacional, más allá de una genérica invocación a una diferencia de trato entre ciudadanos españoles, sin poner de manifiesto las distintas circunstancias entre los españoles residentes y los residentes ausentes, como bien lo expresa la necesidad de recurrir a artificios administrativos para hacer posible la condición de vecinos de estos últimos y a los que más adelante se aludirá, sino que la decisión del legislador orgánico de 2011, que se enmarca en el seno de otras modificaciones del censo de españoles residentes ausentes, no se encuentra desprovista de justificación, pues como aparece expresamente en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011, la modificación de los apartados controvertidos busca seguir la “recomendación del Consejo de Estado, para unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución Española y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España”.

No se advierte, en consecuencia, lesión de la igualdad por parte de los preceptos impugnados.

b) Se denuncia la vulneración de los arts. 13.1, 23.1, 53.1 CE “y los restantes que configuran el sistema democrático de nuestro Estado, en particular, el artículo 68.5”.

El recurrente entiende que la justificación del derecho de sufragio de los españoles residentes ausentes se justifica en su condición de nacionales (art. 13.1 en conexión con el 23.1 CE), que se conforma como condición para la titularidad del derecho. Sin que pueda negarse la misma, añade, el legislador electoral ha conculcado el contenido esencial del art. 23.1 CE al conformar la inscripción de los españoles ausentes en el censo de españoles residentes como un requisito que otorga a dicho censo naturaleza constitutiva en contra de la doctrina de este Tribunal. A la luz de estas manifestaciones el recurrente afirma que no se puede dar primacía a la vecindad sobre la nacionalidad, puesto que el art. 140 CE hay que interpretarlo a la luz de otros preceptos constitucionales como el art. 68.5 que imponen el reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles ausentes en todos los procesos electorales.

Cierto que los derechos de participación política no quedan restringidos al ámbito de las elecciones a las Cortes Generales, sino que se extienden a los entes territoriales en que se estructura el Estado, pues se “trata del derecho fundamental, en que encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución” (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2). Pero indefectiblemente, dada la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el art. 23 CE, la participación ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral (arts. 53.1 y 81.1 CE), siempre que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales.

De acuerdo con ello, la Ley Orgánica 2/2011, al prever que para ejercer el sufragio en las elecciones municipales los electores deberán estar inscritos en el censo de españoles residentes en España, no ha alterado la naturaleza declarativa del censo electoral. En efecto, por este Tribunal se ha señalado “la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo —y así lo reconoce la Ley vasca (arts. 2 y 4)—, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta —la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma—, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo” (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3). Pero, siendo ello así, compete indudablemente al legislador electoral la determinación, en expresión de este mismo órgano de garantías constitucionales, de “quiénes pueden elegir” (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 4).

Pues bien, dado que el censo electoral, es concebido como un instrumento esencial para la ordenación del derecho de sufragio (STC 86/2003, de 8 de mayo, FJ 6) y dado que es indispensable la inscripción en el mismo para ejercer el derecho (ídem) seguidamente habrá de examinarse si la conformación que ha realizado el legislador del ejercicio del derecho de sufragio activo que ahora se analiza contraviene la Constitución.

En relación con esta última condición, esto es, el ejercicio del derecho de sufragio, no puede aceptarse la apelación que en el recurso se realiza en orden a una lectura del art. 140 CE en cierta medida subordinada al 68.5 del mismo cuerpo normativo. La atribución por parte de la Constitución de los derechos de participación política a los ciudadanos españoles en los artículos 13.2 y 23.1 —con las excepciones a favor de los extranjeros que se disponen en el propio art. 13.2 CE— no es incompatible con la existencia en la propia Norma fundamental de preceptos que modulen su ejercicio en determinadas circunstancias, como lo es la vinculación del sufragio y la vecindad en las elecciones locales. En este sentido, el tenor del artículo es indudablemente claro cuando establece que “[l]os Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”, elección que, como este Tribunal ha manifestado, hay que incardinar en el art. 23 CE: “el citado precepto exige que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE)” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6).

La claridad del precepto no puede ser desvirtuada, como pretende el recurrente, por la aplicación a las elecciones municipales de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 68.5 CE, en el sentido de que “[l]a ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. A su juicio, a pesar de su ubicación sistemática, el tenor del precepto impone su aplicación a todos los procesos electorales. Ello no puede aceptarse, la localización del precepto en modo alguno es irrelevante, pues se ubica en el seno del título III, dedicado a las Cortes Generales, sin olvidar que, además como indica el Abogado del Estado, el art. 68 CE está destinado en exclusiva a las elecciones al Congreso de los Diputados. En este sentido, una cosa es que el régimen electoral de las elecciones locales sea régimen electoral general en los términos de la reserva del art. 81.1 CE y que dicho régimen electoral general excede del ámbito de las elecciones generales o elecciones destinadas a la provisión de representantes en las Cortes Generales (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3) y otra bien distinta que las disposiciones constitucionales relativas a las elecciones de las Cortes Generales (en este caso, singularmente, del Congreso de los Diputados) puedan extenderse sin previsión expresa a otro tipo de procesos electorales, de similar forma a como la doctrina de este Tribunal ha venido entendiendo que las previsiones de la Constitución relativas a los representantes en las Cortes Generales y que conforman su estatus representativo no pueden extenderse sin la necesaria cobertura legal a los integrantes de otros órganos representativos [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FFJJ 4 y 5; y 36/2014, de 27 de febrero, FJ 6 b)].

Para concluir con el presente fundamento y, como resulta bien conocido, más allá de las normas jurídicas que pueden conformarse como parámetro de constitucionalidad de las leyes además de los preceptos constitucionales, la mera contradicción de una disposición normativa con otra disposición en modo alguno puede determinar la inconstitucionalidad del precepto enjuiciado. No obstante, la contradicción que a juicio del recurrente existe entre el artículo 4.1 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del estatuto de la ciudadanía española en el exterior (“[l]os españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación”) no es tal si se entiende que dichas previsiones lo son, como el propio legislador de 2006 reconoce, “en los términos previstos en la normativa de aplicación”; normativa que no es otra que la dispuesta por el legislador electoral que es a quien corresponde, como ha quedado expuesto anteriormente, la determinación de las condiciones relativas al ejercicio del derecho de sufragio.

No se advierte, por lo tanto, infracción de los preceptos constitucionales citados.

4. El recurrente funda la inconstitucionalidad de los apartados impugnados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, además de en la infracción de los preceptos constitucionales citados en el fundamento anterior, en la infracción de normas que componen el bloque de la constitucionalidad y que se erigen en parámetro para enjuiciar la conformidad de la norma controvertida con la Constitución

Dicho parámetro, a los efectos del presente proceso, quedaría integrado por: el artículo 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante: LBRL) y por el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante: EACan).

Dispone el artículo 17.5 LBRL:

“La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que será de aplicación las normas de esta Ley que regulan el Padrón municipal.

Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.”

La tesis que se sostiene en la demanda es que el apartado tercero del art. 2.3 LOREG, introducido por la Ley Orgánica 2/2011, al imponer como requisito para el ejercicio del derecho de voto en los procesos electorales locales la inscripción en el censo de españoles residentes en España contraviene la disposición de la normativa básica local que, a los efectos del art. 140 CE, ya atribuye la condición de vecinos a los españoles residentes ausentes. Sin embargo, como quedó expuesto en el fundamento anterior, por un lado, la determinación de las condiciones que afectan a la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio se sitúan en el dominio del legislador electoral por lo que, de forma inversa a la que parece sugerir el recurrente, en esta materia es la normativa básica local la que habrá que interpretar conforme a lo dispuesto por el legislador electoral, sin que se advierta, por otro lado, contradicción entre ambas normas, pues el art. 17 LBRL, como indica el Abogado del Estado en sus alegaciones, establece únicamente la vecindad a efectos electorales sin fijar expresamente a qué procesos electorales se extiende, pues dicha determinación corresponde al legislador electoral.

En cuanto al artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el precepto establece:

“1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias.

2. Como canarios, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado.”

La mera lectura del precepto desvela que sus prescripciones operan exclusivamente “[a] los efectos del presente Estatuto”, lo cual por cierto es reconocido por el propio recurrente, sin que la regulación atinente a las elecciones municipales se encuentre en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, y sin que la vinculación especial de los ciudadanos a la Comunidad Autónoma que viven fuera de territorio nacional con la misma, y a la que se alude en el escrito de demanda, pueda incidir en la libertad de configuración del régimen de las elecciones locales de la que dispone el legislador electoral.

Ha de concluirse, por todo ello, que no es posible advertir contradicción alguna entre la regulación impugnada y los preceptos del bloque de la constitucionalidad que esgrime el demandante en su recurso.

5. El recurso concluye con las consideraciones que se dedican, estrictamente, a los efectos que el nuevo régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 tiene sobre las elecciones a los cabildos insulares. En la demanda, sin perjuicio de manifestar que las razones expuestas anteriormente son perfectamente trasladables a las elecciones a los cabildos insulares, incluye dos argumentos destinados a fundar la inconstitucionalidad de la reforma electoral introducida por la Ley Orgánica 2/2011 objeto del recurso en relación con los órganos representativos insulares canarios: la primera, que aun admitiendo (lo que no se hace en el recurso) que la reforma controvertida fuera válida para las elecciones municipales, en modo alguno puede admitirse su constitucionalidad en relación con las elecciones a los cabildos, pues el legislador electoral se ha excedido en su extensión de las previsiones del art. 140 CE, en cuanto las mismas únicamente son predicables de las elecciones municipales, mientras que las referencias a los cabidos insulares se encuentran en el art. 141.4 CE. La segunda que, a tenor de lo prevenido en los arts. 8.2 y 23 EACan, los cabildos insulares son órganos de la Comunidad Autónoma canaria.

Con respecto de la primera alegación, el carácter representativo y democrático de los entes locales supramunicipales a los que alude el art. 141 CE ha sido reconocido por este Tribunal al manifestar que “[e]ste marco constitucional aparece profundamente enraizado en el principio democrático que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la elección de concejales y alcalde, y en el art. 141.2 CE, que encomienda el gobierno y administración de las provincias a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local de la que son titulares las islas, pues aunque el art. 141.4 CE no se refiera expresamente al mismo, como sí lo hace en el caso de municipios y provincias, ‘el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local’ (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3)” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6). En dicho contexto y, dada la innegable naturaleza local de las corporaciones insulares y de la vigencia en las islas del principio representativo al que alude la doctrina expuesta, no se aprecia tacha de inconstitucionalidad en la aplicación, por parte del legislador electoral, del criterio de la vecindad en relación con la inscripción de los votantes en el censo de españoles residentes en España para las elecciones a los cabildos. Así se deduce, por otra parte, de la propia normativa electoral que extiende al procedimiento electoral previsto para estas corporaciones las disposiciones relativas a la elección de los concejales (art. 201.6 LOREG) y, a las que no cabe extender, por las razones a las que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico tercero de la presente Sentencia, las previsiones del art. 68.5 CE.

En relación con la segunda alegación sucede que, tras afirmar la condición de órganos de la Comunidad Autónoma de la que están revestidos los cabildos insulares a tenor de las previsiones estatutarias, el escrito de demanda, como hace hincapié el Abogado del Estado, no concluye consecuencia alguna a los efectos de la controversia planteada. En concreto, el recurrente alude a dos disposiciones estatutarias. En primer lugar, el artículo 8.2, párrafo segundo, EACan:

“Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma.”

El art. 23.5 EACan:

“Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley.”

La total ausencia de consecuencias derivadas de tal declaración dispensaría sin más a este Tribunal de pronunciarse sobre la alegación, pues para ello tendría que reconstruir la demanda, en la que no se alega que las disposiciones controvertidas vulneren competencias de la Comunidad Autónoma. Es cierto que “[l]a singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas —los Consejos Insulares en el caso balear— pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los Consejos Insulares (o, en el caso canario, los Cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, ‘norma institucional básica’ de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla” (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3), pero lo que aquí se dilucida no es una eventual articulación de las bases estatales y las competencias de desarrollo de la Comunidad Autónoma en la materia, sino la determinación del régimen electoral básico, que corresponde al legislador orgánico, y que así lo ha conformado en el título IV LOREG destinado a las elecciones de los cabildos insulares canarios.

La conclusión de las consideraciones expuestas a lo largo de los distintos fundamentos jurídicos conduce a rechazar la inconstitucionalidad de los apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, impugnados en el presente recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 154/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:154

Recurso de inconstitucionalidad 6984-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de Castilla La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

Competencias sobre medio ambiente, defensa y Fuerzas Armadas, aguas y obras públicas de interés general: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la realización de maniobras y ejercicios militares pese a que existe en el interior del parque natural una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional (STC 82/2012).

1. La prohibición de maniobras y ejercicios militares establecida en la disposición impugnada vulnera la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.4 CE, pues aunque la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha posee competencia para la declaración del parque natural, no puede ejercerse dicha competencia de modo que quede menoscabada o invadida la competencia del Estado para declarar una zona como de interés para la defensa nacional [FJ 7].

2. En materia de defensa nacional, *ex* art. 149.1.4 CE, el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario (STC 82/2012) [FJ 7].

3. Las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico en materia de defensa nacional deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación, de esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares que se vayan a realizar sobre el espacio protegido estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia sobre espacios naturales protegidos (STC 82/2012) [FJ 7].

4. Debemos descartar la vulneración por las disposiciones impugnadas de la competencia del Estado sobre aguas supracomunitarias, *ex* art. 149.1.22 CE, pues la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada [FJ 6].

5. Debemos rechazar la vulneración de la competencia estatal en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma del art. 149.1. 24 CE, entre las que deben incluirse la construcción y recrecimiento de presas establecidas en el inciso impugnado, porque la aplicación de la regla de la prevalencia de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad exige que la obra reúna los requisitos establecidos para que una actuación, plan o programa, del Estado o la Comunidad Autónoma pueda prevalecer sobre la ordenación de usos contemplados en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales [FJ 6].

6. En la medida en que la norma autonómica no impide, ni expresa ni implícitamente, la aplicación de las excepciones previstas en la legislación básica, debemos rechazar que los incisos impugnados, que se limitan a ordenar las actividades que se realicen en los espacios protegidos, vulneren la legislación básica en materia de medio ambiente [FJ 4].

7. En caso de concurrencia de competencias en materia de ordenación de los recursos naturales sobre el mismo espacio físico, los planes y actuaciones que realice el Estado se impondrán, con desplazamiento, que no inconstitucionalidad, de la competencia autonómica legítimamente ejercida en materia de espacios naturales, pues la limitación general de usos seguirá siendo legítima y constitucional aunque no opere en el caso concreto en que concurran las condiciones excepcionales establecidas por la legislación básica [FJ 5].

8. Doctrina sobre la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos (SSTC 64/1982, 82/2012) [FJ 3].

9. Doctrina sobre mecanismos de resolución de conflictos que puedan surgir de situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico (STC 82/2012) [FFJJ 5, 7].

10. La reproducción de normas estatales por leyes autonómicas –*lex repetita*– constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada (SSTC 62/1991, 172/2013) [FJ 4].

11. La no reiteración literal de la norma básica por las leyes autonómicas no puede constituir, per se, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6984-2011 promovido por el Presidente del Gobierno contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5, del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, por posible vulneración de las competencias estatales en materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (149.1.22 CE); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5 del Anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del valle de Alcudia y sierra Madrona (“Diario Oficial de Castilla-La Mancha” de 22 de marzo de 2011). El recurso concluye suplicando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos impugnados y se sustenta en los argumentos que se exponen seguidamente.

El objeto de la Ley autonómica impugnada es establecer el marco normativo para la conservación del espacio declarado parque natural, para lo que regula los usos, aprovechamientos y actividades compatibles, autorizables e incompatibles. Y aunque el art. 3.1 de la Ley 6/2011 parece salvar la competencia que la legislación atribuye a otros órganos administrativos, resulta que sus disposiciones son vinculantes para todas las Administraciones públicas cuya actuación tenga incidencia sobre el parque regional, tal y como establece este mismo precepto *in fine*, dejando a un lado cualquier mecanismo de cooperación que permita el ejercicio por el Estado de sus competencias cuando inciden sobre ese mismo espacio físico.

El anejo 2 contiene la clasificación y regulación general de usos y, dentro de ellos, su apartado 2.5 enumera los usos, aprovechamientos y actividades incompatibles, de los cuales los contemplados en los incisos 1, 5, 6, y 21 impiden el ejercicio por el Estado de sus competencias. Aunque la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (art. 32.2 del Estatuto de Autonomía); protección del medio ambiente y ecosistemas (art. 32.7 del Estatuto de Autonomía), y ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art 31.8 del Estatuto de Autonomía), la regulación de estos usos incompatibles excede del ámbito de sus competencias ya que impide que el Estado ejercite las suyas.

a) Se analizan, en primer lugar, las vulneraciones competenciales en que incurren los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2. Alega la demanda que estas disposiciones invaden la competencia estatal del art. 149.1.22 CE. El principio de unidad de gestión e indivisibilidad de las cuencas hidrográficas impide la compartimentación de las competencias estatales de ordenación y gestión de las aguas en las cuencas supracomunitarias, que ha sido el criterio que ha tenido en cuenta el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas (LA) para la distribución competencial en materia de aguas continentales. El ejercicio de competencias autonómicas no puede suponer interferencias o condicionamientos de las decisiones que el Estado debe asumir en ejercicio de sus competencias en esta materia (STC 110/2011, FJ 3). Los recursos hidráulicos que existen en el parque natural forman parte de una cuenca supracomunitaria, por lo que corresponde al Estado y a los organismos de cuenca la ordenación y la regulación del régimen de uso y aprovechamiento y de las concesiones que se otorguen sobre estas aguas, competencia que no puede verse limitada por la prohibición de nuevas centrales hidroeléctricas, la construcción y recrecimiento de presas, las canalizaciones y dragados que contemplan los incisos impugnados, tanto más cuando la Ley de aguas ha arbitrado mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de planificación y en el otorgamiento de concesiones, mediante la emisión de propuestas e informes. En definitiva, la prohibición absoluta de los usos de los incisos 1, 5 y 6 constituye una intervención directa en el demanio hidráulico, con entero desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo y cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita cohonestar las facultades de intervención que corresponden a ambas administraciones.

También invaden la competencia estatal sobre obras públicas de interés general que comprende todo tipo de obras públicas excepto aquellas singularizadas en la lista del art. 149.1 CE, y por tanto, también sobre las obras públicas hidráulicas de interés general con independencia del carácter intra- o intercomunitario de la cuenca en la que se lleven a efecto, por lo que la prohibición de la construcción y recrecimiento de presas impide el ejercicio por el Estado de sus competencias (art. 46 LA).

Por último la prohibición absoluta de estos usos es contraria a la legislación estatal básica en materia de medio ambiente, pues la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad tras destacar la prevalencia de la protección ambiental frente a todo tipo de actuaciones sectoriales en la medida en que los planes de ordenación se imponen a otros instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y a cualesquiera otras actuaciones, permite que se lleven a cabo cuando existan razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 18 de la Ley 42/2007), lo que afecta tanto a los supuestos de interés general competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas. Posibilidad que se impone, incluso, con garantías reforzadas, en los ámbitos incluidos en Red Natura 2000 (art. 5 de la Ley 42/2007). Por ello la conversión del carácter determinante del plan de ordenación de los recursos naturales que establece la Ley 42/2007 en determinante y absoluto, sin posibilidad de excepción supone la vulneración que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado. En otras palabras, la legislación autonómica no puede impedir que el Estado o las Comunidades Autónomas aprueben infraestructuras actividades o aprovechamientos que aunque se aparten de lo establecido en el plan de ordenación de los recursos naturales reúnan los requisitos establecidos en la Ley básica estatal.

En relación a los incisos 1, 5 y 6 termina el Abogado del Estado recuerda la Sentencia 383/2009, de 29 de junio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 183/2005, de 8 de noviembre, de la Junta, por el que se declara la reserva natural del macizo del Pico del Lobo-Cebollera, declarando ilegales, por inconstitucionales, los epígrafes 28, 29 y 30 de la letra d), del anejo 2, con argumentos similares a los que hasta ahora han sido expuestos.

b) En segundo lugar, el inciso 21 del apartado 2.5, del anejo 2, se reputa inconstitucional por el Abogado del Estado por vulneración de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.4 CE. Dentro del recinto del parque se ubica una propiedad de titularidad estatal afectada a la Defensa y ocupada por la estación de microondas de Chorreras y su carretera de acceso, y aunque el inciso 9 del apartado 2.1 del anejo 2 de la Ley 6/2011 relaciona entre las actividades compatibles el acceso de vehículos, mantenimiento y conservación de las construcciones e instalaciones del centro de comunicaciones militares, la prohibición indiscriminada de maniobras y ejercicios militares se hace recaer sobre las actividades típicas ligadas a la defensa nacional en tiempo de paz, ignorando el muy variado contenido que éstas pueden tener y no evaluando su real incidencia e intensidad sobre el medio ambiente. Cita, en amparo de esta alegación, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 2009, no firme en el momento de realizar las alegaciones, que en un supuesto en que se planteaba la misma cuestión concluyó la inconstitucionalidad del Decreto impugnado por invadir la competencia estatal en materia de defensa.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 17 de enero de 2012, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado del mismo para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, y tener por invocado el art. 161.2 CE a los efectos de suspensión de la vigencia de los incisos impugnados.

3. Por sendos escritos registrados en este Tribunal el 1 y 3 de febrero de 2012, respectivamente, el Senado y el Congreso de los Diputados, a través de sus Presidentes, se personaron en el proceso y ofrecieron su colaboración aunque no realizaron alegaciones. El 6 de febrero del mismo año tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el escrito del Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, actuando en representación de éstas, personándose en el procedimiento sin formular alegaciones. El Gobierno autonómico no se personó.

4. Próximo a vencer el plazo de los cinco meses del art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión, el Pleno acordó dar traslado para alegaciones a las partes personadas sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. El incidente fue resuelto por el Pleno mediante el ATC 85/2012, de 8 de mayo, que acuerda levantar la suspensión de los incisos impugnados.

5. Por providencia de 23 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5, del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011,de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona. Alega que la prohibición indiscriminada de los usos en ellos contemplados, con ignorancia de cualquier mecanismo que permita cohonestar el ejercicio por el Estado de las competencias que la Constitución le atribuye y que tienen incidencia sobre ese espacio territorial, vulnera las competencias estatales en materia de defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (149.1.22 CE); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Las Cortes de Castilla-La Mancha no hicieron alegaciones.

2. La Ley 6/2011, de declaración del parque natural en la que se inscribe el anejo 2, a cuyo apartado 2.5 pertenecen los incisos impugnados, trae causa del Decreto 214/2010, de 28 de septiembre, que aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona e inicia el procedimiento de declaración de parque natural para el espacio ubicado en diversos términos municipales de la provincia de Ciudad Real, por reunir los requisitos establecidos en el art. 41 de la Ley de Castilla-La Mancha 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza, para la declaración de esta figura de protección de un espacio natural. Según reza el anejo 1 de la Ley 6/2011, los límites del parque coinciden con los de los anejos II y V.I. del plan de ordenación del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, e incluye bienes del dominio público hidráulico comprendidos en las cuencas hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana (apartado 2.3 del anejo 1 Decreto 214/2010), ambas de carácter supracomunitario (Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos).

Sirviendo al propósito referido en la exposición de motivos de asegurar la conservación de los valores naturales de la zona, procurando su restauración cuando se encuentren degradados, el art. 3 de la Ley citada prevé que los usos, aprovechamientos y actividades a realizar en el espacio comprendido en el parque se someterán a la regulación establecida por la ley y, en concreto, a la normativa de usos establecida en el anejo 2 que, a su vez, se limita a reproducir la contenida en el plan de ordenación

Esto es, el anejo 2 de la Ley impugnada contiene una de las determinaciones mínimas que, de acuerdo con el art. 19 d) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y la biodiversidad, deben contener los planes de ordenación de los recursos naturales (“determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto a los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad”), con independencia del rango legal o reglamentario de la norma que los establezca. A tal fin, distingue entre usos compatibles, usos autorizables y usos incompatibles, estableciendo para estos últimos un listado cerrado que, a diferencia de lo previsto para los compatibles y autorizables, no corresponde desarrollar al plan rector de uso y gestión que aprueba la Consejería competente (art. 4 de la Ley 6/2011).

Pues bien, todos los incisos impugnados en este proceso constitucional se encuadran dentro de los denominados usos, aprovechamientos y actividades incompatibles. En concreto, las nuevas centrales para la producción de energía nuclear, térmica, geotérmica, hidroeléctrica, eólica, termosolar y fotovoltaica (inciso 1); la nueva construcción o recrecimiento de presas así como los nuevos trasvases de agua, salvo casos de necesidad de abastecimiento para consumo humano por episodios de sequía y la extracción o derivación de aguas directamente de los bonales (inciso 5); las canalizaciones, dragados y demás operaciones similares que supongan la destrucción del biotopo en ríos, arroyos o humedales (inciso 6) y, finalmente, las maniobras y ejercicios militares (inciso 21). Tal y como establece el art. 3 de la Ley impugnada, la regulación de usos contenida en la ley vincula a las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias cuando incidan en el espacio físico incluido dentro del parque, lo que comprende, inequívocamente, a la Administración autonómica, la local, y la estatal.

3. La controversia competencial suscitada en este proceso constitucional plantea dos tipos de problemas en torno a los cuales, para mayor claridad expositiva, se ordenará nuestro análisis aunque ello implique alterar el orden con que la demanda expone las vulneraciones constitucionales denunciadas. El primero, de inconstitucionalidad mediata, ya que se alega la contradicción con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, vigente cuando se aprobó la Ley impugnada y en el momento de dictarse esta Sentencia. El segundo versa sobre la concurrencia de títulos competenciales del Estado y la Comunidad Autónoma sobre un mismo espacio físico.

Antes de entrar en ellos, debemos determinar cuál es el título competencial más específico para el dictado de la Ley impugnada, a sabiendas de que en materias como el medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales, existen profundas interacciones. Para ello es necesario atender, tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5).

Como este Tribunal recordó en la STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4, los espacios naturales son el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente. Debe recordarse que desde las SSTC 64/1982, 69/1982, 82/1982 y 102/1995, se ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente el Tribunal Constitucional ha dicho que la materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquélla —“el soporte topográfico” del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995— y a una determinada forma de actuación —basada sobre todo— “en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones” (STC 195/1998, de 11 de octubre, FJ 3).

La Ley impugnada declara la existencia de un espacio protegido definiendo sus límites, regulando los usos y actividades, la administración y financiación del parque natural y su área de influencia socioeconómica, todo ello con la finalidad de conservar los valores naturales que han llevado a su protección, procurando su restauración cuando se encuentren degradados. Reúne, pues, los tres elementos que, tal y como señaló la STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, exige el art. 27.1 de la Ley 42/2007 para la declaración del espacio natural protegido, esto es, el elemento territorial, el formal o declaración y el teleológico cual es la preservación de sus cualidades ecológicas.

En todo caso, esta distinción entre las materias medio ambiente y espacios naturales carece en este supuesto de trascendencia práctica, no sólo porque las competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos deben respetar la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4), sino porque el art. 32.2 y 7 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha competencia sobre espacios naturales protegidos, pero sólo de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales.

4. Una vez determinado el título competencial que asiste a la Comunidad Autónoma para el dictado de la Ley parcialmente impugnada, estamos ya en condiciones de analizar el problema de inconstitucionalidad mediata, por vulneración de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad. La Abogacía del Estado alega que la Ley autonómica habría desplazado la regla básica de la prevalencia de actuaciones sectoriales excepcionales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, sustituyéndola por la contraria, esto es, por la absoluta prevalencia de la protección ambiental sobre cualesquiera otro tipo de actuaciones. Es decir, la vulneración se habría producido por la regulación de determinados usos, aprovechamientos y actividades incompatibles al omitir aludir a las excepciones contempladas en la legislación estatal.

La Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos, ampliando sustancialmente la previsión del art. 5 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, hoy derogada. Así, si de acuerdo con la anterior regulación básica, los planes de ordenación de los espacios naturales sólo se imponían a los instrumentos de ordenación territorial o física y tenían carácter meramente indicativo para cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, el art. 18.3 de la Ley 42/2007 prevé que los planes de ordenación de los recursos naturales, que comprenden, entre otras determinaciones, las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse (art. 19 de la Ley 42/2007), se imponen a cualesquiera actuaciones, planes y programas sectoriales. Así pues, son vinculantes para todas las Administraciones públicas. Y aunque la Ley 6/2011, de declaración del parque natural no es propiamente un plan de ordenación de los recursos naturales, ha incluido entre sus determinaciones la regulación de los usos que forma parte del contenido mínimo que debe comprender este tipo de planes de ordenación (art. 19 de la Ley 42/2007), y lo ha hecho en los mismos términos del Decreto 214/2010, de 28 de septiembre, que aprueba el plan de ordenación, por lo que resulta igualmente de aplicación la regla general de prevalencia de los intereses ambientales protegidos por esta herramienta jurídica.

A la vez, la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad establece sus excepciones, al mismo tiempo que impone esta regla general. Permite que los planes, programas y actuaciones sectoriales puedan oponerse a lo establecido en el plan de ordenación de los recursos naturales siempre que concurra una razón imperiosa de interés público y de primer orden, lo que habrá de realizarse, con decisión motivada y pública (art. 18.3 de la Ley 42/2007).

Estas previsiones son formalmente básicas, ya que así lo establece la disposición final segunda de la Ley 42/2007. También son materialmente básicas en la medida en que ordenan y priorizan otros intereses públicos concurrentes con el principio consagrado en el art. 45 CE, y establecen el criterio para resolver los conflictos que puedan surgir por el ejercicio de las competencias sectoriales, estatales o autonómicas, que inciden sobre un mismo espacio físico, sin que el establecimiento de una regla de prevalencia y sus excepciones llegue a agotar la regulación material en materia de espacios naturales protegidos; atribuya al Estado competencias de las que carece, ni le permita absorber competencias autonómicas. Como señaló la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 20, la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, no autoriza a unificarlas mediante la absorción de una por la otra.

La doctrina constitucional no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9; y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, *per se*, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable.

Pues bien, los incisos 1, 5 y 6, que se enmarcan en los denominados “usos, aprovechamientos y actividades incompatibles”, lejos de establecer un tipo de prevalencia, se limitan a ordenar los usos en aplicación de lo establecido en el art. 19 de la Ley 42/2007, que obliga a imponer las correspondientes limitaciones a las actividades que se realicen en los espacios protegidos para la preservación de sus valores naturales. La inconstitucionalidad derivaría, en su caso, del art. 3 de la Ley impugnada, que es el que establece la prevalencia del interés ambiental protegido por la limitación de usos y no reproduce las excepciones de la ley estatal.

Pero nada hay en el tenor literal de este precepto, ni en la exposición de motivos de la Ley 6/2011, que permita afirmar que la reiteración de la regla general excluye las excepciones contempladas por la norma básica, tanto más cuanto éstas deben establecerse una vez que la colisión entre intereses públicos se haya producido, lo que deberá hacerse caso a caso, de forma motivada, a la vista de las razones imperiosas de interés público concurrentes, sin que por el Abogado del Estado se haya invocado afectación cierta a actividades sectoriales autonómicas o estatales que, reuniendo las condiciones contempladas en la legislación básica ambiental, hayan quedado impedidas. Esta conclusión se ve reforzada, aún más, por el hecho de que el Abogado del Estado se haya limitado a impugnar por esta causa, los tres incisos que establecen usos incompatibles que afectan al demanio hidráulico, excluyendo los demás. Si, en efecto, la omisión del art. 3 de la Ley 6/2011 se interpretara como exclusión de las excepciones establecidas en la legislación básica, la inconstitucionalidad debería extenderse a todos los incisos que establecen usos incompatibles, afecten a competencias autonómicas o estatales, y a todos los que regulan usos autorizables, pues tampoco sería posible la actividad sectorial si tuviera que realizarse en condiciones distintas de las que pueden ser autorizadas.

En la medida en que la norma autonómica no impide, ni expresa ni implícitamente la aplicación de las excepciones previstas en la legislación básica, debemos rechazar que los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 vulneren la legislación básica en materia de medio ambiente.

5. Resuelto en los términos expuestos el problema de inconstitucionalidad mediata, debemos ahora abordar el problema de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de las competencias que el Estado debe actuar sobre ese mismo espacio físico, como consecuencia del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia sobre espacios naturales protegidos.

Es doctrina de este Tribunal que las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. Ahora bien, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3).

La concreción de los principios de la doctrina constitucional se ha llevado a cabo por el legislador básico estatal al regular el criterio conforme al que deberán ser resueltos los problemas de concurrencia competencial sobre un espacio natural protegido, estableciendo la primacía de la ordenación del espacio protegido mediante la imposición de las correspondientes limitaciones y prohibiciones de usos, sobre cualesquiera planes, programas y actuaciones concretas, salvo que concurran los requisitos excepcionales antes señalados, en cuyo caso la actividad sectorial en cuestión no quedará vinculada por la regulación de los usos. Sólo entonces los planes y actuaciones que realice el Estado o permita realizar a terceros en ejercicio de sus competencias, al igual que las que son competencia de las Comunidades Autónomas, se impondrán, con desplazamiento, que no inconstitucionalidad, de la competencia autonómica legítimamente ejercida en materia de espacios naturales, pues la limitación general de usos seguirá siendo legítima y constitucional aunque no opere en el caso concreto en que concurran las condiciones excepcionales establecidas por la legislación básica.

Y no cabe afirmar, en contra de lo que alega la representación del Estado, que ésta previsión de la legislación básica excluye de raíz cualquier fórmula de colaboración en el ejercicio de las competencias concurrentes, y en especial en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia en materia de espacios naturales, desde el punto y hora que, por exigencia de la ley básica, los planes de ordenación y, por tanto, las limitaciones de usos que estos deben comprender, con independencia del rango de la norma que los adopte, se sujetan a información pública y audiencia de los interesados (art 21 de la Ley 42/2007), lo que implica la participación del organismo de cuenca cuando estén afectadas las aguas de cuencas supracomunitarias, o del órgano estatal competente para las actividades que puedan verse afectadas o impedidas por la ordenación medio ambiental.

Es importante señalar, aún, a los efectos de fijar el canon de constitucionalidad que resulta de aplicación para resolver la vulneración alegada, que las reglas básicas establecidas en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias, por lo que para el análisis de los incisos impugnados no bastará con estar a la aplicación de la regla de prevalencia establecida en la legislación básica medio ambiental, sino a lo establecido en la legislación estatal sectorial si de ella resultara una regulación diferente.

6. Esto expuesto, podemos ya comenzar con las concretas vulneraciones que alega la demanda basadas en que se ha impedido al Estado el ejercicio de sus competencias, las cuales habrían quedado desplazadas por el ejercicio de la Comunidad Autónoma de las suyas. En concreto se imputa a los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 la vulneración de la competencia que asiste al Estado *ex* art. 149.1.22 CE, esto es, sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. Los incisos impugnados son del siguiente tenor:

“1) Nuevas centrales para la producción de energía nuclear, térmica, geotérmica, hidroeléctrica, eólica, termosolar y fotovoltaica. Se exceptúan los dispositivos domésticos destinados al autoconsumo… 5) La nueva construcción o recrecimiento de presas. Los nuevos trasvases de agua, salvo casos de necesidad de abastecimiento para consumo humano por episodios de sequía. La extracción o derivación de aguas directamente de los bonales. 6) Canalizaciones, dragados y demás operaciones similares que supongan la destrucción del biotopo en ríos, arroyos o humedales.”

Invoca el Estado su competencia sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) por lo que, afectando el parque natural a cuencas supracomunitarias, la regulación de los usos incompatibles estaría incidiendo en el ejercicio de las competencias estatales tanto en materia de planificación hidrológica, como ordenación de aprovechamientos y de autorizaciones y concesiones que corresponde otorgar al organismo de cuenca.

No procede argumentar en este momento sobre la competencia que asiste al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, cuestión ya resuelta, por otra parte, en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 30/2011, de 16 de marzo, FJ 5; y 332/2011, de 17 de marzo, FJ 5, o incluso sobre las concretas facultades que a éste corresponden a partir de este título, sino de determinar si la regulación de los usos incompatibles de los incisos impugnados puede limitar su ejercicio sin incurrir en inconstitucionalidad.

Procede señalar, también, que es la primera vez que se plantea en sede constitucional la concurrencia de competencias estatales y autonómicas que inciden sobre las aguas supracomunitarias a resolver conforme al criterio de prevalencia establecido en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, sólo aplicable a la ordenación contenida en los planes de ordenación de los recursos naturales de espacios naturales protegidos. Así, en las sentencias en las que se ha dado respuesta a la concurrencia competencial que afecta a las aguas supracomunitarias en relación con la fijación de los caudales ecológicos, no estaba en juego la ordenación de los espacios naturales, tal y como ha sido configurada por la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos, sino la competencia en materia de pesca o de protección general del medio ambiente (por todas, SSTC 123/2003, de 19 de junio; 110/2011, de 22 de junio, FJ 7; y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5).

Respecto de la materia de espacios naturales protegidos, este Tribunal ha dicho “que se refiere a una determinada forma de actuación —basada sobre todo en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones” (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 5), regulación que junto con la delimitación física, declaración formal y finalidad, define el ejercicio de esta competencia. Del contenido de los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley 6/2011, no es posible inferir que la ordenación contenida en los mismos exceda la imposición de límites o prohibiciones a la utilización del espacio físico especialmente protegido por el que discurren las aguas supracomunitarias, o que tenga un efecto extraterritorial que exceda los límites del parque natural, o que no sirvan a la finalidad de conservación que define esa competencia.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, regula expresamente la incidencia de los planes de ordenación de espacios naturales protegidos en la planificación hidrológica. En concreto su art. 43.2 (antiguo art. 41.2 de la Ley de aguas), al regular las previsiones de los planes hidrológicos de cuenca prevé que “podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección”.

El sentido de este precepto fue objeto de un extenso análisis por este Tribunal: “El art. 41.2 prevé un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el precepto deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes ‘recogerán’ la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Lo que la Ley impugnada ordena en este punto es que, cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial, cuestión sobre la que no es preciso añadir nada ahora, dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, ‘recogerse’ o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3)” [STC 227/1988 de 29 de noviembre, FJ 20 e)], y por los organismos de cuenca, cabe añadir ahora, en el ejercicio de sus competencias dado el carácter vinculante de los planes hidrológicos.

La legislación estatal sectorial no impone una regla distinta a la contemplada por la Ley del patrimonio natural y biodiversidad. Antes al contrario, el Estado, y en concreto la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias, que son las afectadas en este caso, está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada. En base a ello, debemos descartar la vulneración de la competencia que sobre aguas supracomunitarias atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE.

Por las mismas razones expuestas debemos rechazar la vulneración de la competencia estatal en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma del art. 149.1. 24 CE, entre las que deben incluirse las consistentes en la construcción y recrecimiento de presas. Y no sólo porque se trata de un conflicto preventivo en la medida en que el Estado no ha acreditado que la regulación de este uso incompatible haya impedido la realización de una obra pública de su competencia, sino porque incluso en el caso en que hubiera ocurrido así, la aplicación de la regla de la prevalencia de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad exige que la obra en cuestión reúna los requisitos establecidos para que una actuación, plan o programa, del Estado o la Comunidad Autónoma pueda prevalecer sobre la ordenación de usos contemplados en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales en cuyo caso, por aplicación de la legislación básica, la ordenación de usos quedaría desplazada en lo relativo a esa concreta obra.

7. Se impugna finalmente el inciso 21 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley 6/2011, que incluye, entre los usos y actividades incompatibles, las maniobras y ejercicios militares. Alega el Abogado del Estado que esta prohibición vulnera la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.4 CE, pues dentro del parque se encuentra una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional y ocupada por la estación de comunicaciones de Chorreras y su carretera de acceso, y aunque el inciso 9 del apartado 2.1 del anejo 2 de la Ley 6/2011 relaciona entre las actividades compatibles el acceso de vehículos, mantenimiento y conservación de las construcciones e instalaciones del centro de comunicaciones militares, la prohibición se hace recaer sobre otras actividades típicas ligadas a la defensa nacional en tiempo de paz.

En materia de defensa nacional, este Tribunal ha afirmado que el ejercicio por el Estado de su competencia “impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario. Aquí, en efecto, el Gobierno, en el marco de la competencia exclusiva que sobre defensa reconoce al Estado el art. 149.1.4 CE y de las facultades que le otorga la Ley 8/1975, ha decidido destinar a polígono de entrenamiento de la Fuerza Aérea una zona del territorio castellano-manchego carente de tutela singular como espacio natural protegido, y es evidente que tal decisión no podría verse contradicha por la Comunidad Autónoma concernida a través de una declaración a posteriori de esa zona como Parque, pues semejante declaración, que equivaldría a la pretensión de sustraer a la zona en cuestión al destino que le fue señalado en el ejercicio legítimo de una competencia estatal, implicaría el desconocimiento de ésta y la vulneración consiguiente del citado precepto constitucional. Es cierto que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha posee, según antes dijimos, la competencia de declarar como Parque las áreas de su territorio que reúnan las características descritas en el art. 13 de la Ley 4/1989, pero también lo es que la referida competencia no puede ejercerse de modo que quede menoscabada o invadida la competencia del Estado para declarar una zona como de interés para la defensa nacional, ya que —reiterando doctrina consolidada de este Tribunal (cfr., v.g., STC 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 3)— el Estado no ha de verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia autonómica” (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4).

Aunque el Abogado del Estado no ha invocado que los terrenos hayan sido declarados zona de interés para la defensa nacional, que era el supuesto analizado en la Sentencia citada, es indiferente a estos efectos el instrumento jurídico utilizado ya que lo determinante es que ya había ejercido efectivamente la competencia cuando la Ley impugnada declaró el parque natural y prohibió el uso relacionado con la competencia del art. 149.1.4 CE. En consecuencia, la prohibición de maniobras y ejercicios militares conlleva su vulneración. Sin perjuicio de lo expuesto, conviene recordar que este Tribunal ha afirmado, también en materia de defensa nacional (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3), que las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares que se vayan a realizar sobre el espacio protegido estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y, en especial, los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia sobre espacios naturales protegidos, y así podrán instarlo las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las acciones que les competen.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar inconstitucional y nulo el inciso 21 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 155/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 261, de 28 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:155

Recurso de inconstitucionalidad 1345-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al artículo 6.2 c) de la Ley electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre.

Principio de igualdad, derecho de acceso a los cargos públicos e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece la incompatibilidad parlamentaria de los alcaldes, presidentes de diputaciones provinciales y de mancomunidades de municipios.

1. No es posible apreciar arbitrariedad en la reforma del sistema de incompatibilidades parlamentarias introducido por la norma autonómica impugnada, pues conforme a la propia exposición de motivos dicha reforma en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias [FJ 6].

2. La finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión, sin que exista razón alguna para negar que dichas apreciaciones puedan extenderse a los titulares de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas (STC 178/1989) [FJ 6].

3. La incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria y conservación de la misma una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional o estatutario, la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral [FJ 3].

4. Todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, pero no a la inversa, de esta forma, los supuestos de inelegibilidad se transforman en causas de incompatibilidad por expresa previsión del legislador si, aun no concurriendo la tacha cuando el representante concurrió a las elecciones como candidato, una vez electo y, mientras ostente la condición de parlamentario, pretendiera acceder a algunos de los cargos calificados como inelegibles que, en ese momento, se transformarían en causas de incompatibilidad (STC 45/1983) [FJ 2 a)].

5. La determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral, *ex* art. 70.1 CE o del correspondiente Estatuto de Autonomía en el caso de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que en el ámbito estatal —no así en el autonómico— la Constitución haya previsto inicialmente una serie de supuestos de incompatibilidad, arts. 67.1 y 70.1 CE, que pueden ser ulteriormente ampliados por el legislador electoral (STC 72/1984) [FJ 2 a)].

6. El art. 23.2 CE, bajo cuyo amparo encuentran tutela las distintas manifestaciones del *ius ad officium* y del *ius in officium* de los representantes políticos tiene un alcance que excede del derecho de sufragio pasivo [FJ 3].

7. Doctrina sobre las incompatibilidades parlamentarias y su desarrollo normativo (SSTC 45/1983, 36/2014) [FJ 2].

8. Doctrina sobre la igualdad en la ley y la carga de aportar un término válido de comparación (STC 120/2010) [FFJJ 4, 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1345-2012, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c) de la Ley electoral de Andalucía. Han intervenido la Letrada de la Junta de Andalucía y el Letrado del Parlamento de Andalucía y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado con fecha 7 de marzo de 2012 en el Registro General de este Tribunal, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y en nombre del Presidente del Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c) de la Ley electoral de Andalucía. La norma ha sido publicada en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, núm. 244, de 15 de diciembre de 2011.

En los antecedentes del recurso, el demandante pone de manifiesto que, con fecha 26 de enero de 2012, la comisión permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 1/2012 destacando como conclusión que se apreciaban “fundamentos jurídicos para interponer recurso de inconstitucionalidad” contra la precitada norma. Igualmente, el Abogado del Estado demandante da cuenta de la solicitud de fecha 2 de marzo siguiente, cursada por el Consejo de Ministros al Sr. Presidente del Gobierno para la promoción del recurso, así como de la decisión de éste sobre su interposición, adoptada el día 5 de marzo siguiente. Se aporta, al respecto, la correspondiente justificación documental.

Una vez expuestos dichos antecedentes, el Abogado del Estado comienza la fundamentación jurídica del recurso sosteniendo que el artículo 1 de la Ley 9/2011 vulnera el artículo 23.2 en relación con los artículos 14 y 9.3, todos del texto constitucional, “al privar del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento de Andalucía a los Alcaldes, Presidentes de Diputación Provincial y Presidentes de Mancomunidades de Municipios” a los que declara incompatibles, fundando su reproche en la diferencia de trato con otros altos cargos de las diversas administraciones públicas que sí son compatibles. Sin perjuicio de ello, el demandante reconoce que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, las quejas relativas al art. 14 CE han de quedar subsumidas en el examen del derecho de acceso al cargo público electivo, por cuanto el art. 23.2 CE impone que se sustancie en condiciones de igualdad. Asimismo, destaca que, en cuanto derecho de configuración legal, el legislador dispone de un amplio margen para regular el derecho, si bien el debido respeto a la igualdad y a la necesidad de preservar el carácter representativo de los cargos objeto de la regulación se erigen como límites a dicha libertad. Precisamente, en relación con la igualdad en la ley, las eventuales diferencias de trato introducidas por el legislador deben sustentarse en una justificación objetiva y razonable, aunque, en términos estrictamente relacionales, la comparación para establecer una posible desigualdad de trato ha de hacerse entre situaciones homogéneas y equiparables. Si concurre la identidad de situaciones, el legislador tiene vedado articular un trato distinto a quienes se encuentren en dichas situaciones.

Tras las consideraciones previas que acaban de exponerse, el Abogado del Estado pasa a fundar la impugnación de la norma anteriormente citada en los siguientes motivos:

a) La Ley electoral andaluza establece una diferencia de trato entre supuestos perfectamente análogos.

El Abogado del Estado señala que la Ley electoral andaluza, en su artículo 6.4, párrafo segundo, ha exceptuado de la incompatibilidad parlamentaria a los altos cargos, entendiendo que se refiere a todos, con independencia de la Administración de procedencia, que no incurran en causa específica de inelegibilidad e incompatibilidad, señalando, a partir de una interpretación sistemática de los preceptos de la Ley Orgánica de régimen electoral general que cita y de los de la legislación andaluza reguladores de las incompatibilidades de los altos cargos de la Comunidad Autónoma, que, “en pura teoría” nada impediría al Presidente del Gobierno de la Nación y al o a los Vicepresidentes sin cartera ministerial que no ostentaran la condición de Diputados al Congreso concurrir a las elecciones al Parlamento de Andalucía, mientras que, por parte autonómica, serían compatibles el Presidente, los Vicepresidentes, los Consejeros, así como los miembros del Gabinete de la Presidencia (salvo el Jefe del Gabinete). Frente a lo expuesto, se indica la diferencia de trato que impone la norma impugnada a los alcaldes o presidentes de diputaciones provinciales con respecto de los vicepresidentes, miembros de las juntas de gobierno locales, los tenientes de alcalde o los concejales miembros de dichas juntas.

b) La diferencia de trato es arbitraria.

El Abogado del Estado recuerda que, para que una desigualdad de trato resulte constitucionalmente admisible, es necesario que se sustente sobre una justificación objetiva y razonable y que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, pues, en caso contrario, concurriría la vulneración de los artículos 9.3, 14 y 23.2 CE.

En el parecer del recurrente, de la lectura de la exposición de motivos de la Ley 9/2011 no es posible colegir esa justificación, pues se alude genéricamente como finalidad de la norma a la recuperación de la confianza del ciudadano en el político, para lo que se acude a un reforzamiento de las causas de incompatibilidad, de forma que quede garantizada la plena dedicación de los parlamentarios a la tarea representativa. Sin embargo, a juicio del recurrente, la recuperación de la confianza no puede realizarse estableciendo diferencias arbitrarias, en la medida que en la norma no aparecen criterios que justifiquen la diferencia. Aunque la insuficiente explicación que se contenga en preámbulos o exposiciones de motivos no resulte por sí misma determinante para apreciar la inconstitucionalidad de una norma, según la doctrina de este Tribunal (STC 163/2011), sí se señala por el recurrente que es preciso indagar en la existencia de criterios que avalen la distinción. Y, a su juicio, no es posible encontrarlos, pues los cargos locales declarados incompatibles por la Ley 9/2011 tienen similar carga de trabajo —si no menor en el caso de los entes menores— a otros altos cargos compatibles.

A mayor abundamiento, se defiende que, no sólo no existen razones que justifiquen la restricción del derecho fundamental, sino que lo que existen, precisamente, son razones en sentido contrario. Así, se señala que la presencia en el Parlamento andaluz de los cargos excluidos se sostendría en las intensas competencias que, en materia local, reconocen los artículos 59 y 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía a aquéllos. En suma, concluye el demandante afirmando que “resulta evidente el interés que, desde una perspectiva estatutaria, tiene la presencia de los alcaldes y presidentes de entidades locales en el Parlamento autonómico”.

Para finalizar los motivos de impugnación, el Abogado del Estado se remite *in extenso* al dictamen del Consejo de Estado recabado sobre el particular, en el que se pone de manifiesto la inexistencia de razones que expliquen la diferencia de trato entre altos cargos compatibles e incompatibles, sin que el carácter territorial sea un factor determinante.

El escrito del Abogado del Estado finaliza solicitando que se tenga por interpuesto el recurso contra la referida norma y, previos los trámites oportunos, se dicte Sentencia estimatoria declarando inconstitucional y nulo el precepto impugnado. Mediante otrosí digo y, con invocación del art. 161.2 CE, solicita que se acuerde la suspensión de la norma recurrida.

2. Mediante providencia de 17 de abril de 2012, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó los siguientes extremos: primero, admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Andalucía y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tercero, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso —7 de marzo de 2012— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, disponiendo la oportuna comunicación a los Presidentes de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía; cuarto, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

La providencia fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 93, del día 18 de abril de 2012.

3. El día 25 de abril de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de fecha 24 anterior, firmado por el Presidente del Senado, en el que se daba cuenta del acuerdo de la misma fecha adoptado por la Mesa de la Cámara dando por personado al Senado en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Por su parte, con fecha de 26 de abril de 2012, se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Presidente del Congreso de los Diputados en el que se daba cuenta del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, con fecha de 24 de abril de 2012, por el que se daba por personada a la Cámara e igualmente por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El día 9 de mayo de 2012 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que por su cargo ostenta, y en el que se contenían las siguientes alegaciones.

Primeramente se pone de manifiesto que el objeto del recurso deja fuera cualquier pretensión de carácter competencial para centrarse exclusivamente en la vulneración del artículo 23.2, en relación con el artículo 14, ambos de la Constitución. Sobre el particular, recuerda la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el derecho fundamental allí recogido, configuración que corresponde al legislador con el límite, dentro del amplio margen de discrecionalidad del que dispone, del debido respeto a su contenido esencial.

Con estas premisas, entiende, en segundo término, la representante de la Junta de Andalucía que el recurso únicamente puede prosperar si resulta acreditado que el legislador andaluz haya vulnerado el contenido esencial del derecho concernido, resultando irrelevantes para el éxito del recurso, los meros desacuerdos “personales o subjetivos sobre los límites establecidos por la Ley, para el ejercicio de este derecho”. En este sentido, recuerda que el propio artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía presta cobertura y habilita al legislador para que establezca las causas de incompatibilidad e inelegibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, lo que específicamente se verifica en la Ley electoral de esta Comunidad Autónoma, haciéndolo de modo semejante a como, en el ámbito estatal, opera el art. 70.1 CE, respecto del legislador electoral.

En referencia al principio de igualdad ante la ley, el escrito de alegaciones destaca el carácter relacional del juicio de igualdad y del examen de la justificación que se encuentra en la base de la decisión del legislador como criterios necesarios para acometer dicho juicio. Así, respecto del elemento relacional, la Letrada de la Junta de Andalucía niega que los supuestos esgrimidos por el recurrente sean términos válidos de comparación, pues la doctrina de este Tribunal exige identidad. Además, en contra de lo sostenido en el recurso, afirma que la legislación estatal aplicable impide a todos los miembros del Gobierno de la Nación, sin excepción alguna, cualquier eventual compatibilidad con los cargos representativos autonómicos e idéntica consecuencia cabe predicar de los cargos locales aludidos. Sobre ese particular, en el escrito se indica cómo en alguna otra Comunidad Autónoma se ha introducido la incompatibilidad de alcaldes y presidentes de diputación sin que haya merecido reproche estatal alguno, citándose al respecto la Ley 8/1985, de 13 de agosto, electoral de Galicia que declara en su artículo 4.1 c) “no sólo incompatibles, sino incluso inelegibles” a los alcaldes, presidentes de diputación provincial y diputados provinciales.

En relación con el segundo de los elementos relevantes para el juicio de igualdad, el examen de la justificación, se reprocha la contradicción argumental del recurso toda vez que en el mismo se reconoce a la norma la finalidad de la recuperación de la confianza en los representantes políticos mediante el refuerzo de las incompatibilidades como una finalidad constitucionalmente legítima y, sin embargo, se objete que aquélla carezca de justificación objetiva y razonable, por cuanto el reconocimiento de aquella finalidad conlleva necesariamente la constatación de dicha justificación. Se hace mención, con la incorporación de la exposición de motivos de la Ley, a dicha finalidad constitucionalmente legítima y a la justificación, que se reputa razonable.

Asimismo, se niega que la arbitrariedad se pueda extraer a partir de un examen de la “carga de trabajo” de los cargos declarados incompatibles con otros que no lo son, puesto que el objetivo de la norma lo que persigue es la dedicación exclusiva de los representantes parlamentarios, concepto éste que es distinto del de “carga de trabajo”, lo que, a juicio de la Letrada de la Junta, “supone cuanto menos un grave error conceptual, pues el volumen o la carga de trabajo no tienen nada que ver con la necesidad de que el ciudadano perciba que sus parlamentarios cumplen su función con la máxima entrega y dedicación personal y profesional a las altas funciones que como tales les han sido encomendadas”.

Así pues, en el criterio de la Letrada de la Junta, en el fondo del recurso lo que subyace es un desacuerdo conceptual con el régimen de incompatibilidades escogido por el legislador andaluz que, en modo alguno, puede sustentar un juicio de inconstitucionalidad de la norma y, en consecuencia, finaliza su escrito solicitando la desestimación del recurso, dada la plena constitucionalidad de la norma impugnada.

5. El día 14 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Letrado del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta.

El escrito comienza con unas consideraciones previas relativas “al contexto social y político en el que el precepto recurrido se enmarca” con objeto de argumentar posteriormente sobre la finalidad de la nueva regulación legal. En este sentido, desde una perspectiva competencial, se señala que la Ley 9/2011 modificó una relación de otras tres leyes autonómicas que “pueden considerarse básicas en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en referencia a las Leyes 1/1986, electoral de Andalucía, 2/2005, reguladora del estatuto de los ex presidentes de la Junta y 3/2005, de incompatibilidad de altos cargos de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en uso de la competencia exclusiva de que dispone esa Comunidad Autónoma para regular la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y de dictar normas en materia electoral en el ámbito de sus competencias (artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). A continuación, desde un punto de vista político y parlamentario, se indican en el escrito las resoluciones adoptadas por la Cámara andaluza en orden a la recuperación de la confianza y prestigio de la clase política, entre cuyas medidas se encontraba el refuerzo de las incompatibilidades parlamentarias. En este sentido, se pone de manifiesto cómo, en la exposición de motivos de la Ley 9/2011, se alude expresamente a que la norma se dicta en el marco de actuaciones que se dirigen a profundizar en la plena dedicación y transparencia de los parlamentarios, en referencia a una resolución que fue aprobada por mayoría en el curso del debate sobre el estado de la Comunidad celebrado los días 29 y 30 de junio de 2011 y que hacía referencia al impulso de una modificación normativa que estableciera la incompatibilidad del ejercicio del cargo público de diputado o diputada con el de alcalde o presidente de diputación provincial.

Igualmente, con carácter previo, se expone el régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en la Comunidad andaluza, regulado en la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, poniendo de manifiesto su semejanza con el contenido en la Ley orgánica del régimen electoral general para los diputados y senadores y las disposiciones que previenen la dedicación exclusiva de los representantes del Parlamento andaluz.

Finalizadas las anteriores consideraciones previas, el Letrado del Parlamento de Andalucía pone especial atención en indicar la naturaleza de derecho de configuración legal de que está revestido el derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución para recordar, a continuación, que el establecimiento de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los cargos públicos forma parte del contenido característico de la legislación electoral y que, tratándose de la Comunidad Autónoma andaluza, es el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía el que contiene expresamente la habilitación para su desarrollo legislativo dentro del ámbito de aquella Comunidad Autónoma y en lo relativo a las elecciones a su Parlamento.

En este sentido, se señala que, siendo una válida opción del legislador el establecimiento de las incompatibilidades de los cargos públicos ahora controvertidas —al igual que la opción contraria—, en modo alguno puede hablarse de desnaturalización o desconfiguración del derecho, toda vez que no es infrecuente encontrarla en otros ordenamientos, citándose de modo expreso diversas referencias legislativas de normas que no están en vigor en la actualidad (artículo 1 de la Ley de incompatibilidades de 1933 o el Real Decreto-ley 20/1977, sobre normas electorales) o de la normativa electoral que es propia de la Comunidad Autónoma de Galicia [artículo 4.2 c) de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, electoral de Galicia]. Realizando una síntesis evolutiva de la finalidad a la que atienden las incompatibilidades parlamentarias, el escrito del Letrado del Parlamento de Andalucía sostiene la legítima finalidad de la modificación impugnada, que no es otra que la de salvaguardar la plena y eficaz labor de los representantes políticos. Así, en contra de lo sostenido por el recurrente, expone que un mero examen de la legislación local permite desvelar el importante número de funciones que han de desempeñar los cargos públicos locales que se declaran incompatibles, para extraer como conclusión que tal cúmulo de funciones justifican la declaración de incompatibilidad, que impida simultanear su ejercicio con el de las que son propias de la condición de diputado autonómico, reputándola como una medida absolutamente legítima, razonable y proporcionada al buen fin del desempeño de los cometidos de unos y otros cargos públicos.

Desde la perspectiva del principio de igualdad, el Letrado del Parlamento de Andalucía sostiene la inadecuación de los términos de comparación esgrimidos en el recurso. En algún caso por errónea, pues, a su parecer, se confunde la inelegibilidad con la incompatibilidad, ya que la alusión a los miembros del Ejecutivo del Estado que se realiza queda desvirtuada una vez que se examina la legislación estatal en la materia y que los pone, en su caso, en situación de incompatibilidad con el mandato representativo autonómico. Menos afortunadas aún resultan, a juicio del alegante, las alusiones que se citan como término de comparación de los miembros del Ejecutivo andaluz que sí son compatibles, pues esta situación trae su causa de la forma de gobierno parlamentaria recogida en el Estatuto de Autonomía, justificando dicha situación de compatibilidad en el marco de las relaciones de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo de la Comunidad. Igualmente improcedentes como término de comparación resultan, a su juicio, los cargos locales que son compatibles y que se traen a colación en el recurso, pues su estatus institucional y funcional no puede compararse precisamente con el de los presidentes de las corporaciones o entes locales cuya incompatibilidad parlamentaria introduce la Ley 9/2011. Por ello mismo, el Letrado del Parlamento andaluz procede a rebatir el argumento empleado por el recurrente de que la compatibilidad de los cargos locales se justificaría en las importantes funciones en materia de régimen local que el Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad Autónoma, pues la eventual presencia de dichos cargos públicos locales en el Parlamento lo sería en su condición de representantes parlamentarios.

A la vista de lo expuesto, el Letrado del Parlamento de Andalucía concluye su escrito de alegaciones solicitando, previos los trámites oportunos, el dictado de una sentencia desestimatoria del recurso declarando la constitucionalidad del precepto impugnado. Mediante otrosí digo interesa del Tribunal la apertura del trámite de audiencia a los efectos del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la norma recurrida y que se acordó previa invocación por parte del recurrente del art. 161.2 CE, justificando su solicitud en los perjuicios que tal medida ocasiona a los intereses generales y particulares de las personas concernidas por la medida.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, a través de providencia de 21 de mayo de 2012, tuvo por recibidos y acordó la incorporación de los escritos de alegaciones de las representaciones procesales de la Junta y del Parlamento de Andalucía, y acordó oír a los mismos y al Abogado del Estado sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, concediendo al efecto un plazo de cinco días.

7. El trámite de audiencia fue evacuado por las partes personadas en el recurso mediante la presentación en el Registro General de este Tribunal de los siguientes escritos:

a) El día 29 de mayo de 2012, hizo lo propio la Letrada de la Junta de Andalucía, interesando el levantamiento de la suspensión al no advertirse perjuicio para el interés general del Estado.

b) En la misma fecha del 29 de mayo de 2012, presentó escrito el Abogado del Estado, que interesó el mantenimiento de la suspensión, pues en caso contrario se pondría a los afectados por la incompatibilidad en situación ineludible de optar entre los cargos públicos incompatibles; asimismo, se invocó el riesgo de quiebra de la relación representativa entre representantes y representados y se aludió a criterios de seguridad jurídica, entre otras consideraciones.

c) El día 30 de mayo de 2012, presentó su escrito el Letrado del Parlamento de Andalucía interesando el levantamiento de la suspensión, por no haberse justificado los intereses generales que hayan podido verse afectados por el mantenimiento de dicha suspensión, entendiendo, también, que el mantenimiento de la medida únicamente beneficia a los representantes eventualmente afectados por la incompatibilidad, en demérito de la aplicación de la legalidad electoral y parlamentaria cuya constitucionalidad ha de presumirse hasta declaración en contrario.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Auto de 3 de julio de 2012, acordó el mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida. Entendió el Tribunal suficientemente acreditados los perjuicios que produciría para los parlamentarios afectados el levantamiento de la suspensión en el supuesto de que se declarase la inconstitucionalidad de la norma y, desde el punto de vista general o abstracto, en la necesidad de mantener el vínculo representativo entre los parlamentarios afectados y los electores.

La resolución fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 165, del 11 de julio de 2012.

9. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c), de la Ley electoral de Andalucía, introduciendo la incompatibilidad parlamentaria en el Parlamento andaluz de los alcaldes, presidentes de las diputaciones provinciales y presidentes de las mancomunidades de municipios.

El Presidente del Gobierno, a través del Abogado del Estado, funda la impugnación en que el precepto vulnera los arts. 14 y 23.2 CE, subsumiendo la vulneración del primero en el segundo, por introducir el legislador una diferencia de trato sin justificación razonable entre altos cargos a los que se declara incompatibles con otros que no lo son, y del art. 9.3 CE por cuanto la diferencia de trato es además arbitraria.

Se oponen al recurso la Letrada de la Junta de Andalucía y el Letrado del Parlamento de Andalucía, en la representación que legalmente ostentan de dichas instituciones, por cuanto entienden que el legislador de la Comunidad Autónoma está habilitado por el propio Estatuto de Autonomía para establecer las causas de incompatibilidad aplicables a los Diputados del Parlamento de aquella Comunidad, al tiempo que, también, rechazan el eventual trato discriminatorio que pueda derivarse de la nueva causa introducida en el artículo 6.2 c) de la Ley electoral andaluza, al considerar que los términos de contraste esgrimidos por el recurrente en su impugnación son erróneos o inadecuados.

2. En el origen del recurso de inconstitucionalidad que ahora se resuelve se encuentra la modificación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias aplicable a los Diputados del Parlamento de Andalucía. Dicha modificación, operada por la Ley 9/2011 en los términos expuestos en los antecedentes, ha supuesto la introducción de tres nuevas causas que afectan a los presidentes de las corporaciones locales (alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales) y de las mancomunidades de municipios andaluzas y cuya aplicación, que ha quedado aplazada a los electos en los procesos electorales posteriores a la entrada en vigor de la norma (disposición final segunda de la Ley 9/2011), obliga a los cargos declarados incompatibles a optar entre el mandato parlamentario y el correspondiente cargo local, en el caso de que se acumularan ambas condiciones.

En concreto, el precepto impugnado es el artículo 1 de la Ley 9/2011, si bien se circunscribe a la nueva redacción del artículo 6.2, letra c), de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, que queda redactado del siguiente modo:

“2. Además de los comprendidos en el artículo 155.2 a), b), c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son incompatibles:

…

c) Los Alcaldes, los Presidentes de Diputación Provincial y los Presidentes de mancomunidades de municipios.”

Para una mejor intelección del objeto del recurso y, posteriormente, una más adecuada precisión y contestación de las alegaciones contenidas en los distintos escritos de las partes es preciso esbozar las líneas maestras de la institución jurídica a la que se refiere la impugnación, con las concretas referencias al ordenamiento jurídico andaluz que resulten pertinentes, y recordar la doctrina de este Tribunal en la materia que, ya se avanza, no es hasta la fecha especialmente prolija.

a) El cuadro de causas de incompatibilidad parlamentaria legalmente establecido impide a los representantes políticos que les sea de aplicación el desempeño simultáneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas, declaradas incompatibles por la norma, si se trata de incompatibilidades funcionales, o la percepción simultánea de distintas retribuciones si la incompatibilidad es salarial pero no funcional, en los casos en los que la acumulación de funciones con el mandato parlamentario sí se encuentre permitida por la norma jurídica. La determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral, por previsión expresa de la Constitución, en el ámbito estatal (art. 70.1 CE), o del correspondiente Estatuto de Autonomía, en el caso de las Comunidades Autónomas, más específicamente, en lo que a este recurso atañe, en el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAAnd), sin perjuicio de que en el ámbito estatal —no así en el autonómico— la Constitución haya previsto inicialmente una serie de supuestos de incompatibilidad (arts. 67.1 y 70.1 CE) que pueden ser ulteriormente ampliados por el legislador electoral (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3). Ha de recordarse igualmente que, en la conformación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias, la concreción de los distintos supuestos corresponde al legislador electoral, como ya quedó expuesto, mientras que la articulación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incursos en este tipo de tachas y, en caso contrario, declararlos incompatibles se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario; más concretamente, para el caso andaluz, en los artículos 16 y 17 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en conexión con el artículo 7 de la Ley 1/1986, aprobado aquél por resolución de 29 de septiembre de 2005 (“BOJA” núm. 198, del 10 de octubre de 2005).

No obstante la determinación de los supuestos de incompatibilidad en las leyes electorales, esta institución despliega sus efectos una vez concluido el proceso electoral, cuando el electo, para adquirir la plena condición parlamentaria, ha de cumplir una serie de requisitos entre los que se encuentra el trámite previsto para comprobar que no incurre en incompatibilidad, y que ha de sustanciarse ante la correspondiente Cámara parlamentaria, tanto en el momento inicial de acceso al cargo representativo como, de forma sobrevenida, si a lo largo de la vigencia del mandato parlamentario, la situación del representante sufriera alguna alteración a estos efectos.

En cuanto a las concretas causas de incompatibilidad, interesa destacar que, en nuestro ordenamiento jurídico, todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, pero no a la inversa o, en términos de este Tribunal “nuestro sistema es el de la concurrencia de supuestos de inelegibilidad, que impiden el convertirse, en quien concurran, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman las de inelegibilidad que dice el art. 4, 5 y 6, operando, en su caso, impidiendo el acceso al cargo o el cese en el mismo, de modo que aquellos, proclamados y aún elegidos, que han quedado posteriormente afectados por tales causas, incurren en incompatibilidad. La causa sobrevenida opera así como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño” (STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 5). De esta forma, los supuestos de inelegibilidad se transforman en causas de incompatibilidad por expresa previsión del legislador si, aun no concurriendo la tacha cuando el representante concurrió a las elecciones como candidato, una vez electo y, mientras ostente la condición de parlamentario, pretendiera acceder a algunos de los cargos calificados como inelegibles que, en ese momento, se transformarían en causas de incompatibilidad. Así sucede en el ordenamiento jurídico andaluz, por expresa previsión del artículo 6.1 de la Ley 1/1986, con las causas de inelegibilidad previstas en el artículo 4, apartados 2 a 4, de la misma Ley y con los supuestos previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG), que resultan de aplicación en las Comunidades Autónomas a tenor de lo prevenido por la disposición adicional primera, apartado segundo, de la misma norma. Pero además, el legislador electoral andaluz (como sucede en la legislación estatal y, en general, en la del resto de las Comunidades Autónomas) ha conformado determinados supuestos estrictamente como causas de incompatibilidad (artículo 6 de la Ley 1/1986), que no impiden a quienes ostenten los cargos allí previstos concurrir como candidatos al proceso electoral pero que sí despliegan su eficacia en el momento en el que se pretende, una vez electo, adquirir la condición de parlamentario y durante toda la vigencia del propio mandato representativo.

A esta última categoría, a la que podría denominarse como incompatibilidades en sentido estricto, pertenecen los supuestos controvertidos y que, por lo tanto, no impiden la concurrencia al proceso electoral como candidato, pero sí el desempeño simultáneo del mandato en el Parlamento de Andalucía con los cargos de ámbito local previstos en el precepto impugnado.

b) Una vez expuestos los aspectos más relevantes del régimen de las incompatibilidades parlamentarias, con especial indicación de las particularidades aplicables al Parlamento de Andalucía, procede ahora indicar la doctrina de este Tribunal en la materia.

Un primer grupo de resoluciones atendió a la finalidad de determinar si la norma impugnada era materialmente idónea para regular las incompatibilidades parlamentarias. Así, en la STC 72/1984, de 14 de junio, al resolver el recurso previo de inconstitucionalidad presentado por distintos Senadores contra el Proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, el Tribunal mantuvo que, en el momento inicial de desarrollo del art. 70.1 CE —en el que aún no se había dictado la Ley electoral, en los términos que recoge el art. 81.1 CE—, el legislador no podía establecer las incompatibilidades parlamentarias en una Ley Orgánica *ad hoc* que, materialmente, no pudiera ser reconocible por su contenido como ley electoral, sin perjuicio de que ulteriormente, una vez aprobada la Ley Orgánica reguladora del régimen electoral general (en la que habría de contenerse la regulación de las incompatibilidades parlamentarias, según dispone el art. 70.1 CE), la misma pudiera modificarse parcialmente en lo atinente al régimen jurídico de las incompatibilidades.

Más adelante, se abordaron distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra varias normas relativas al régimen de la función pública, en las que se disponía la situación administrativa a la que debían pasar los funcionarios y empleados públicos en el caso de que resultaran electos como diputados o senadores. En lo que ahora concierne, el motivo de impugnación se sustentaba en que las disposiciones controvertidas, al establecer una situación administrativa de excedencia especial primero y de servicios especiales después, con la consecuencia de que no era posible simultanear la condición parlamentaria con el empleo público, introducían una incompatibilidad entre la condición de diputado o senador con la de funcionario o empleado público, en un momento en el que aún no se había aprobado la Ley Orgánica del régimen electoral general y tales condiciones públicas no se habían declarado incompatibles, ni por la Constitución ni por la legislación electoral entonces aplicable (singularmente el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales). El Tribunal entendió, sin embargo, que la regulación de la situación administrativa a la que accedían los funcionarios que hubieran adquirido la condición parlamentaria no suponía incurrir en supuesto de incompatibilidad, pues su establecimiento está reservado al legislador electoral, y que la aplicación de la norma sobre función pública, o bien quedaba a la espera de que se articulara la incompatibilidad parlamentaria o bien (las previsiones variaban en ambas normas controvertidas) quedaba expedita la compatibilidad funcional aunque no la retributiva (SSTC 19/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 a 4; y 150/1992, de 19 de octubre, FJ 2).

Más recientemente, y con la prudencia con la que han de acogerse los pronunciamientos *obiter dicta*, pues éstos no han recaído sobre el objeto del recurso que se enjuiciaba, este Tribunal ha llamado la atención sobre los efectos que podría tener la aplicación de una modificación del régimen de incompatibilidades parlamentarias durante la vigencia del mandato representativo en curso, por cuanto, si no se pospusiera su entrada en vigor al resultado del proceso electoral posterior a la aprobación de la norma, pudiera considerarse, en función del concreto contenido de la norma, una eventual perturbación para la conservación del cargo representativo a los efectos del art. 23.2 CE; así, el Tribunal manifestaba que: “la reforma tampoco afecta al régimen de incompatibilidades, que sigue rigiéndose por la misma normativa vigente antes de la entrada en vigor de los preceptos impugnados, sin que del recurso de inconstitucionalidad se desprenda ningún dato que revele que la entrada en vigor de la reforma reglamentaria el 1 de enero de 2013 haya supuesto, *de facto*, y en aplicación del régimen de incompatibilidades vigente, un problema para el buen funcionamiento de la Cámara o haya impedido, de forma concreta y objetiva, que uno o varios Diputados ejerzan los derechos y las facultades propias del cargo para el que fueron elegidos, habiéndose alterado su régimen de dedicación” [STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 9, letra d)].

Con una perspectiva más competencial se han examinado normas estatales y autonómicas a las que se reprochaba el establecimiento de incompatibilidades parlamentarias en ámbitos ajenos al de las correspondientes competencias. La Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, fue impugnada por el Estado al entender que el establecimiento de causas de incompatibilidad para dichos representantes por parte del legislador autonómico infringía la reserva de Ley Orgánica a la que obliga el desarrollo del art. 70.1 CE. El Tribunal, sin embargo, consideró conforme a la Constitución la regulación autonómica dada la peculiar posición de los Senadores de designación autonómica (art. 69.5 CE), que “quedan parcialmente sometidos, para las condiciones y modalidades de su designación, al ordenamiento jurídico estatutario” y que la intervención de dicho legislador no podía descartarse siempre que no supusiera alteración del régimen de incompatibilidades previsto en la norma estatal [STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1, letra e)]. Por su parte, la Comunidad Autónoma vasca impugnó el artículo 211.2 d) LOREG, en cuanto había introducido la incompatibilidad entre la condición de miembro del Parlamento Europeo y de parlamentario autonómico, al considerar que la normativa comunitaria aplicable sí permite el doble mandato (específicamente el artículo 5 del Acta electoral europea). El Tribunal, después de limitar el objeto de la demanda al contraste de la norma legal española y la comunitaria, sin que pudiera derivarse lesión alguna de los preceptos constitucionales alegados, eludió pronunciarse sobre el fondo (la compatibilidad de ambos mandatos) al considerar que “la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria” (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

Por último, y, desde una perspectiva de la tutela de los derechos reconocidos en el art. 23.2 CE, el Tribunal (nuevamente *obiter dictum*) ha señalado los efectos que tendría la declaración de una situación de incompatibilidad sin seguir el *iter* procedimental previsto para ello; así: “la existencia de una hipotética situación de incompatibilidad, con arreglo a tales preceptos, no puede ser efectuada unilateralmente por la Presidencia de la Asamblea, haya oído o no a la Mesa y a la Junta de Portavoces. Esta tarea queda reservada a una Comisión parlamentaria, que en la Asamblea Cántabra es la del Estatuto del Diputado; la cual, además, queda relegada a unas atribuciones de mera propuesta, pues el Reglamento de la Asamblea de Cantabria reserva al Pleno la declaración final de incompatibilidad, que constituye al afectado en la obligación de optar o de renunciar al escaño, por lo que, aun si los preceptos legales en vigor hubieran configurado a la pena de suspensión de cargo público como una causa de incompatibilidad generadora del cese del Diputado, y no de su mera suspensión, el acto impugnado hubiera sido nulo por prescindir de los trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido para declarar este tipo de incompatibilidades” (STC 7/1992, de 16 de enero, FJ 3).

Una vez expuestas estas consideraciones iniciales, procede ahora abordar la resolución del presente recurso.

3. En síntesis, el recurrente considera que el precepto impugnado priva del derecho de sufragio pasivo a los cargos incluidos en el mismo, con infracción del artículo 14, en relación con los artículos 23.2 y 9.3, todos ellos de la Constitución española.

Ha de advertirse, frente a lo alegado por el recurrente, que en la disposición controvertida no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos incluidos en la misma. El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la inelegibilidad; es más ésta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pero la incompatibilidad, sustancialmente, no guarda relación con el Derecho electoral, sino más bien con el Derecho parlamentario, por cuanto afecta a la propia organización interna del órgano parlamentario. A mayor abundamiento, como ha quedado reflejado en el fundamento anterior, la incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria —y conservación, en su caso, de la misma— una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario en este caso) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral. El art. 23.2 CE, bajo cuyo amparo encuentran tutela las distintas manifestaciones del *ius ad officium* y del *ius in officium* de los representantes políticos, según han quedado delimitadas por la doctrina de este Tribunal, tiene un alcance que excede —dejando de un lado la parte concerniente a las funciones públicas, que no hace al caso— del derecho de sufragio pasivo.

4. Descartada, pues, la inicial referencia del recurrente al derecho de sufragio pasivo, procede ahora examinar las quejas relativas a la lesión de la igualdad, en primer lugar, y, a continuación, las relativas a la arbitrariedad, que constituyen el núcleo de la impugnación constitucional del recurrente.

A tal efecto, han de hacerse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, en lo que se refiere a la eventual vulneración de la igualdad en la determinación de la causa de incompatibilidad que se atribuye por el recurrente al legislador andaluz, ya se adelanta que no puede ser acogida en los términos en los que aparece formulada por el recurrente.

Como ya quedó expuesto anteriormente, el artículo 105.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía remite al legislador electoral para el establecimiento de las causas de incompatibilidad parlamentarias, que ha de ponerse en conexión con la competencia de dicha Comunidad Autónoma para dictar las normas y procedimientos electorales relativos a la constitución de las instituciones de autogobierno de la misma (art. 46 EAAnd). La remisión es absolutamente incondicionada pues, de la lectura de la norma institucional de la Comunidad Autónoma, se advierten dos extremos relevantes: el primero, que a diferencia de lo que sucede en la Constitución, no se establece un elenco mínimo de incompatibilidades susceptible de ser ampliado por legislador y que, por lo mismo y por la especial relación que existe entre la norma estatutaria y la Ley autonómica, no podría ser desconocido por aquél en la labor de concreción realizada en la Ley electoral.

En segundo término, porque tampoco existe en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, de contrario, el establecimiento de una compatibilidad prescrita por la norma, como ha sucedido en otras Comunidades Autónomas (así, el artículo 11.4, inciso final, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispuso, en su redacción inicial dada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, que “[e]n cualquier caso, la condición de Procurador será compatible con la de Diputado provincial y con la de Concejal”; no así, por cierto, con la presidencia de las citadas corporaciones locales), con la excepción, acaso, del Presidente de la Junta de Andalucía que ha de ser elegido por y de entre los miembros del Parlamento (art. 118.1 EAAnd) y cesa, entre otras causas, si pierde la condición de parlamentario [artículo 12.1, letra g), de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de que el artículo 16 de la misma norma recoge expresamente la compatibilidad entre ambas funciones]; compatibilidad esta última, en fin, habitual en la forma de gobierno parlamentaria y que encuentra pleno encaje en el marco de relaciones fiduciarias que existe entre el Legislativo y el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma y que se singulariza, entre otros, en los instrumentos de otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria.

A la luz de estas normas habilitadoras, es claro que el legislador andaluz dispone de una amplia discrecionalidad para establecer su propio sistema de incompatibilidades parlamentarias, pues no es ocioso recordar que, así como las causas de inelegibilidad establecidas en el art. 6 LOREG rigen para los procesos electorales autonómicos, en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado segundo, de esta norma, no sucede lo mismo con el sistema de incompatibilidades parlamentarias, cuyo establecimiento sí corresponde, en exclusiva, al legislador de cada Comunidad Autónoma de acuerdo, en su caso, con las previsiones que se contengan en el Estatuto de Autonomía respectivo. En este sentido, cumple destacar que dicho sistema, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ha ido variando en función de que en las mismas se haya ido adoptando un sistema de retribuciones parlamentarias entendidas como asignaciones, pudiendo indicarse de forma muy genérica y a los efectos que aquí importan que, en aquellas Comunidades en las que los representantes únicamente perciben dietas o indemnizaciones, el sistema de incompatibilidades es más laxo que en aquellas otras que han optado por un sistema de retribuciones. A esta última categoría pertenece la Comunidad andaluza que ha previsto un sistema de retribuciones fijas y periódicas (artículo 8.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía) y, en consecuencia, ha establecido un régimen de incompatibilidades exhaustivo, semejante al previsto en la Ley Orgánica del régimen electoral general para los Diputados y Senadores, y en el que ha de destacarse la prescripción contenida en el art. 6.3 de la Ley 1/1986, según la cual: “El mandato de los Diputados del Parlamento de Andalucía se ejercerá en régimen de dedicación absoluta, y será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. El régimen de dedicación absoluta y de incompatibilidades previsto en esta Ley será aplicable sin que en ningún caso se pueda optar por percepciones o remuneraciones correspondientes a puestos o cargos incompatibles”; prescripción que se complementa con las contenidas a continuación en los apartados cuarto (actividades públicas) y quinto (actividades privadas) del precepto.

Así las cosas, cuando el eje central de la impugnación de la constitucionalidad del artículo 6.2 c) de la Ley electoral andaluza se localiza en la eventual vulneración del principio de igualdad en la ley, tal planteamiento exige del recurrente la carga de tener que aportar un término válido de comparación con el que poder establecer ese juicio de igualdad de carácter relacional que justifique el trato discriminatorio que se denuncia. En los términos de este recurso, es necesario, en definitiva, que se haya hecho referencia a la posible existencia de cargos públicos compatibles con el de parlamentario andaluz en contraposición al de los que incurran en la causa de incompatibilidad que aquel precepto establece, de tal manera que quede patente la existencia de una discriminación inadmisible en términos constitucionales.

En efecto, como reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, la STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 3) ha venido declarando en relación con el principio de igualdad ante la Ley, “la vulneración del derecho a la igualdad supone la existencia en la propia Ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional”. Además, como también ha venido sosteniendo de modo uniforme este Tribunal, “el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional”; igualmente, “el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados”; y, por último, que “para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos”.

5. Pues bien, a la luz de la doctrina constitucional expuesta, ha de señalarse que, desde luego, no pueden reputarse como términos válidos de comparación para establecer el juicio de igualdad los que se contienen en el recurso. Y no son adecuados formalmente por erróneos, como sucede con la apelación que se realiza en favor de la elegibilidad de determinados miembros del Gobierno de la Nación, cuando de lo que trata la reforma es de la modificación del sistema de las incompatibilidades parlamentarias en el Legislativo andaluz y no de las causas de inelegibilidad, que afectan a quienes deseen concurrir como candidatos en las elecciones autonómicas al Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. Error que no necesita de mayor precisión por cuanto, como ya quedó indicado en el fundamento anterior, inelegibilidad e incompatibilidad despliegan sus efectos en momentos distintos.

Pero tampoco son adecuados materialmente, pues el resto de los cargos citados como términos de contraste no son comparables a los que el precepto controvertido declara incompatibles. En el caso de los miembros del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, puesto que la compatibilidad entre ambas funciones es habitual, como acaba de referirse, en los sistemas con forma de gobierno parlamentaria que se definen por las relaciones de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo. En el ámbito local, puesto que claramente, los presidentes de los entes locales declarados incompatibles tienen una posición institucional y funcional distinta a la de los concejales y otros cargos de las juntas de gobierno con quien se pretende compararlos, entre otras razones porque el nivel de responsabilidad y de dedicación que aquéllos han de asumir al frente de sus respectivos cargos dentro de la Administración local es distinto del que hayan de prestar los que formen parte de aquellas corporaciones como meros miembros de las mismas. Si lo que se pretende, como así lo destaca la exposición de motivos de la Ley, es que los parlamentarios desempeñen sus funciones con “transparencia” y “plena dedicación”, la causa de incompatibilidad prevista en el precepto impugnado resulta justificada y proporcionada.

6. Descartada la lesión del artículo 14 en relación con el 23.2 CE, en los términos denunciados en el recurso, queda por examinar si el precepto impugnado incurre en arbitrariedad contraviniendo la proscripción que en tal sentido aparece contenida en el art. 9.3 CE.

Pues bien, en lo que respecta a la interdicción de la arbitrariedad ha de traerse a colación y recordar el cuidado con que aborda este Tribunal el examen de la compatibilidad entre la norma eventualmente impugnada y el art. 9.3 CE, cuando están en cuestión asuntos que afectan a las opciones políticas del legislador. Y desde luego, el establecimiento de un determinado sistema de incompatibilidades que responda a criterios de exclusividad en el desempeño de la función parlamentaria, a una mayor transparencia de la labor de los representantes restringiendo las actividades que puedan realizar y sometiéndolas en su caso a autorización, lo es. En los propios términos de este Tribunal, “el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas. En este sentido, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos tan generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad, puesto que el pluralismo político y la libertad de configuración del legislador también son bienes constitucionales que debemos proteger” (STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12).

Así, al examinar la Ley impugnada desde este punto de vista, “el análisis se ha de centrar en determinar, por un lado, si quien invoca la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad lo razona en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley recurrida; y, por otro, y ya desde el punto de vista material, en que la arbitrariedad denunciada sea el resultado, bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada. No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (STC 19/2011, FJ 12 y resoluciones allí recogidas).

Con estos presupuestos, la reforma de la causa de incompatibilidad parlamentaria objeto del recurso, no es que no carezca de justificación por parte del propio legislador, sino que, como explica el Letrado del Parlamento de Andalucía en su escrito de alegaciones, trae razón de una serie de previos acuerdos y resoluciones parlamentarias en los que ya se proponía la modificación de las incompatibilidades en el sentido que ha recogido la norma. En efecto, la propia exposición de motivos de la Ley 9/2011 justifica la intervención del legislador en la mejora del “funcionamiento de nuestras instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, combatiendo el desapego creciente que muestra la ciudadanía hacia la actividad política y hacia aquellos que la ejercen” y, en tal sentido, la introducción de nuevas causas de incompatibilidad sigue “la línea de profundizar en la transparencia y plena dedicación que los parlamentarios deben a la ciudadanía”.

Pues bien, dicha justificación en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias, ya que, según se desprende de la doctrina de este Tribunal: “[l]a finalidad de las incompatibilidades de los titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, que expresamente enumera la propia Carta fundamental y que, en su caso, detalla la correspondiente Ley Orgánica, es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión” (STC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 3), sin que exista razón alguna para negar que dichas apreciaciones puedan extenderse a los titulares de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, la adopción de un sistema de incompatibilidades más o menos exhaustivo o rígido responde a una determinada concepción de la relación representativa y, en este sentido, no falta debate doctrinal ni político en la materia.

Por supuesto que sería posible encontrar razones —y, ciertamente, no escasas— para sostener la compatibilidad de los presidentes de los entes locales a los que ha afectado la reforma del régimen de incompatibilidades de la Ley 9/2011, y que el recurrente introduce en su escrito de demanda. De hecho, la declaración expresa de la incompatibilidad parlamentaria de los cargos a los que afecta la norma ahora combatida no es habitual en las normas análogas de las Comunidades Autónomas, pues tan sólo se encuentra en el artículo 4.2, letra c), en conexión con el artículo 6.1 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, y en el ámbito estatal únicamente es posible citar, como causa de inelegibilidad relativa, la que aparecía reflejada en el derogado artículo 4.2, letra a), del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que afectaba a la elección de los cargos inelegibles únicamente por el “distrito o distritos comprendidos en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción”, sin que esta norma previera su conversión en causa de incompatibilidad, bien de forma inicial o sobrevenida, a la adquisición del mandato.

Pero siendo ello así, ha de advertirse que, de la misma manera que se ha operado con otros elementos que inciden en la relación representativa o que pueden afectar al estatus de los parlamentarios (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 8), no es función de este Tribunal enjuiciar la mayor o menor corrección de un determinado sistema de incompatibilidades, suplantando así la discrecionalidad de la Cámara que, con sujeción en su caso a lo que disponga el Estatuto de Autonomía, evalúa qué eventuales conflictos de intereses puedan derivarse, para la posición institucional del órgano, de la presencia, en calidad de Diputados al Parlamento, de quienes ocupen determinados cargos o desempeñen ciertas actividades, o decida qué grado de dedicación a las funciones parlamentarias deben tener dichos representantes.

A la luz de lo expuesto, no es posible apreciar arbitrariedad alguna en la reforma del sistema de incompatibilidades parlamentarias introducido para los Diputados del Parlamento de Andalucía por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 156/2014, de 25 de septiembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:156

Cuestión de inconstitucionalidad 3361-2012. Promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: constitucionalidad del precepto legal que establece la regla para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente de los trabajadores contratados a tiempo parcial. Voto particular.

1. No es posible afirmar que la regla establecida por el legislador para proceder a la integración de lagunas de cotización cuando se trata de trabajadores contratados a tiempo parcial sea irrazonable o falta de justificación, pues de lo que se trata es de crear una ficción legal que consiste en entender que el trabajador habría continuado prestando servicios a tiempo parcial si no se hubiera producido la circunstancia que motivó el cese de su obligación de cotizar y la correspondiente laguna [FJ 6].

2. Desde el punto de vista del derecho a la igualdad, las situaciones sometidas a comparación por el órgano judicial no guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere, pues en un caso se trata de trabajadores a tiempo completo y en otro a tiempo parcial, y esa diferencia se relaciona, por exigencias del carácter contributivo del sistema de Seguridad Social y en estricta aplicación del principio de proporcionalidad, con diferencias en los salarios, y consiguientemente en las bases de cotización utilizadas para la integración de las lagunas [FJ 5].

3. El tratamiento desigual entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial en materia de integración de lagunas de cotización tiene su origen en las normas que, con carácter general, regulan la determinación de la base de cotización a la Seguridad Social en uno y otro caso, y que inciden del mismo modo en la determinación de las bases mínimas, rigiéndose estas reglas por el principio de proporcionalidad [FJ 5].

4. Doctrina sobre el derecho a la igualdad en relación a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social (SSTC 65/1987, 149/2004) [FJ 4].

5. El derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 65/1987) [FJ 5].

6. Doctrina sobre el principio de contributividad del sistema de Seguridad Social (SSTC 65/1987, 253/2004) [FJ 5].

7. Si el trabajo a tiempo parcial es una realidad que afecta mayoritariamente a las mujeres, una norma como la cuestionada podría, en su caso, tener un mayor impacto negativo en las mujeres, en cuanto son éstas las que acceden más al empleo a tiempo parcial, pero no en los hombres, por lo que entrar a valorar si la norma cuestionada es discriminatoria por razón de sexo supondría un control abstracto de la misma y una desconexión con el litigio *a quo* [FJ 2].

8. Doctrina sobre el principio de igualdad (SSTC 22/1981, 88/2005) [FJ 4].

9. La cuestión de inconstitucionalidad versa sobre el texto de la ley, no sobre las distintas interpretaciones que de dicho texto pueden ser realizadas, sin que este Tribunal deba rectificar el entendimiento que muestra el órgano judicial promotor sobre su sujeción al enunciado legal de cuya constitucionalidad duda (SSTC 157/1990, 222/1992) [FJ 2].

10. Nuestra labor de depuración del ordenamiento debe partir de la interpretación de la disposición legal que aporta el órgano judicial cuestionante, pues a él compete interpretar la ley, y sólo si la norma, así interpretada, resultara inconstitucional habríamos de explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución (SSTC 76/1996, 20/2012) [FJ 2].

11. Doctrina sobre el juicio de relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 17/1981, 42/2013) [FJ 2].

12. Doctrina sobre el control de constitucionalidad de las leyes que ejerce el Tribunal Constitucional (SSTC 102/2012, 111/2013) [FJ 6].

El Pleno de este Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3361-2012 promovida por la Sala Cuarta, de lo Social, del Tribunal Supremo, con relación al apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 14 de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones, el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 6 de junio de 2012 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 26 de abril de 2012 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, LGSS), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por resolución de la Dirección Provincial de Granada del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de 11 de marzo de 2009 se reconoció a don J.M.M. el derecho a percibir una pensión mensual vitalicia de incapacidad permanente absoluta derivada de enfermedad común del 100 por 100 de su base reguladora de 585,89 €. Para el cálculo de la base reguladora el INSS tuvo en cuenta en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2000 y el 30 de noviembre de 2008 el importe de las bases de cotización mínimas, así como que no existió obligación de cotizar desde el mes de febrero de 2001 hasta el de enero de 2004.

b) Disconforme con la base reguladora fijada en la indicada resolución, el actor formuló reclamación previa, que fue desestimada, y posteriormente demanda, en la que solicitaba que para el cálculo de la base reguladora de la pensión reconocida se computaran las bases mínimas para mayores de 18 años en el período comprendido entre el mes de marzo de 2002 y el mes de febrero de 2009.

c) Por Sentencia de 18 de octubre de 2010, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Granada desestimó la demanda, por aplicación de lo dispuesto en el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS, ya que la integración de lagunas en los casos de trabajadores que prestan sus servicios a tiempo parcial y cuando existan períodos sin obligación de cotizar “se llevará a cabo con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento, correspondiente al número de horas contratadas en último término”.

d) Contra dicha Sentencia interpuso el trabajador recurso de suplicación, que fue estimado parcialmente por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 2 de marzo de 2011, en el sentido de integrar las lagunas existentes a partir del mes de marzo de 2001 y hasta el mes de enero de 2004 con las bases mínimas de cotización correspondientes al período de referencia para mayores de 18 años a tiempo completo, condenando al INSS a estar y pasar por dicha declaración y al abono de las diferencias resultantes de la mayor base reguladora así fijada. En el fundamento jurídico segundo de la Sentencia se recoge con valor fáctico que “el actor ha cotizado un total de 8.865 días y siendo de ellos únicamente 37 días los que corresponden con un período de trabajo a tiempo parcial (40 por 100 de la jornada), ese diferencial supone el 0,42 por 100 del cómputo total de la prestación de servicios a lo largo de la vida laboral de dicho trabajador”. En base a ello, entiende la Sentencia que desde marzo de 2001, en que se produjo la extinción del contrato a tiempo parcial iniciado en diciembre de 2000, y hasta el mes de enero de 2004 en que el trabajador volvió a ser contratado, se han de integrar las lagunas existentes, pero no como hizo el INSS sino con las bases mínimas de cotización correspondientes al período de referencia para mayores de 18 años a tiempo completo, por ajustarse esta solución a una realidad específica, cual es la de un trabajador que ha prestado servicios a tiempo parcial en un período ocasional y limitado en su dilatada actividad global.

e) La Sentencia anterior fue recurrida por el INSS en casación para la unificación de doctrina ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, aduciendo la vulneración por la Sentencia recurrida de la disposición adicional séptima, número 1, regla tercera, b) LGSS y aportando como Sentencia de contraste la dictada por la misma Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 1 de julio de 2009.

f) Por providencia de 30 de junio de 2011 la Sala de lo Social del Tribunal Supremo acordó la admisión a trámite del recurso, acordando al mismo tiempo oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas sobre una posible nulidad de las actuaciones posteriores de la Sentencia de instancia por la posibilidad de que la indicada Sentencia no fuera susceptible del recurso de suplicación en el que recayó la Sentencia recurrida, por razón de la cuantía. El citado trámite fue cumplimentado tanto por el INSS, como por el Ministerio Fiscal y el trabajador recurrido, informando los dos primeros en el sentido de estimar procedente la nulidad de las actuaciones, y en sentido contrario el último.

g) Por providencia de 13 de diciembre de 2011 la Sala de lo Social del Tribunal Supremo acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS. Señala la providencia que la duda se suscita en la medida en que la citada disposición, al establecer la aplicación de las bases mínimas por horas que correspondan en función del último contrato, cuando éste es a tiempo parcial, introduce un trato desigual peyorativo y arbitrario para los trabajadores que, como el actor, han mantenido en su vida laboral amplios períodos de cotización a tiempo completo y que, sin embargo, tras un cierto período de contratación a tiempo parcial, verán reducida de manera desproporcionada su pensión al realizarse la integración de lagunas a través de las bases mínimas parciales por horas. De esta forma, añade, la aceptación de un empleo a tiempo parcial es objeto de una penalización, que opera, además, de una manera desproporcionada, pues la reducción que aplica no guarda relación con la carrera de seguro del trabajador. Es también una solución que podría considerarse arbitraria, pues en el caso contrario, un período amplio de cotización a tiempo parcial seguido de un breve período de contratación a tiempo completo llevaría a conceder un beneficio igualmente desproporcionado. Por lo que la norma podría ser contraria al principio de igualdad (art. 14 CE), al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y a la tutela antidiscriminatoria del art. 14 CE, por afectar de manera especial a las mujeres, por lo que, siendo su validez determinante para la resolución del caso, una vez aceptadas la contradicción y la competencia funcional de la Sala, por concurrir en el caso la afectación general, procedería plantear cuestión de inconstitucionalidad.

h) El 19 de enero de 2012, la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del INSS, presentó sus alegaciones, considerando improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Considera, en primer lugar, que la disposición cuestionada no vulnera el principio de igualdad. Señala que el sistema de Seguridad Social se asienta sobre el principio de contributividad, que conlleva la aplicación del principio de proporcionalidad entre lo cotizado y lo amparado, sin que se vea afectado el principio de igualdad cuando circunstancias diferentes tienen un tratamiento diferente, de manera que la pensión resultante sea un fiel reflejo de la previa vida laboral del beneficiario. Niega que la regla cuestionada implique una penalización en la carrera de seguro derivada de la aceptación de un trabajo a tiempo parcial, pues se trata de atribuir cotizaciones ficticias a un período durante el cual no se cotizó, por lo que difícilmente puede considerarse que se está penalizando una carrera de seguro, por otro lado inexistente. Tampoco aprecia que la solución del legislador resulte arbitraria, pues lo que la regla determina es que la integración de las lagunas se realice según la presunta cotización que el beneficiario habría realizado de no interrumpirse la obligación de cotizar, lo que supone una especie de prórroga ficticia de la misma, si bien sobre bases mínimas; la arbitrariedad se produciría, al contrario, si se integraran tales períodos, subsiguientes a una actividad a tiempo parcial, con bases a tiempo completo. Finalmente, no aprecia tampoco la existencia de discriminación, ni directa, dado que la regla cuestionada se aplica por igual a hombres y a mujeres, ni indirecta, toda vez que, al tratarse de un sistema de Seguridad Social contributivo, existe una circunstancia objetiva y razonable que justifica que las cotizaciones ficticias se lleven a cabo en correspondencia con el número de horas contratadas en el período inmediatamente anterior a dejar de cotizar.

i) Por escrito presentado el 19 de enero de 2012 la representación procesal del trabajador recurrido presentó sus alegaciones manifestando su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Indica en su escrito que la disposición en cuestión podría incurrir en inconstitucionalidad, en la medida en que penaliza de forma desproporcionada la aceptación de un contrato a tiempo parcial para quien ha tenido una larga vida laboral a tiempo completo, y a la inversa, al considerar ni tener presente para la integración de las lagunas, la carrera de seguro del trabajador, pudiendo considerarse desproporcionada y arbitraria tanto para quien el período de no cotización está precedido de un período corto de cotización a tiempo completo, en una larga vida laboral de cotización a tiempo parcial, como para el caso contrario de período corto de cotización a tiempo parcial en una larga vida laboral a tiempo completo, por lo que el beneficio a conceder se puede considerar desproporcionado y contrario al principio de igualdad en ambos supuestos. Y, en el mismo sentido, entiende que se puede considerar desproporcionada y arbitraria con vulneración del principio de igualdad, si se tiene presente que dicha contratación parcial incide, o es más habitual, con trabajadoras en lugar de con trabajadores.

j) El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 8 de marzo de 2012, entendiendo cumplidos adecuadamente los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión y apreciando la concurrencia de los juicios de aplicabilidad y relevancia.

k) La Sala de lo Social del Tribunal Supremo, reunida en Sala general, dictó el Auto de 26 de abril de 2012, por el que se acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en orden a determinar si el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social es inconstitucional.

3. El Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 26 de abril de 2012, fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que resumidamente se exponen a continuación.

Comienza la Sala los razonamientos jurídicos del Auto señalando que, aunque por providencia de 3 de junio de 2011 acordó oír a las partes sobre la posible falta de competencia funcional de la Sala por no ser recurrible en suplicación la Sentencia de instancia, la consideración posterior del asunto ha llevado a entender que el recurso de suplicación era procedente por la vía del apartado b) del número 1 del art. 189 de la Ley de procedimiento laboral, por apreciarse la existencia de una proyección general al tratarse de la aplicación de un criterio uniforme del organismo gestor, que trasciende del caso concreto y que afecta a un número significativamente relevante de beneficiarios contratados a tiempo parcial.

Tras recoger los antecedentes básicos del caso, procede la Sala a justificar el juicio de relevancia, señalando que, si la disposición cuestionada es constitucional, la base reguladora del actor se habría calculado correctamente en el período controvertido en el recurso, porque no se cuestiona que la entidad gestora haya integrado ese período “con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento correspondiente al número de horas contratadas en último término”. Lo que se discute en el recurso es, en definitiva, si para el período controvertido —febrero de 2001 a enero de 2004— ha de estarse a la regla general sobre la integración de lagunas del párrafo primero del número 4 del art. 140 LGSS o a la regla especial de la integración a partir de las bases mínimas “parciales” que contiene el precepto cuestionado, quedando así resaltada la relevancia de la norma de cuya constitucionalidad se duda en orden a la decisión del recurso.

Entrando en la explicación del fundamento de la duda de constitucionalidad, comienza la Sala recordando que el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente por contingencias comunes y jubilación de los trabajadores a tiempo parcial se rige por dos normas. Una de ellas, que cabe calificar como regla especial de integración de la base reguladora, es la ahora cuestionada de la letra b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS. Pero, además, hay que tener en cuenta la que contiene el apartado a) del mismo precepto sobre la determinación de la base reguladora en los períodos en los que ha existido cotización a tiempo parcial. Así, considerando la regulación conjunta, resulta que:

1.- En el cálculo de la base reguladora durante los períodos de empleo y cotización a tiempo parcial, la disposición adicional séptima.1.3 a) remite a las normas generales de los arts. 140 y 162 LGSS, lo que implica que el cálculo se realiza sobre las bases por las que se haya efectivamente cotizado durante el período de cómputo. Se trata de una regla de estricta proporcionalidad que conduce a bases reducidas en función de las horas trabajadas. No hay aquí integración de lagunas en función de que esas bases reales sean inferiores a las que hubieran correspondido de haber cotizado a tiempo completo, tal y como se desprende de los preceptos citados y como ha declarado la propia Sala en numerosas ocasiones. En ello se constata, sin embargo, una primera anomalía, pues si el trabajador en lugar de prestar servicios a tiempo parcial hubiera permanecido inactivo, se hubiera aplicado la integración de lagunas con las bases mínimas a tiempo completo, con lo que el empleo a tiempo parcial se desincentiva desde el momento en que a efectos de las pensiones de la Seguridad Social la inactividad tiene un tratamiento más favorable que la actividad a tiempo parcial.

2.- En los períodos de inactividad que siguen a un período de cotización a tiempo parcial la norma aplicable establece la integración de lagunas. Pero las bases mínimas en este caso son las aplicables en cada momento que correspondan al número de horas contratadas en último término, es decir, conforme al contrato a tiempo parcial vigente en el momento del cese; bases mínimas que son obviamente inferiores a las generales, porque sobre éstas opera la reducción que deriva del menor tiempo de trabajo. La reducción se proyecta así hacia el futuro sobre toda la laguna a partir de la presunción de que el trabajador hubiera continuado trabajando con la misma reducción de jornada que tenía en el momento de iniciarse el período de inactividad al que corresponde la laguna de cotización.

Señala el Auto del Tribunal Supremo que esta lógica podría tener sentido si el contrato a tiempo parcial fuera una opción estable y voluntaria de participación en el mercado de trabajo, pero si no lo es, el trabajador resulta perjudicado de forma desproporcionada por la aceptación de un contrato a tiempo parcial como forma de salir de una situación de desempleo, porque no sólo verá excluida la integración de lagunas durante su vigencia, sino que en el futuro se producirá una reducción de la integración al tomarse como referencia las bases mínimas parciales, mientras al que permanece en inactividad se la aplicará la integración sobre las mínimas generales a tiempo completo. Ello se advierte con claridad en el presente caso. El trabajador tiene un total de 8.865 días de cotización, de los que sólo 90 lo han sido a tiempo parcial, que, sin embargo, han determinado una integración mediante bases mínimas parciales notoriamente inferiores a las que se hubiera aplicado, no sólo si el trabajador hubiera prestado servicios a tiempo completo, sino si simplemente hubiera estado inactivo, y ello durante un período de casi tres años.

Por ello, el Tribunal Supremo considera que la norma puede ser contraria al principio de igualdad, porque en un supuesto igual —dos trabajadores con los mismos días de cotización acreditados a lo largo de su vida profesional— introduce una diferencia de trato peyorativa para el trabajador que antes de cesar en el empleo que inicia la laguna tenía suscrito un contrato a tiempo parcial; tratamiento peyorativo que no se aplicaría a otro trabajador que en el momento anterior al cese estuviera contratado a tiempo completo, aunque este último trabajador tuviera acreditadas el mismo número de cotizaciones a tiempo completo y a tiempo parcial que el primero. Añade que la diferencia de trato no puede explicarse en función del denominado principio de contributividad, pues los dos trabajadores comparados tienen el mismo período de cotización acreditado y varía únicamente el orden en la cotización a tiempo completo y a tiempo parcial.

Asimismo, afirma el Tribunal Supremo que la regla cuestionada podría considerarse arbitraria al no responder al principio contributivo y actuar aleatoriamente, sin tener en cuenta el conjunto de la carrera de seguro de los trabajadores. Por ello señala que una solución racional, acorde con el principio contributivo, sería la de integrar las lagunas de forma proporcional a las actividades a tiempo completo y a tiempo parcial desarrolladas durante la vida laboral del trabajador.

Por último, indica la Sala, con cita de la STC 253/2004, que la norma cuestionada, aunque en apariencia neutra desde la perspectiva de sexo, podría en su aplicación práctica situar a las mujeres en una posición de desventaja a la hora de la determinación del importe de sus pensiones, al ser el contrato a tiempo parcial una institución que afecta de hecho predominantemente al sexo femenino, por lo que podría ser contraria al principio de no discriminación por razón de sexo, al no apreciarse que la norma cuestionada responda a la existencia de una circunstancia objetiva y razonable que la justifique.

Por todo lo expuesto, la Sala acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en orden a determinar si el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS es inconstitucional.

4. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3361-2012 y reservarse para sí el conocimiento de la misma, así como dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, se acordó comunicar esta resolución a la Sala proponente a efectos de lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, llevándose esto último a efecto con fecha de 21 de septiembre de 2012.

5. El Presidente del Senado comunicó a este Tribunal, mediante escrito registrado con fecha de 26 de septiembre de 2012, que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el Presidente del Congreso de los Diputados mediante escrito registrado en este Tribunal el día 27 de septiembre de 2012.

6. Por escrito registrado con fecha de 1 de octubre de 2012 se personó en el presente proceso constitucional la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de 2 de octubre de 2012 se le tuvo por personado y parte, y se le concedió un plazo de quince días para que pudiera formular alegaciones conforme a lo previsto en el art. 37.2 LOTC.

7. El Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 5 de octubre de 2012, en el que solicita que se dicte Sentencia desestimatoria por las razones que a continuación se resumen.

Comienza señalando el Abogado del Estado que la cuestión debe ser inadmitida por falta de relevancia del precepto legal cuestionado. Se imputa a un precepto legal una inconstitucionalidad que, de existir, estaría realmente causada por un criterio aplicativo de la entidad gestora (INSS) que, aun pretendiendo ampararse en la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS, no exhibe conexión suficiente con su texto sino que, más bien, reposa en una presunción. En este sentido indica que la cuestión debatida en el litigio *a quo* se centra en cómo deben llenarse las lagunas o vacíos de cotización correspondientes a períodos de inactividad laboral, cuando en la carrera de seguro del solicitante de una pensión de jubilación o de incapacidad permanente por enfermedad común concurren cotizaciones por trabajo a tiempo completo y cotizaciones por trabajo a tiempo parcial. El INSS aplica una ficción de continuidad en la modalidad de trabajo, entendiendo que la laguna de cotización debe colmarse aplicando la base mínima correspondiente a la modalidad de tiempo completo/tiempo parcial del trabajo inmediatamente anterior a la inactividad generadora del vacío de cotización. Pues bien, a su juicio, la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS enuncia una regla pero no precisa su exacto campo o contexto de aplicación y así se pregunta si dicha regla se aplica solamente cuando toda la vida laboral de un trabajador ha discurrido prestando servicios a tiempo parcial, o se aplica cuando la mayor parte de la vida laboral ha transcurrido en trabajos a tiempo parcial, o si basta para aplicarla con que en alguna ocasión aislada una persona acepte un trabajo a tiempo parcial y a éste siga un período de inactividad sin cotización. La precisa determinación del campo o esfera de aplicación de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS queda así deferida, a su entender, a la decisión del aplicador que ha de interpretar el precepto. El tenor de la norma no predetermina ninguna solución: el dar mayor o menor alcance o extensión a la regla de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS es punto que se deja a la discreción del aplicador que debe ejercitar su libertad interpretativa de manera razonable y motivando debidamente la opción que elija.

Añade que la consecuencia de que el precepto cuestionado no precise con claridad su campo de aplicación y deje esta tarea al intérprete es que su tenor viene a resultar compatible tanto con la presunción o ficción de continuidad elegida por el INSS, como con la proporcional que el auto de planteamiento sugiere o con el criterio del predominio de la modalidad de trabajo en la vida laboral. Indica que probablemente el texto de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS es también compatible con más interpretaciones pero basta con ellas para evidenciar que el fallo del asunto *a quo* no depende de la validez o nulidad de la citada regla legal sino de seleccionar una u otra construcción de entre las varias que son compatibles con su dicción. El fallo del asunto depende de la interpretación o criterio aplicativo que se seleccione, pero no del inexpresivo tenor de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS, por lo que la cuestión debe inadmitirse en Sentencia por falta de relevancia.

Subsidiariamente solicita la inadmisión parcial de la cuestión respecto del art. 14 CE por discriminación indirecta basada en el sexo o género. Esta pretendida violación es absolutamente irrelevante para la decisión del litigio *a quo*, pues el demandante es varón, de modo que la prohibición de discriminar por razón de sexo imputada al precepto cuestionado está en desconexión absoluta con el litigio *a quo* e impulsa así un control abstracto de constitucionalidad reñido con la naturaleza propia de la cuestión.

Con carácter subsidiario a la inadmisibilidad total o parcial de la cuestión, el Abogado del Estado examina el fondo del asunto.

Así, insiste en señalar que el precepto cuestionado no predetermina como única interpretación plausible la seguida por el INSS, sino que la dicción de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS es compatible con otras varias interpretaciones que permiten fundar criterios aplicativos bien diversos, incluido el de proporcionalidad esbozado en fundamento 6 del Auto de planteamiento. Por ello considera que la cuestión debería desestimarse, dejando claro que la interpretación patrocinada por el INSS no es la única que el precepto legal cuestionado permite o que no viene impuesta por el tenor de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS.

Señala que atendiendo exclusivamente a lo efectivamente dispuesto por la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS y no al modo en que ha sido aplicado por la Administración de la Seguridad Social en el asunto a quo, el precepto ni viola el art. 14 CE ni el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

8. Por escrito registrado con fecha de 31 de octubre de 2012 formuló sus alegaciones el Fiscal General del Estado.

Tras recordar los antecedentes de la cuestión y las alegaciones formuladas, señala que por lo que se refiere al juicio de aplicabilidad y de relevancia debe entenderse correctamente formulado en el Auto de planteamiento. Ahora bien, indica que en el análisis que haya de hacerse sobre el fondo de la presente cuestión no podrá tomarse en consideración la referencia que hace la Sala de lo Social del Tribunal Supremo al trabajo de las mujeres, pues tal concreto extremo carece de incidencia en el caso, al tratarse del trabajo a tiempo parcial de un varón. Sólo desde esa particular perspectiva cabría afirmar la incorrección del juicio de relevancia.

Adentrándose ya en la cuestión de fondo, afirma el Fiscal General del Estado que el término de comparación que ofrece el órgano cuestionante en el presente caso resulta doble: de un lado, parangona la situación de aquellos trabajadores que habiendo cotizado a la Seguridad Social un mismo número de días, ven en un caso, como las cotizaciones que en su nombre hace el propio sistema de la Seguridad Social en aquellos períodos en que el trabajador no tiene obligación de cotizar, se integran con las bases mínimas del período trabajado inmediatamente antes aunque este lo haya sido a tiempo parcial y por un brevísimo espacio de tiempo; y de otro, aquellos que en igual situación, llegan hasta el período inmediatamente anterior cotizando por un trabajo a tiempo completo.

El segundo término de comparación que se utiliza, se centra en el hecho de la observación de la completa vida laboral de los trabajadores, apuntando que la regulación de la disposición adicional aquí cuestionada lleva a la situación paradójica de que aquel trabajador que haya prestado servicios a tiempo completo en la mayor parte de su vida laboral, puede ver que la determinación de su base reguladora para el cálculo de determinadas prestaciones sea inferior que aquel otro que la mayor parte de su vida laboral haya venido prestando servicios a tiempo parcial.

Como quiera que el derecho a la igualdad del art. 14 CE, no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables, considera el Fiscal que en el presente caso, tal y como argumenta el Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, el criterio adoptado por el precepto cuestionado es absolutamente arbitrario en cuanto su resultado, en orden a fijar la base reguladora de la prestación de incapacidad permanente, se hace depender única y exclusivamente del azar. El carácter aleatorio de su aplicación práctica conduce a afirmar que la desigualdad así establecida resulta artificiosa e injustificada por no venir fundada en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con opiniones o juicios de valor generalmente aceptados. Además de ello, resulta, a su juicio, que las consecuencias jurídicas que derivan de la distinción de supuestos no son adecuadas ni proporcionadas al fin social al que aspira la norma; de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador no supera en este caso el juicio de proporcionalidad en sede constitucional, acarreando resultados especialmente gravosos y desmedidos.

Todo lo anterior lleva al Fiscal General del Estado a pronunciarse a favor de la inconstitucionalidad.

9. Con fecha 5 de noviembre de 2012 presentó su escrito de alegaciones la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, actuando en nombre y representación del INSS.

Señala en su escrito que la duda de constitucionalidad que plantea la Sala de lo Social del Tribunal Supremo pone en relación el apartado b) de la regla tercera con el apartado a) de la misma regla según el cual “a) La base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente se calculará conforme a la regla general”, por lo que se ha de entender efectuada la remisión a las previsiones contenidas en los arts. 140 LGSS, relativo a la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes, y 162 LGSS, relativo a la base reguladora de la pensión de jubilación. Señala que ambos preceptos, con independencia de contener reglas diferenciadas de cálculo, son coincidentes en aplicar una regla de estricta de proporcionalidad ya que los cálculos se realizan sobre las bases por las que efectivamente se haya cotizado durante el período de cálculo.

Indica que la integración de lagunas no es más que una ficción jurídica, que impide, o por lo menos minimiza, los efectos negativos que puedan suponer los períodos de inactividad a la hora de calcular una determinada prestación. El legislador, en estos casos, en lugar de computar esos meses en los que no ha existido cotización como tales, es decir cotización cero, introduce un mecanismo ficticio que palia estos efectos negativos e integra esas lagunas de cotización con la base mínima de cotización, pese a que durante dichos períodos el beneficiario no hubiera contribuido con nada al sistema.

Tras realizar las consideraciones señaladas, indica que el cómo afecte a un supuesto concreto una norma objetiva no justifica la defensa de una posible vulneración del principio de igualdad. No pueden compararse los efectos que las distintas carreras de cotización puedan acarrear, sin que tampoco pueda merecer el sistema la adjetivación de aleatorio. Es la propia dinámica de la carrera de cotización de cada asegurado la que determina el montante final de las prestaciones sin que quepa apreciar diferenciaciones entre supuestos iguales que pudieran vulnerar la garantía constitucional de igualdad.

Añade que la integración que se realiza cuando el contrato se ha realizado a tiempo parcial obedece a un principio de lógica de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como es que la protección por dicho sistema no puede nunca exceder de la previa contribución al sistema, conforme al principio de contributividad, y el principio de proporcionalidad entre lo cotizado y lo amparado, y la lógica de la uniformidad de la protección en el marco de la vida laboral del beneficiario, que obliga a guardar dicha homogeneidad entre los diversos períodos considerados a efectos en este caso de la pensión de incapacidad permanente. Ello implica que si la pensión ha de ser un fiel reflejo de la previa vida laboral del beneficiario, deben ajustarse los cálculos y promedios a la verdadera realidad de cotización de aquél. Del mismo modo, la integración de lagunas debe realizarse según la presunta cotización que el beneficiario habría realizado de no interrumpirse la obligación de cotizar, lo que supone una suerte de prórroga ficticia de la misma, si bien sobre bases estandarizadas, las mínimas. Ello impide integrar con bases diferentes a las que corresponderían de haber seguido en activo el beneficiario. Y esto es lo que sucedería si se integraran tales períodos, subsiguientes a una actividad a tiempo parcial, con bases a tiempo completo.

Esta interpretación, a su juicio, es perfectamente congruente con los principios que inspiran nuestro sistema de Seguridad Social en relación con la contratación a tiempo parcial. Así, la integración de lagunas de forma proporcional a la jornada a tiempo parcial realizada obedece a un principio de lógica y equilibrio de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, que determina que la protección por dicho sistema no puede nunca exceder de la previa contribución al mismo, con respeto a los principios de contributividad y proporcionalidad entre lo cotizado y lo amparado y sin que suponga en ningún momento lesión del principio de igualdad de trato y no discriminación de los contratos a tiempo parcial. Insiste en que no cabe otra forma de integrar lagunas que no atienda al principio de que lo que se prorroga, ficticiamente, es la misma situación que se tenía en el contrato que se ha extinguido.

Para la Letrada de la Administración de la Seguridad Social la regla contenida en el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS obedece a una circunstancia objetiva y razonable que justifica que las cotizaciones ficticias se lleven a cabo en correspondencia con el número de horas contratadas en el período inmediatamente anterior a dejar de cotizar, por ser estas las rentas que sirven de referencia para valorar la fórmula de cálculo de las pensiones que han de atender a la falta de las mismas, siendo la justificación la contributividad del sistema y derivando la proporcionalidad de la medida del hecho de la inexistencia de cotizaciones reales en los períodos que se integran tras la extinción del contrato a tiempo parcial.

En definitiva, afirma que esto no supone un agravio comparativo de los trabajadores a tiempo parcial con respecto a los trabajadores a tiempo completo, antes bien, viene a consolidar la finalidad perseguida por el sistema de prestación social en cuanto a la sustitución de las rentas dejadas de percibir por prestaciones proporcionales a dichas rentas, objetivo que se cumple al calcularse las prestaciones sobre el período elegido por el legislador que no es caprichoso sino objetivo e igual para todos los ciudadanos.

Por todo ello, considera que procede dictar una Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad.

10. Por providencia de 23 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional se ha de decidir la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala Cuarta, de lo Social, del Tribunal Supremo, en relación con el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (en adelante, LGSS), por posible vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE.

La disposición adicional séptima LGSS establece las normas aplicables a los trabajadores contratados a tiempo parcial y, en concreto, por lo que se refiere al cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente establece la siguiente regla [disposición adicional séptima 1.3 b)]:

“A efecto de las pensiones de jubilación y de la incapacidad permanente, derivada de enfermedad común, la integración de los períodos durante los que no haya habido obligación de cotizar se llevará a cabo con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento, correspondiente al número de horas contratadas en último término.”

La Sala considera que la citada norma podría resultar contraria al principio de igualdad (art. 14 CE) porque en un supuesto igual —dos trabajadores con los mismos días de cotización acreditados a lo largo de su vida profesional— introduce una diferencia de trato peyorativa para el trabajador que antes de cesar en el empleo que inicia la laguna tenía suscrito un contrato a tiempo parcial; tratamiento peyorativo que no se aplicaría a otro trabajador que en el momento anterior al cese estuviera contratado a tiempo completo, aunque este último trabajador tuviera acreditadas el mismo número de cotizaciones a tiempo completo y a tiempo parcial que el primero. Asimismo, considera la Sala Cuarta del Tribunal Supremo que la norma cuestionada también podría considerarse arbitraria (art. 9.3 CE) al no responder al principio contributivo y actuar de forma aleatoria sin tener en cuenta el conjunto de la carrera de seguro de los trabajadores. Por último, también entiende que la norma, aunque en apariencia neutra desde la perspectiva del sexo, podría en su aplicación práctica situar a las mujeres en una posición de desventaja a la hora de la determinación del importe de sus pensiones.

El Abogado del Estado interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el precepto cuestionado no predetermina como única interpretación plausible la seguida por el INSS, sino que la dicción de la disposición adicional séptima.1.3 b) LGSS es compatible con otras varias interpretaciones que permiten fundar criterios aplicativos bien diversos. Por su parte, el Fiscal General del Estado considera que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser estimada porque la desigualdad que establece la norma resulta artificiosa e injustificada por no venir fundada en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con opiniones o juicios de valor generalmente aceptados. A su juicio, las consecuencias jurídicas que derivan de la distinción de supuestos no son adecuadas ni proporcionadas al fin social al que aspira la norma, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador no supera en este caso el juicio de proporcionalidad en sede constitucional, acarreando resultados especialmente gravosos y desmedidos. Por último, la Letrada de la Administración de la Seguridad Social considera que la cuestión debe ser desestimada pues la regla cuestionada no supone un agravio comparativo para los trabajadores a tiempo parcial con respecto a los trabajadores a tiempo completo, antes bien, viene a consolidar la finalidad perseguida por el sistema de prestación social en cuanto a la sustitución de las rentas dejadas de percibir por prestaciones proporcionales a dichas rentas, objetivo que se cumple al calcularse las prestaciones sobre el período elegido por el legislador que no es caprichoso sino objetivo e igual para todos los ciudadanos.

2. El Abogado del Estado formula dos objeciones a la presente cuestión de inconstitucionalidad. Así, en primer lugar, afirma que el precepto cuestionado no precisa con claridad su campo de aplicación y deja esta tarea al intérprete, por lo que su tenor viene a resultar compatible tanto con la presunción o ficción de continuidad elegida por el INSS, como con la regla proporcional que el Auto de planteamiento sugiere o con el criterio del predominio de la modalidad de trabajo en la vida laboral, o incluso con otras interpretaciones. Esto evidencia, a su juicio, que el fallo del proceso *a quo* no depende de la validez o nulidad de la citada regla legal sino de seleccionar una u otra construcción de entre las varias que son compatibles con su dicción. Por ello, considera que la cuestión debe inadmitirse por falta de relevancia del precepto legal cuestionado.

Sin perjuicio de que fuera posible una interpretación distinta del precepto cuestionado —que de hecho ha sido acogida algunas veces por los Tribunales laborales—, lo cierto es que esta circunstancia no puede proyectarse sobre la admisibilidad de la cuestión. De un lado, “porque según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, no es posible revisar el juicio de relevancia realizado por el órgano judicial en cuanto a la selección de la norma aplicable o a la interpretación que a la misma se le asigna más que en aquellos casos en los que, según principios básicos, pueda decidirse que la norma no es aplicable o tiene un alcance distinto al que le atribuye el órgano judicial (por ejemplo, SSTC 41/1990 y 106/1990). De otro, y sobre todo, porque este Tribunal también ha reiterado que la circunstancia de que la norma pudiera admitir una interpretación conforme a la Constitución no se proyecta sobre las posibilidades de plantear la cuestión (por ejemplo, SSTC 19/1991 y 27/1991)” (STC 87/1991, de 25 de abril, FJ 3).

Es doctrina constitucional que “la cuestión de inconstitucionalidad versa sobre el texto de la ley, no sobre las distintas interpretaciones que de dicho texto pueden ser realizadas; sin que este Tribunal deba rectificar el entendimiento que muestra el órgano judicial promotor sobre su sujeción al enunciado legal de cuya constitucionalidad duda (SSTC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 2; y 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2). El órgano cuestionante no nos traslada un problema interpretativo abstracto, sino muy ceñido al caso que ha de juzgar; ni nos eleva tampoco una mera perplejidad interpretativa por no saber cómo puede interpretarse el precepto rector de su decisión, sino que solicita de este Tribunal un pronunciamiento sobre la adecuación o no a la Constitución del precepto con rango de ley en una de sus posibles interpretaciones, que es la que razonadamente mantiene en el proceso *a quo* (SSTC 92/1992, de 11 de junio, FJ 4; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 2). Por lo demás, nuestra labor de depuración del ordenamiento debe partir de la interpretación de la disposición legal que aporta el órgano judicial cuestionante, pues a él compete interpretar la ley (art. 117.3 CE) y porque dicha interpretación es la que presenta un mayor rigor con el derecho fundamental en cuestión; sólo si la norma, así interpretada, resultara inconstitucional habríamos de “explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución” (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6; 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7; y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 4)” (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 6).

Por tanto, debemos rechazar esta primera objeción formulada por el Abogado del Estado.

En segundo lugar, el Abogado del Estado solicita la inadmisión parcial de la cuestión respecto del art. 14 CE por discriminación indirecta basada en el sexo o género. Considera el Abogado del Estado que esta pretendida violación es absolutamente irrelevante para la decisión del litigio *a quo*, pues el demandante es varón, de modo que la prohibición de discriminar por razón de sexo imputada al precepto cuestionado está en desconexión absoluta con el litigio *a quo* e impulsa así un control abstracto de constitucionalidad reñido con la naturaleza propia de la cuestión.

En el mismo sentido, el Fiscal General del Estado considera que en el análisis que haya de hacerse sobre el fondo de la presente cuestión no podrá tomarse en consideración la referencia que hace la Sala de lo Social del Tribunal Supremo al trabajo de las mujeres, pues tal concreto extremo carece de incidencia en el caso, al tratarse del trabajo a tiempo parcial de un varón.

En efecto, como sostienen el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado con respecto a este motivo debe entenderse no superado el juicio de relevancia. Es preciso recordar que el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un Juez o Tribunal debe ser “aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo”, añadiéndose en el apartado 2 del indicado precepto que el órgano judicial deberá especificar o justificar, en el auto de planteamiento de la cuestión, en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado “juicio de relevancia”, o lo que es lo mismo, la justificación de que la decisión del proceso depende de su validez, dado que la cuestión de inconstitucionalidad no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita (STC 42/2013, FJ 2, con cita de otras). Como se afirmó ya en la STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 4 “ciertamente la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es, en modo alguno, condición suficiente”. No basta, así, con que el Tribunal ordinario considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacerse el requisito de la relevancia de la cuestión. Ha de darse, así, una verdadera “dependencia” (STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2), o un “nexo de subordinación” entre el fallo del proceso y la validez de la norma cuestionada (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 1). Pues bien, en este caso, como alegan el Abogado y el Fiscal General del Estado, la decisión del proceso no depende de que la norma cuestionada sea o no discriminatoria por razón de sexo ya que el demandante es un varón. Si el trabajo a tiempo parcial es, como constatan las estadísticas y como señala el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, una realidad que afecta mayoritariamente a las mujeres, una norma como la cuestionada podría, en su caso, tener un mayor impacto negativo en las mujeres, en cuanto son éstas las que acceden más al empleo a tiempo parcial, pero no en los hombres. En consecuencia, entrar a valorar en la presente cuestión de inconstitucionalidad si la norma cuestionada es discriminatoria por razón de sexo supondría un control abstracto de la misma y una desconexión con el litigio *a quo*.

3. Antes de resolver la cuestión que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo plantea, resulta conveniente situar brevemente —en sus aspectos esenciales y por lo que interesa a la presente cuestión de inconstitucionalidad— el marco normativo en el que se inserta la regla cuestionada.

Con la finalidad de evitar que la existencia de meses sin cotización durante el período que haya de tomarse en consideración para el cálculo de la base reguladora de la pensión redunde en una disminución drástica de la base reguladora de la pensión y, en consecuencia, de la cuantía final de la misma, la Ley general de la Seguridad Social ha previsto la regla de integración de lagunas. Mediante esta regla, sólo aplicable a las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente, se establece la ficción legal de que en los meses sin cotización se ha cotizado. Así, la regla aplicable en nuestro sistema de Seguridad ha sido la de integrar las lagunas de cotización con el 100 por 100 de la base de cotización mínima vigente para mayores de 18 años sin ningún límite temporal (arts. 140.4 y 162.1.1.2 LGSS). Esta regla ha sido modificada por los arts. 3.1 y 4.3 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, preceptos que antes de su entrada en vigor han sido de nuevo modificados por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Esta reforma incorpora una nueva técnica donde se pondera parcialmente, esto es, con límite temporal, el esfuerzo contributivo al reducirse el tiempo durante el que la cobertura de lagunas se efectuará con el 100 por 100 de la base mínima. Como señala la exposición de motivos de la Ley 27/2011 se prevén “nuevas reglas respecto del mecanismo denominado ‘relleno de lagunas’ que tienen en cuenta los esfuerzos de cotización realizados, dentro del objetivo de incrementar el principio de contributividad que, junto con el de la solidaridad, constituyen las bases de un sistema público de pensiones”.

Ahora bien, cuando se trata de trabajadores a tiempo parcial, la disposición adicional séptima.1 regla tercera apartado b) LGSS contiene una regla específica, que no ha sido objeto de modificación por las normas señaladas, según la cual en estos casos la aplicación como ficción legal de la citada base mínima de cotización se realiza en proporción a la jornada a tiempo parcial previa al período cuyas lagunas se tratan de integrar. Así, para los períodos en que no haya habido obligación de cotizar, la integración de lagunas se llevará a cabo con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento correspondiente al número de horas contratadas en último término.

Las reglas descritas deben ser puestas en relación con las que regulan en situaciones normales de cotización la cuantía de la base mínima de cotización. Así, a efectos de cotización por contingencias comunes los trabajadores son encuadrados en grupos profesionales según su categoría. A cada grupo le corresponde una base máxima y una base mínima de cotización de forma que no se puede cotizar por encima de la base máxima ni por debajo de la base mínima del grupo. Estas bases máximas y mínimas son fijadas anualmente por la Ley de presupuestos generales del Estado. Pues bien, cuando se trata de trabajadores a tiempo parcial, en aplicación estricta del principio de proporcionalidad, se fija una base mínima por hora de trabajo obteniéndose la base mínima mensual multiplicando dicha base mínima por el número de horas realmente trabajadas en el mes (por ejemplo, para 2014, art. 37 de la Orden ESS/106/2014, de 31 de enero).

4. En el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente y jubilación durante los períodos de empleo y cotización a tiempo parcial, la disposición adicional séptima.1 regla tercera a) LGSS remite a las normas generales de los arts. 140 y 162 LGSS, lo que implica que el cálculo se realiza sobre las bases por las que se haya efectivamente cotizado durante el período de cómputo. En los períodos de inactividad que siguen a un período de cotización a tiempo parcial la norma aplicable —disposición adicional séptima.1 regla tercera b)— establece la integración de lagunas, pero, tal y como interpreta la Sala de lo Social del Tribunal Supremo el precepto, la integración se llevará a cabo con la base mínima que corresponda al número de horas contratadas en último término, es decir, conforme al contrato a tiempo parcial vigente en el momento del cese. De este modo, la lógica de la técnica de integración se vincula con la jornada del trabajador en el último contrato anterior al inicio de la laguna de cotización. Así, si el contrato es a tiempo parcial la laguna se integrará con la base mínima que corresponda en función del número de horas contratadas, mientras que si el contrato es a jornada completa la laguna se integrará con la base mínima de cotización correspondiente a los trabajadores mayores de 18 años.

Pues bien, así interpretado el precepto, la primera duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial proponente se refiere, como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, a la posible vulneración del principio de igualdad ante la ley, por entender que la aplicación de la regla contenida en la disposición adicional séptima LGSS determina que dos trabajadores con los mismos días de cotización acreditados a lo largo de su vida profesional sean tratados de manera diferente en el cálculo de la base reguladora de su pensión, recibiendo un trato peyorativo aquél de los dos que, antes del cese en el empleo que determina el inicio de la laguna, hubiera tenido un contrato a tiempo parcial. Este trabajador verá integradas sus lagunas de cotización mediante una proporción de la base mínima general correspondiente al número de horas de trabajo de dicho contrato, mientras que el trabajador cuyo período de lagunas de cotización a integrar suceda a un contrato a tiempo completo verá integradas sus lagunas mediante una base mínima “completa”, por lo que mejorará la base reguladora de su pensión a pesar de tener los mismos períodos cotizados, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial, que el otro trabajador, variando únicamente el orden en el que se suceden. De ahí que el órgano judicial considere que esta diferencia de trato carece de justificación, al no basarse en un criterio de contributividad, pues ambos trabajadores pueden haber cotizado lo mismo a lo largo de su vida profesional.

Este término de comparación es planteado por el órgano judicial a partir de un supuesto y una consideración muy concreta, cual es la que se corresponde con el caso de autos, en el que un trabajador con una dilatada vida profesional como trabajador a tiempo completo tiene, sin embargo, durante un muy corto período de tiempo, un contrato a tiempo parcial, que es precisamente el que, por aplicación de la regla cuestionada, condiciona la integración de bases de cotización en el período posterior de inactividad de casi tres años, afectando considerablemente a la cuantía de la pensión. De lo que el órgano judicial deduce que la diferencia de trato, además de injustificada, es desproporcionada, al producir un efecto como el señalado.

Resulta oportuno recordar que este Tribunal tiene declarado, desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que “el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos” (SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; y 88/2005, de 18 de abril, FJ 5, por todas).

Lo propio del juicio de igualdad, ha dicho este Tribunal, es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma” (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5).

En definitiva, como ha sintetizado la STC 125/2003, de 19 de junio, el principio de igualdad prohíbe al legislador “configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria”. Dicho de otra manera, sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar “elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable” (STC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4), razón por la cual toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en “una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos” (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2). Resultará necesario, por ello, examinar si los supuestos de hecho aportados por el órgano judicial como término de comparación guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere.

También es conveniente tener presente respecto del derecho a la igualdad con relación a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, que es doctrina de este Tribunal, sintetizada en la STC 197/2003, de 30 de octubre, FJ 3, que “el art. 41 CE convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17). Los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento de los derechos reconocibles al amparo de los principios constitucionales (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17; y 149/2004, de 20 de septiembre, FJ 5, entre otras)”. En definitiva, como advierte la STC 197/2003, de 30 de octubre, FJ 6 *in fine*, si bien la cobertura de las situaciones de necesidad de los colectivos sociales “es un ideal claramente deseable a la luz de los principios rectores de la política social y económica que nuestra Constitución asume en sus arts. 41 y 50 y que han de informar la legislación positiva —art. 53.3 CE—” sin embargo “este Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable (STC 184/1993, de 31 de mayo, FJ 6)”.

5. Sentadas las bases de nuestro parámetro de enjuiciamiento, debemos recordar los términos de comparación que ofrece la Sala de lo Social del Tribunal Supremo para cuestionar la constitucionalidad del apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima LGSS por su posible contradicción con el art. 14 CE. La comparación se realiza entre dos trabajadores que habiendo cotizado los mismos días a tiempo completo y a tiempo parcial a lo largo de su vida laboral, en el momento anterior al inicio de la laguna de cotización uno de ellos tiene un contrato a jornada completa y el otro un contrato a tiempo parcial. La laguna de cotización del primero de ellos se integrará con la base mínima de cotización correspondiente para los trabajadores mayores de 18 años, mientras que la del segundo se integrará con la base mínima de cotización correspondiente al contrato a tiempo parcial vigente en el momento del cese. Estos son los términos en los que opera la comparación propuesta por el órgano judicial a partir de los cuales deberemos analizar si se trata en realidad de términos comparables.

El tratamiento desigual entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial en materia de integración de lagunas tiene su origen en las normas que, con carácter general, regulan la determinación de la base de cotización a la Seguridad Social en uno y otro caso, y que inciden del mismo modo en la determinación de las bases mínimas; reglas que, por otro lado, se rigen por el principio de proporcionalidad. En efecto, la norma cuestionada no hace sino trasladar a los trabajadores contratados a tiempo parcial la misma regla que rige con carácter general para los trabajadores contratados a jornada completa: las lagunas de cotización se integrarán con la base mínima de cotización. No hay, por tanto, una diferencia de trato entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial pues la regla aplicable es la misma, lo que ocurre, y de ahí deriva la diferencia, es que la base mínima de cotización es diferente en cada caso y el legislador ha decidido cubrir la laguna con la base mínima de cotización correspondiente al contrato anterior al inicio de la misma. El tratamiento desigual entre trabajadores a tiempo completo y trabajadores a tiempo parcial no tiene su origen, por tanto, en la norma que ahora se cuestiona, sino en las normas que, con carácter general, regulan la determinación de la base de cotización a la Seguridad Social en uno y otro caso, y que inciden del mismo modo en la determinación de las bases mínimas. Y esas reglas se rigen por el principio de proporcionalidad, que es el mismo que rige con carácter general la equiparación de derechos entre unos y otros trabajadores: los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos que los trabajadores a tiempo completo en proporción a la jornada trabajada [art. 12.4 d) de la Ley del estatuto de los trabajadores].

Como señalamos en la STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 6, “no resulta contrario al art. 14 CE, en aras al principio contributivo, que el trabajo a tiempo parcial conlleve una pensión de cuantía proporcionalmente inferior a la de un trabajador a tiempo completo. En la medida en que el contrato a tiempo parcial supone un esfuerzo contributivo menor (como consecuencia del inferior salario percibido) que en el caso del contrato a jornada completa, es razonable y proporcionado que las bases reguladoras de las prestaciones de Seguridad Social se calculen en función de las cotizaciones efectivamente realizadas, lo cual determinará una prestación más reducida que si todo el tiempo trabajado (y cotizado) lo hubiera sido a tiempo completo, al resultar la cuantía de la prestación de la aplicación de un determinado porcentaje sobre la base reguladora”.

Esta proporcionalidad entre salario, base de cotización y base reguladora de las prestaciones, que no es contraria al principio de igualdad, se traslada en la fijación de bases mínimas de cotización a la regla recogida en las órdenes anuales de cotización, en virtud de la cual la base mínima de cotización de estos trabajadores se calcula multiplicando a una base horaria el número de horas de trabajo efectivamente prestado en el contrato. Y, como hemos señalado, reflejo de esa forma de fijación de la base mínima de cotización de los trabajadores a tiempo parcial es la regla que ahora se cuestiona.

La Sala de lo Social del Tribunal Supremo compara dos trabajadores con los mismos días de cotización acreditados a lo largo de su vida profesional, y considera que la norma introduce una diferencia de trato peyorativa para el trabajador que antes de cesar en el empleo que inicia la laguna tenía un contrato a tiempo parcial. A su juicio, la diferencia de trato que se produce no puede explicarse en función del denominado principio de contributividad, pues los dos trabajadores comparados tienen el mismo período de cotización acreditado y varía únicamente el orden en la cotización a tiempo completo y a tiempo parcial.

El principio de contributividad que informa nuestro sistema de Seguridad Social implica que debe existir una proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores lo que justifica, como hemos señalado entre otras en la STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 8, que el legislador establezca que la base reguladora de las prestaciones se calcule en función de lo efectivamente cotizado. A este respecto hay que recordar que si bien, en el sistema español actual, se mantienen características del modelo contributivo, no es menos cierto que, a tenor del mandato constitucional contenido en el art. 41 CE, el carácter de régimen público de la Seguridad Social, su configuración como función del Estado, y la referencia a la cobertura de situaciones de necesidad —que habrán de ser precisadas en cada caso— implica que las prestaciones de la Seguridad Social, no se presenten ya —y aun teniendo en cuenta la pervivencia de notas contributivas— como prestaciones correspondientes y proporcionales en todo caso a las contribuciones y cotizaciones de los afiliados, y resultantes de un acuerdo contractual (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17).

En el supuesto de la integración de lagunas se crea una ficción legal en el acceso a una prestación contributiva de la Seguridad Social de manera que la laguna debe cubrirse según la presunta cotización que el beneficiario habría realizado de no interrumpirse la obligación de cotizar, lo que supone una suerte de prórroga ficticia de la misma, si bien sobre bases estandarizadas como son las bases mínimas. Estamos, así, ante una ficción legal que afecta a la base reguladora de la prestación y esto justifica el hecho de que el legislador haya optado por aplicar un criterio contributivo para cubrir la laguna. Es cierto que podría haber optado por cubrir la laguna con una cantidad igual para todos los trabajadores reconociendo así el carácter asistencial o no contributivo de la ficción legal creada dado que el trabajador no está prestando servicios y, por tanto, no está cotizando al sistema. Pero el legislador ha decidido tener en cuenta las contribuciones efectivamente aportadas en el momento anterior a la laguna, utilizando así una fórmula que responde a criterios de contributividad.

No corresponde a este Tribunal determinar si resulta más justo, como sostiene el órgano judicial, un sistema que tuviera en cuenta la carrera de seguro desarrollada a lo largo de toda la vida profesional y que ponderara proporcionalmente los períodos trabajados a tiempo completo y a tiempo parcial, pero, en todo caso, no podemos olvidar que, como hemos declarado reiteradamente, “el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél” (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras). En efecto, el carácter redistribuidor inherente a la Seguridad Social lleva al legislador a desplazar en ocasiones el principio de proporcionalidad entre cotización y prestación, y no por ello esas reglas vulneran el art. 14 CE. Así, por ejemplo, en el caso de las mismas prestaciones de jubilación e incapacidad permanente a las que afecta la regulación ahora cuestionada, la base reguladora se calcula como el promedio de las bases de cotización de un número de meses determinado, no en función de las cotizaciones globales de la vida laboral. De este modo, igual que la integración de lagunas de cotización tendrá un resultado diferente en función de que el período previo de cotización lo fuera a tiempo completo o a tiempo parcial, la propia base reguladora de la prestación tendrá una cuantía diferente en función de si el trabajador ha cotizado en los últimos años de su vida profesional como trabajador a tiempo completo o como trabajador a tiempo parcial, o igualmente en función de si en los últimos años ha desempeñado trabajos menos cualificados y remunerados que al principio de su vida profesional o a la inversa. Todo ello forma parte de la lógica del sistema y de las reglas técnicas por las que se rige.

Cosa distinta es que el legislador, en el legítimo ejercicio de su libertad de configuración del sistema de Seguridad Social y en apreciación de las circunstancias socioeconómicas concurrentes en cada momento, pueda decidir establecer un sistema distinto de integración de lagunas, si lo estima oportuno, que tenga en mayor medida en cuenta el esfuerzo contributivo realizado (como ha tratado de hacer con la reforma introducida en los arts. 140.4 y 162.1 LGSS por la Ley 27/2011 y la Ley 3/2012), sin que ello signifique que la opción legislativa prevista en la disposición adicional séptima LGSS sea inconstitucional (por todas, SSTC 65/1987, de 21 de marzo, FJ 17; y 184/1990, FJ 3).

En definitiva, y desde el punto de vista del derecho a la igualdad, hay que considerar que las situaciones sometidas a comparación por el órgano judicial proponente no guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere, pues en un caso se trata de trabajadores a tiempo completo y en otro de trabajadores a tiempo parcial, y esa diferencia en la duración de la jornada laboral se relaciona, por exigencias del carácter contributivo del sistema y en estricta aplicación del principio de proporcionalidad, con diferencias en los salarios de unos y otros, y consiguientemente en las bases de cotización, y derivadamente en las bases mínimas de cotización utilizadas para la integración de las lagunas.

6. Considera también la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que la regla cuestionada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en la medida en que la norma carece de una explicación racional suficiente y, en lugar de ser un arbitrio legítimo entre diversas opciones, aparece como una medida inconsecuente o incoherente susceptible de crear tratamientos desiguales y distorsiones. Recuerda el órgano judicial, en tal sentido, que a su juicio la norma no responde al principio contributivo y actúa de manera aleatoria, sin tener en cuenta el conjunto de la carrera de seguro de los trabajadores. Afirma que la presunción no resulta necesaria en este caso porque cuando se procede al cálculo de la base reguladora ha finalizado ya la carrera de seguro del trabajador y pueden obtenerse conclusiones exactas de la misma sin necesidad de hacer presunciones, y, además, resulta inconsistente porque introduce un elemento de aleatoriedad que desemboca en unas diferencias de tratamiento que carecen de una justificación objetiva. Por ello, considera que una solución racional acorde con el principio contributivo sería la de integrar las lagunas de forma proporcional a las actividades a tiempo completo y a tiempo parcial desarrolladas durante la vida laboral del trabajador.

En lo que afecta a la vulneración de la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE), debe insistirse una vez más en que “el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus legítimas opciones políticas; por ello, hemos venido señalando reiteradamente que el cuidado que este Tribunal ha de observar para mantenerse dentro de los límites del control del legislador democrático, debe extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados como es el de interdicción de arbitrariedad. Así, al examinar una norma legal desde este punto de vista, nuestro análisis ha de centrarse en verificar si el precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad (por todas, STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2)” (STC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 5). Por ello, no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación o, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza en ejercicio de su libertad de opción en este ámbito.

No se aprecia, en el supuesto examinado, que la Ley recurrida establezca discriminación de ningún tipo; la norma persigue una finalidad razonable y no se muestra desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues “entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa, supone discutir la opción tomada por el legislador, que, aun cuando pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional” (STC 149/2006, de 11 de mayo, FJ 6).

No es posible afirmar que la regla establecida por el legislador para proceder a la integración de lagunas cuando se trata de trabajadores contratados a tiempo parcial sea irrazonable o falta de justificación, en un sistema en el que la distribución de medios escasos requiere ponderar cuidadosamente las situaciones de necesidad que han de ser protegidas estableciéndose los requisitos que han de reunirse a este efecto (por todas, STC 37/1994, de 10 de febrero, FJ 5). La regla cuestionada, aunque pueda discreparse de ella, no carece de justificación pues de lo que se trata es de crear una ficción legal que consiste en entender que el trabajador habría continuado prestando servicios a tiempo parcial si no se hubiera producido la circunstancia que motivó el cese de su obligación de cotizar y la correspondiente laguna. Se trata así de beneficiar a aquellos que durante un período de tiempo, computable a efectos del cálculo de prestaciones, no han contribuido al sistema y se encontrarían en una situación de cotización cero que mermaría de forma considerable sus prestaciones. Además, la regla responde a lo que viene siendo una constante en el sistema de Seguridad Social, y es la utilización de determinados períodos de referencia, más o menos amplios, para calcular la cuantía de la prestación, pero siempre inmediatamente anteriores al hecho causante a considerar y sin utilizar criterios relacionados con la totalidad de la vida laboral de un trabajador.

Por otro lado, tampoco puede considerarse falta de objetividad la regla elegida, pues depende del contrato que se tenía en el momento en que se produce la laguna. Y, finalmente, la regla tampoco produce efectos aleatorios como sostiene el órgano proponente de la cuestión. La regla produce unos efectos ciertos y determinados lo que ocurre es que dichos efectos pueden beneficiar o perjudicar más a unos u otros trabajadores en función de cómo se sucedan los períodos de trabajo y de inactividad y dentro de los primeros, los trabajos a tiempo completo y parcial. Pero ni ello es aleatorio ni diferente a lo que ocurre en otros múltiples aspectos de la relación de Seguridad Social como ya hemos señalado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo sobre el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3361-2012.

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de mis colegas, disiento de la fundamentación jurídica de la Sentencia y de su fallo en cuanto desestima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo sobre el apartado b) de la regla tercera del número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

1. Mi primera discrepancia radica en que la Sentencia no entra en el examen de la alegación de que la norma cuestionada vulnera el art. 14 CE por discriminación indirecta basada en el sexo o género. La Sentencia fundamenta esta inadmisión, defendida tanto por el abogado del Estado como por el fiscal general del Estado, en que aquella alegación es irrelevante por ser un varón el demandante en el proceso judicial en cuyo marco se ha promovido la cuestión de inconstitucionalidad.

No puedo compartir esta afirmación, pues, a mi juicio, se funda en una confusión entre un elemento objetivo, el punto de conexión determinante de la relevancia de la norma; y un elemento formal, los motivos que pueden determinar su inconstitucionalidad.

El juicio de relevancia exigido en la cuestión de inconstitucionalidad exige que exista una dependencia o nexo de subordinación entre la validez de la norma cuestionada y el fallo del proceso. Ese nexo de subordinación concurre en la alegación de discriminación indirecta que se formula, pues una eventual inconstitucionalidad del precepto sería determinante para el fallo del proceso cualquiera que fuera el motivo para declararla y el sexo del demandante. Si se hubiera entrado a analizar esa alegación y se hubiera concluido que la disposición impugnada es discriminatoria, su nulidad habría determinado que no pudiera ser aplicada en el proceso judicial. Esta conclusión sería independiente del género del o de la demandante, ya que, una vez que se expulsa una norma del ordenamiento por vulnerar la prohibición de discriminación sexual indirecta, no cabe anularla solo en beneficio del grupo sexual indirectamente discriminado, sino que es una anulación de alcance general.

La opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia de la que ahora discrepo viene a romper la posición mantenida de manera constante por este Tribunal sin dar, a mi juicio, una explicación suficiente. Así, las SSTC 253/2004, de 22 de diciembre, y 61/2013, de 14 de marzo, consideraron que la regulación de las prestaciones de la Seguridad Social para el trabajo a tiempo parcial suponía una discriminación indirecta para las mujeres al ser muy mayoritarias las personas de este género que desarrollan su carrera laboral en este régimen de trabajo. En ambos casos las normas cuestionadas fueron declaradas inconstitucionales y nulas y esto determinó que no pudieran ser aplicadas ni a las mujeres ni a los hombres que trabajan a tiempo parcial. Este tribunal, hace poco más de un año, en la STC 116/2013, de 20 de mayo, en aplicación de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la citada STC 61/2013, estimó el amparo formulado por un hombre al que se le había aplicado esa regulación considerada indirectamente discriminadora para las mujeres. Es manifiesto, por tanto, que hasta esta Sentencia de la que discrepo se siguió constantemente la regla de que una norma declarada inconstitucional por discriminación indirecta es nula con carácter general y no solo en su aplicación respecto del grupo indirectamente discriminado. En coherencia con ello, el sexo del demandante carece, en mi opinión, de cualquier relevancia en el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad sobre los preceptos que pueden suponer una discriminación sexual indirecta.

Es mi parecer que la opinión en que se funda la Sentencia no debe tener continuidad, pues supone la apertura de unos derroteros por los que hay que transitar con suma cautela, ya que dejan sin responder algunos interrogantes inquietantes en los que entra el juego el principio de igualdad y el de generalidad de la norma. Resulta difícil admitir que el Tribunal Constitucional debe negar a un órgano judicial la posibilidad de cuestionar una norma basada en una eventual discriminación indirecta de las mujeres cuando el demandante es un hombre si se sigue entendiendo vinculante para los órganos judiciales la declaración de inconstitucionalidad de la misma norma por discriminación sexual indirecta por razón de sexo cuando el demandante sea un varón. Si se busca una alternativa, no se aviene con la doctrina del Tribunal Constitucional mantener que todos pueden verse favorecidos por la anulación de una norma indirectamente discriminatoria (cosa que a mi juicio resulta elemental mediante consideraciones de igualdad y de sistemática normativa), pero, al propio tiempo, que solo tienen legitimación para instar su anulación los miembros de grupo indirectamente discriminado, pues para ello resultaría necesario desarrollar una nueva e improbable teoría sobre el interés legítimo como concepto constitucional ajeno al que resulta de sufrir los efectos desfavorables inherentes a la aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

El argumento de la falta de relevancia de la alegación de discriminación indirecta que se formula por el tribunal *a quo* ha permitido a la Sala, con aparente facilidad, no entrar en el fondo de esta delicada cuestión. La ausencia de un pronunciamiento sobre el particular determina que no resulte procedente que me extienda sobre las razones por las que considero, compartiendo la apreciación del órgano judicial que formula la cuestión, que la norma también incurre en una discriminación sexual indirecta en perjuicio de las mujeres. La jurisprudencia constitucional que resulta de las citadas SSTC 253/2004 y 61/2013 es suficientemente expresiva. También lo es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reflejada, entre otras y por lo respecta al sistema español de prestaciones de la Seguridad Social para el trabajo a tiempo parcial, en la Sentencia de 22 de diciembre de 2012 (C-385-2011). Esta circunstancia resulta también relevante, habida cuenta de las implicaciones constitucionales de la materia, aun cuando el Tribunal Constitucional no sea el competente para la interpretación en última instancia del Derecho europeo.

2. Mi segunda discrepancia se proyecta sobre la argumentación desarrollada para sustentar que la normativa cuestionada no establece un tratamiento desigual y no resulta arbitraria.

No comparto exactamente la opinión de la mayoría en que se funda la Sentencia acerca de que la regulación en materia de Seguridad Social, por la incidencia que tiene en el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, deba ser objeto de un control menos estricto en cuanto a la aplicación del principio de igualdad. No, al menos, si como ocurre en la práctica, esto se traduce en una exención de la constitucionalidad basada en lo que se ha llamado despectivamente la imposibilidad de aplicar la lírica constitucional a la prosa del sistema económico. Lo que ha declarado este Tribunal en numerosos pronunciamientos es que su intervención queda limitada, tal como se afirma en la STC 184/1993, de 31 de mayo, FJ 6, a los casos en que “la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable”. Entiendo que la función constitucional otorgada por el art. 41 CE al régimen público de Seguridad Social, tendente a garantizar la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, puesta en conexión con el mandato constitucional del art. 9.2 CE, de que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, implica que el control que debe desarrollar el Tribunal Constitucional sobre la normativa de la Seguridad Social debe tomar rigurosamente en consideración el análisis económico del Derecho, teniendo en cuenta la incidencia que tiene cualquier medida en materia de Seguridad Social, cuyo diseño corresponde al legislador, en el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, la aplicación de los principios en que se funda este, particularmente los del carácter contributivo del sistema y de proporcionalidad, y la limitación de los recursos públicos que se invierten en el cumplimiento de los fines de asistencia y prestación ante situaciones de necesidad; pero esta arquitectura constitucional implica también que el control jurisdiccional debe ser igualmente riguroso en el respeto a los derechos fundamentales, especialmente el principio de igualdad en conexión con la interdicción de la arbitrariedad que se impone a los poderes públicos.

Por estas mismas razones el hecho de que la institución controvertida en esta cuestión de inconstitucionalidad se refiera a la integración de lagunas de cotización y, por tanto, a una institución que en sí misma tiene como finalidad favorecer el acceso al sistema de prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente, no puede justificar que el control de constitucionalidad que se desarrolle sobre las reglas de integración se desvanezca bajo el pretexto de que debe ser más liviano o menos riguroso.

En mi opinión la opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia se basa, una vez más, en una confusión entre un elemento objetivo, el punto de conexión temporal que produce los efectos discriminatorios, y un elemento formal, la categoría o clase de trabajadores a los resulta aplicable la norma.

En el planteamiento de la cuestión, lo único relevante es el momento —inmediatamente anterior o no a la situación de laguna de cotización— en que se ha desarrollado el trabajo a tiempo parcial. Este elemento de temporalidad para establecer la regulación cuestionada entiendo que carece de una justificación objetiva y razonable. Su justificación es la de integrar la laguna mediante la ficción de que la persona hubiera seguido trabajando en el régimen —a tiempo completo o tiempo parcial— que desarrollaba cuando se produce el cese de la actividad. A mi juicio, el Auto de planteamiento de la cuestión demuestra que esta regla produce resultados arbitrarios e inesperados en el funcionamiento real del sistema de suficiente relevancia para poder estimarlos como generadores de una grave distorsión en relación con los principios en que se funda este, particularmente los principios de contributividad y de proporcionalidad, y sin relevancia alguna para poder ser explicados como producto de una distinción entre clases de trabajo, ni entre situaciones o categorías determinadas por el propio legislador, ni como producto de una selección de recursos para el mantenimiento del equilibrio del sistema, ni como resultado de una opción legislativa difícil o imposible de ser sustituida o corregida sin afectar a aquel en grandes o pequeñas proporciones.

La opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia busca el punto de comparación en que en un caso se trata de trabajadores a tiempo completo y en otro de trabajadores a tiempo parcial, lo que derivaría en una diferencia en la duración de la jornada laboral y, por exigencias del carácter contributivo del sistema y en aplicación del principio de proporcionalidad, en diferencias en los salarios de unos y otros y, por tanto, en las bases de cotización y bases mínimas para integrar las lagunas. Nada tiene esto que ver con los efectos reales de la regla cuestionada ni con el elemento de comparación que propone el órgano judicial, el cual no compara dos trabajadores con diferente régimen de trabajo, sino dos personas con un idéntico régimen de trabajo, y valora los efectos discriminatorios de la regla desde la perspectiva contributiva del sistema y del principio de proporcionalidad.

Entiendo, pues, que el supuesto examinado debe considerarse como determinante de una “diferencia de tratamiento controvertida … desprovista de toda justificación objetiva y razonable”. Así lo entiende el Ministerio Fiscal, y no parece rechazar esta posición el abogado del Estado. No podemos cerrar los ojos al hecho de que la opinión en que se funda la sentencia va mucho más allá de donde alcanza la representación de la Administración, pues esta limita sus principales argumentos para inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad, y, subsidiariamente, para desestimarla en cuanto al fondo, a la consideración de que la interpretación que plantea el Tribunal Supremo, seguida por la Administración de la Seguridad Social, no es la única posible, ni de hecho, la única seguida por varios tribunales del orden social que, de acuerdo con un sector importante de la doctrina científica, han creído factible una adecuación a la Constitución por vía interpretativa del precepto controvertido.

Por tanto, considero que la sentencia debía haber estimado la cuestión por vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE, en los términos expuestos por el órgano judicial.

3. Hay un último aspecto que entiendo es preciso destacar en cuanto al alcance de la íntegra desestimación del cuestionamiento y que está en directa relación con el recogido en la Sentencia respecto de la existencia de otros criterios interpretativos de la norma impugnada que no sea el concretamente cuestionado.

Comparto la apreciación de la mayoría de que la eventual existencia de otras interpretaciones de la norma controvertida no priva de la necesaria relevancia a la cuestión de inconstitucionalidad. Pero disiento de la que podría considerarse una afirmación de la Sentencia, implícita en el énfasis con que se razona sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, en el sentido de que la interpretación correcta del precepto cuestionado es precisamente la examinada y no otra. La circunstancia de que la Sentencia haya determinado que una interpretación de la regla no vulnera el art. 14 CE, no implica que obligatoriamente sea esa la interpretación que deba ser aplicada por los órganos judiciales si se considera que el tenor de la norma permite otro tipo de interpretación. En última instancia, obvio es decirlo, la función de máximo intérprete de la legalidad ordinaria corresponde al Tribunal Supremo (art. 123.1 CE) que es quien, una vez que el Tribunal Constitucional no ha desautorizado la interpretación controvertida, debe valorar si esa es la única interpretación posible o resultan posibles otras interpretaciones alternativas que encajen también dentro del tenor de la norma cuestionada para ponderar su aplicación.

Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 157/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:157

Recurso de amparo 6644-2009. Promovido por don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez en relación con la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que desestimó su demanda sobre pensión de viudedad.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de orientación sexual: denegación de pensión de viudedad al supérstite de una unión homosexual (STC 92/2014). Voto particular.

1. La cuestión relativa a la denegación de la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de una pareja homosexual ha sido resuelta por la STC 92/2014, que desestimó la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 174.1 LGSS [FJ 3].

2. La exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990, 92/2014; ATC 222/1994) [FJ 2].

3. En caso de no existir libertad para contraer matrimonio es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales (SSTC 180/2001) [FJ 2].

4. Ha de ser el legislador –en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público– el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance [FJ 2].

5. Doctrina sobre el margen de libertad de configuración del legislador para establecer los requisitos exigibles para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social (SSTC 184/1990, 41/2013, 92/2014) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6644-2009, promovido por don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Silvia Casielles Morán y asistido por la Letrada doña Albina Flórez Lorenzo, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 29 de abril de 2009, por la que se estima el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 577-2008 formulado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social frente a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 16 de noviembre de 2007, que estimó el recurso de suplicación núm. 964-2007, interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 4 de Gijón, de 19 de diciembre de 2006, en autos núm. 739-2006 sobre Seguridad Social. Ha comparecido el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado ante este Tribunal con fecha de 17 de julio de 2009, se interpuso por la representación procesal de don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez recurso de amparo frente a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 29 de abril de 2009, por entender que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE).

2. Los hechos relevantes para la pretensión de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez convivió *more uxorio* con don Luis Montalvo del Valle como pareja de hecho durante quince años hasta el fallecimiento de este último, ocurrido el día 3 de julio de 2003. En la fecha de dicho fallecimiento no fue solicitada la pensión de viudedad, ya que la legislación vigente no permitía contraer matrimonio con personas del mismo sexo, ni tampoco reconocía aquélla a las parejas de hecho.

b) Después de la entrada en vigor de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, y que reconoció este último derecho a las personas del mismo sexo, don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez solicitó pensión de viudedad, siendo desestimada su petición por resolución de 14 de junio de 2006, de la Dirección provincial de Asturias del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por falta de acreditación del matrimonio con el fallecido.

c) Disconforme con dicha resolución, al entender el solicitante de la pensión que su situación de pareja de hecho del fallecido era equiparable a la de cónyuge, debido a que no pudo contraer matrimonio con el causante por impedirlo la legislación vigente hasta la Ley 13/2005, interpuso reclamación previa, siendo desestimada con fecha de 3 de agosto de 2006.

d) El día 11 de septiembre de 2006, don Alejandro Fernández-Canteli Álvarez presentó demanda en reclamación de pensión de viudedad. La demanda, que dio lugar a los autos núm. 739-2006 tramitados en el Juzgado de lo Social núm. 4 de Gijón, fue desestimada por Sentencia de ese Juzgado de 19 de diciembre de 2006, al no tener el actor la condición de “cónyuge supérstite”, rechazándose su pretensión de que se aplicase analógicamente al caso la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio (en adelante, Ley 30/1981).

e) Recurrida en suplicación la citada Sentencia por el actor, por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 16 de noviembre de 2007, se estimó el recurso, reconociéndose el derecho a la pensión de viudedad con efectos de 13 de marzo de 2006, al considerar la Sala que la disposición adicional décima de la citada Ley 30/1981 se debía aplicar analógicamente al supuesto concreto en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 13/2005.

f) Finalmente, por la representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social se formalizó recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue estimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 29 de abril de 2009. Sostiene la Sala que la Ley 13/2005 no contenía ninguna norma transitoria que permitiese la aplicación de los efectos del matrimonio entre personas del mismo sexo al supuesto de autos, al tratarse de una pareja de hecho en la que el fallecimiento del causante se produjo antes de la entrada en vigor de la referida Ley. Entiende, en tal sentido, que no podía derivarse efecto de retroactividad alguno del contenido de la disposición adicional primera de la citada Ley, que únicamente pretendía trasladar el supuesto del nuevo matrimonio a todos los textos legales que se refiriesen a él, ni podía tampoco apreciarse en virtud del art. 3.2 del Código civil. Posteriormente, descarta, de un lado, que se pudiera aplicar en el supuesto enjuiciado de forma analógica la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, dada la falta de identidad entre los casos que se equiparaban por el recurrente y, de otro lado, que pudiera apreciarse la infracción del principio de igualdad (art. 14 CE) teniendo en cuenta la doctrina constitucional según la cual la exigencia de vínculo matrimonial para acceder a la pensión de viudedad no pugna con el citado precepto constitucional, y en tanto que la unión entre personas del mismo sexo, ni era entonces una institución jurídicamente regulada, ni existe un derecho constitucional a su establecimiento. En definitiva, se termina diciendo que la nueva Ley no había eliminado una discriminación preexistente, sino que había instaurado algo nuevo, eliminando una concepción que se estimó anticuada acerca de las relaciones de convivencia entre parejas del mismo sexo, construyendo, con ello, un nuevo marco de derechos y deberes con carácter *ex nunc*, que antes no tenían las parejas homosexuales.

3. El recurrente en amparo sostiene que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) al considerar que la denegación de su pensión de viudedad habría supuesto un tratamiento desigual (además de discriminatorio por razón de inclinación sexual) con relación a las parejas de hecho heterosexuales. En este sentido, el recurrente se queja del distinto trato que se habría otorgado a las parejas homosexuales que no pudieron contraer matrimonio antes de la aprobación de la Ley 13/2005, con relación a las parejas heterosexuales cuyos componentes tampoco pudieron contraer matrimonio como consecuencia de lo establecido en la legislación anterior a la Ley 30/1981 cuando el fallecimiento acaeció antes de la entrada en vigor de tal Ley, y respecto a las que, sin embargo, se equiparó la unión de hecho al matrimonio en virtud de su disposición adicional décima, norma que el recurrente considera aplicable por analogía al de autos, a los efectos de que le sea reconocida la pensión de viudedad reclamada.

4. Por diligencia de ordenación de 26 de julio de 2010, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso y dirigir comunicación a los órganos judiciales correspondientes, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que remitiesen testimonio de las actuaciones y emplazaran a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo.

5. El Letrado de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se personó en este proceso constitucional por medio de escrito con fecha de registro de 30 de septiembre de 2010.

6. Por diligencia de ordenación de 18 de octubre de 2010, de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones y el escrito del Letrado de la Administración de la Seguridad Social, teniendo a este último por personado y parte en el procedimiento en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes para que pudieran presentar alegaciones en un plazo de veinte días.

7. Con fecha de registro de 15 de noviembre de 2010, el Instituto Nacional de la Seguridad Social presentó ante este Tribunal escrito de alegaciones interesando la desestimación del presente recurso de amparo. En su opinión, la imposibilidad de acceder a la pensión de viudedad de las parejas homosexuales convivientes *more uxorio* antes de la promulgación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, no constituye una desigualdad de trato, y el pretendido derecho a la pensión no puede fundamentarse ni en la disposición adicional primera de la citada Ley, ni en la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, por los criterios apuntados en la Sentencia recurrida en amparo. En este sentido, se afirma que está plenamente justificada la falta de aplicación al caso de la citada disposición adicional décima al no resultar equiparables las personas a las que iba dirigida tal norma y aquellas otras a las que se aplica la Ley 13/2005. Prosigue diciendo, a este respecto, que no puede apreciarse en este caso un término válido de comparación en tanto que si bien el matrimonio entre personas de distinto sexo es un derecho constitucional, la unión matrimonial entre personas del mismo sexo es de creación legal. Se recuerda, después, que el legislador tiene un amplio margen para configurar el sistema de previsión social y regular los requisitos de concesión de las prestaciones. Por lo demás, a juicio de la Sala, tampoco resulta equiparable el caso de autos con la situación contemplada en la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, toda vez que en el caso de las parejas de hecho homosexuales no es que existiera, como en aquél supuesto, un impedimento legal para contraer matrimonio (existencia de un anterior vínculo matrimonial vigente), sino que no estaba legalmente prevista antes de la Ley 13/2005 la posibilidad de un matrimonio entre personas del mismo sexo.

8. La representación procesal del demandante de amparo presentó escrito con fecha de registro de 22 de noviembre de 2010, ratificándose en las alegaciones expresadas en su escrito de demanda.

9. Mediante escrito registrado con fecha de 24 de noviembre de 2010, el Fiscal presentó sus alegaciones interesando que este Tribunal dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo por vulneración derecho a la igualdad (art. 14 CE). Tras negar la existencia de un derecho de las parejas homosexuales a contraer matrimonio previo a la propia Ley 13/2005 que lo reconoció por primera vez, señala que es preciso analizar cuál fue la particular razón que animó al legislador de la Ley 30/1981 a reconocer la pensión de viudedad a las parejas de hecho heterosexuales, introduciendo un efecto retroactivo en esa materia, y si la misma debió haberse previsto, asimismo, respecto a las parejas de hecho homosexuales en el año 2005. Prosigue diciendo, que la falta de previsión de una norma similar a la del año 1981 —o la falta de aplicación judicial analógica de la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, a través de la disposición adicional primera de la Ley 13/2005— puede deberse a la necesidad de un excepcional reconocimiento de la pensión de viudedad fundamentado en la especificidad de la situación jurídico-política predemocrática. Sin embargo, añade que pudiera ser también que la razón que animó al legislador a introducir tal disposición en aquél caso no fuese otra que la de dotar, sin más, de un efecto retroactivo a una nueva normativa, como una mera opción legal aconsejada por la realidad del momento. En suma, el legislador habría decidido, por las razones que fueren, que la imposibilidad legal de contraer matrimonio por impedirlo la legislación entonces vigente no obstaculizase la percepción de una pensión de viudedad, en el caso de existir una convivencia basada en análoga relación de afectividad. Pues bien, señala el Fiscal que de ser esa la opción del legislador de 1981, habría que convenir en una comparación formal entre ambas situaciones y concluir que si el legislador ha reconocido con carácter retroactivo el derecho a una prestación de Seguridad Social en base a la existencia de una causa impeditiva del matrimonio (vínculo previo), el supuesto que el recurrente en amparo ahora ofrece sería exactamente el mismo, en tanto también habría habido una anterior causa impeditiva para contraer matrimonio que ahora ha desaparecido. Y desde ese punto de vista, considera el Fiscal que cabe afirmar la lesión del derecho a la igualdad y que procede el otorgamiento del amparo solicitado.

10. Por providencia de dos de octubre de dos mil catorce, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día seis del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el recurrente en amparo, que había convivido *more uxorio* con una persona de su mismo sexo durante quince años, reclamó en la vía judicial el reconocimiento de pensión de viudedad al amparo de lo dispuesto en el art. 174.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS). Este precepto, en la redacción entonces vigente, reconocía el derecho a la pensión de viudedad al “cónyuge” superviviente, pero no al supérstite de las parejas de hecho, posibilidad esta última que sólo fue posible con la promulgación de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas de Seguridad Social. No habiéndose cumplido, por consiguiente, el requisito de ser “cónyuge” supérstite exigido en el citado art. 174.1 LGSS, la solicitud del recurrente en amparo fue rechazada en vía administrativa, y después en la vía judicial, tanto en la instancia, como por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

El recurrente sostiene en su recurso la vulneración del derecho a la igualdad y discriminación por razón de orientación sexual (art. 14 CE), sobre la base de que se le habría exigido para acceder a la pensión de viudedad un requisito de imposible cumplimiento en su caso, es decir, haber contraído matrimonio con su pareja, cuando tal circunstancia no fue posible hasta después del fallecimiento de su pareja, esto es, con la promulgación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, que modificó el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio. Considera el recurrente, en tal sentido, que dado que la citada Ley impone en su disposición adicional primera que todas las referencias legales y reglamentarias a la institución matrimonial se entiendan aplicables con independencia del sexo de sus integrantes, debería interpretarse el art. 174.1 LGSS aplicando al caso, de forma analógica, la disposición adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, lo que permitiría (al igual que se hizo con relación a las parejas “heterosexuales” que no pudieron contraer matrimonio por haberse producido el fallecimiento de uno de sus miembros antes de la entrada en vigor de esa Ley), que las parejas de hecho “homosexuales” pudieran acceder también a la pensión de viudedad cuando no hubieran podido contraer matrimonio por impedírselo la legislación vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2005.

A juicio del Instituto Nacional de la Seguridad Social no cabría apreciar la vulneración constitucional aducida por falta de término válido de comparación, al no ser equiparables los supuestos contemplados por la disposición adicional décima de la Ley 30/1981 y a los que va dirigida la Ley 13/2005. El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa la estimación del recurso de amparo al considerar que si el legislador reconoció a las parejas de hecho “heterosexuales” el derecho a una prestación de Seguridad Social en base a la existencia de una causa impeditiva del matrimonio (el vínculo previo), en el caso de las parejas “homosexuales” el resultado debe ser el mismo, en tanto que nos encontramos también con una causa impeditiva para contraer matrimonio que posteriormente ha desaparecido.

2. Para responder a la queja planteada en este recurso de amparo, debemos remitirnos a lo dicho recientemente en nuestra STC 92/2014, de 10 de junio, en la que hemos resuelto la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 693-2013 planteada con relación al art. 174.1 LGSS (en su redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), y en la que hemos tenido la oportunidad de examinar si el reconocimiento de la pensión de viudedad en el citado precepto sólo al “cónyuge” supérstite, podía suponer una vulneración del art. 14 CE debido a la imposibilidad legal para las parejas homosexuales de contraer matrimonio hasta la aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio.

Señalamos en dicha Sentencia (FJ 5) que “la posibilidad de contraer o no matrimonio ha sido un aspecto de especial significación para la doctrina constitucional, a la hora de enjuiciar supuestos en que el ordenamiento jurídico brindaba a los cónyuges un tratamiento más favorable que el dispensado a las parejas de hecho, incluidos los casos relacionados con prestaciones de la Seguridad Social”, destacando que las diferencias entre una y otra situación podían “ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia” (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3), pero también que la existencia de libertad para contraer matrimonio es un factor que permite justificar, adicionalmente, ese distinto tratamiento (por todas, STC 184/1990, de 15 de noviembre, y más recientemente AATC 188/2003, de 3 de junio; 47/2004, de 10 de febrero; 77/2004, de 9 de marzo; 177/2004, de 11 de mayo, o 203/2005, de 10 de mayo)”. Lo anterior no implica, sin embargo, que “en cualquier situación en que los convivientes *more uxorio* se vean impedidos de contraer matrimonio, tal eventualidad deba engendrar una obligación, a cargo de los poderes públicos, de brindar a los miembros de parejas de hecho un tratamiento jurídico equiparado al previsto para los cónyuges pues, en caso de no existir tal libertad, es necesario valorar si la causa impeditiva del matrimonio pugna con los principios y reglas constitucionales, de manera que este Tribunal deberá comprobar si las causas que hipotéticamente lo impiden resultan constitucionalmente admisibles”.

Con arreglo a lo anterior, en el fundamento jurídico 6 de la citada STC 92/2014, examinamos si la causa que en aquel supuesto limitaba la libertad de contraer el vínculo matrimonial era una causa que pugnaba con los principios y reglas constitucionales. Así, con cita del ATC 222/1994, de 11 de julio, señalamos que “la exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el art. 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales (SSTC 184/1990 y 66/1994)”, a la par que recalcamos el amplio margen de apreciación y configuración del legislador en cuanto al régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y las situaciones que han de considerarse merecedoras de protección. Añadimos también que “[d]entro de ese amplio margen de apreciación, el legislador en la LGSS de 1994 decidió perfilar una pensión de viudedad que si bien, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, no responde a la existencia de una situación de necesidad, sino “a la compensación de un daño cual es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia (la muerte de uno de los cónyuges)” (STC 41/2013, FJ 4) se restringe a los supuestos en los que existe un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario como forma singular de protección de la unión familiar que cumple con determinados requisitos legales, que son los del matrimonio. No estaba, pues, concebida la pensión de viudedad como una institución llamada, sin más, a compensar el daño de la minoración de ingresos sufrida por el superviviente de una pareja, sino a compensar ese daño cuando se producía en el ámbito de la familia sustentada en el previo matrimonio.

Partiendo de todo ello, indicamos que si bien “las uniones de hecho heterosexuales resultaban excluidas del acceso a la pensión porque pudiendo acceder al matrimonio decidían libremente no hacerlo y, por tanto, no cumplir con los requisitos legales, debiendo, por tanto, correr con las consecuencias de ello (STC 184/1990, FJ 1)”, por su parte las “uniones homosexuales quedaban fuera de la esfera de protección porque la configuración del matrimonio en aquel momento —lo que habría de cambiar después— era una configuración clásica o tradicional del mismo, que respondía a la idea de que uniones homosexuales y heterosexuales tenían una funcionalidad distinta dentro de la sociedad”.

En consecuencia, concluimos, en ese mismo fundamento jurídico 6, que “[h]a de ser, por tanto, el legislador —en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público— el que, en su caso, decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance. Así lo ha hecho el legislador con posterioridad, tanto con la regulación del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, lo que permite a los cónyuges supervivientes de matrimonios homosexuales solicitar la correspondiente pensión de viudedad, como con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que extiende este beneficio, con ciertas limitaciones y requisitos, a todas las parejas de hecho estables, tanto heterosexuales como homosexuales, previendo, además, en su disposición adicional tercera, su aplicación a situaciones acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. Una decisión de política legislativa ciertamente legítima (STC 41/2013, FJ 3), como también lo era, no obstante, la anterior, que ninguna tacha ofrecía, por las razones ya expuestas, desde la perspectiva del art. 14 CE”.

3. La aplicación de la precedente doctrina al caso concreto que ahora se nos plantea conduce directamente a considerar que no es posible apreciar la denunciada vulneración del art. 14 CE, lo que ha de conducir a la desestimación del presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 6644-2009.

Con respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros de Sala, debemos manifestar nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica de la Sentencia y con su fallo. Consideramos que debía haberse otorgado el amparo por vulneración del derecho a no sufrir discriminación por razón de la orientación sexual (art. 14 CE) con el consiguiente efecto anulatorio de la resolución impugnada.

Las razones de nuestra discrepancia son coincidentes con las que ya fueron expuestas en el Voto particular que formulamos a la STC 92/2014, de 10 de junio, —en la que se analizó la constitucionalidad del art. 174.1 LGSS, que es el precepto aplicado al ahora recurrente en amparo—, al que para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos.

Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 158/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:158

Recurso de amparo 3285-2012. Promovido por doña Mónica Oltra i Jarque en relación con los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas que inadmiten a trámite una proposición no de ley.

Vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativa parlamentaria sin motivación (STC 44/2010).

1. La inadmisión de la proposición no de ley no ha satisfecho la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, lo que se ha traducido en una limitación del ejercicio del derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos, por lo que ha de declararse vulnerado el derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE [FJ 4].

2. Las Mesas de las Cámaras han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite de las proposiciones no de ley al examen de los requisitos reglamentariamente establecidos, pues de lo contrario, estarían asumiendo una decisión política, que sólo corresponde al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras, y obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria (STC 40/2003) [FJ 4].

3. El art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno, o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos, puesto que estos deberes tienen su fundamento constitucional en los propios derechos fundamentales (STC 64/2002, 78/2006; ATC 369/2007) [FJ 4].

4. Doctrina sobre motivación de las decisiones de inadmisión de las Mesas de las Cámaras (SSTC 64/2002, 44/2010, 29/2011) [FFJJ 3, 4].

5. El art. 23.2 CE no sólo tutela el ejercicio del *ius in officium* de los representantes políticos en los términos regulados por las leyes, sino también el ejercicio en condiciones de igualdad (STC 29/2011) [FJ 3].

6. Para examinar si el recurrente ha sufrido un trato discriminatorio es necesario que proporcione al Tribunal los términos necesarios de contraste, esto es, un adecuado *tertium comparationis*, que se conforma como una carga consistente en identificar el término de comparación y acreditarlo aportando los documentos que resulten pertinentes (SSTC 37/2001, 71/2010) [FJ 3].

7. La recurrente, portavoz adjunta del grupo parlamentario y firmante de la iniciativa cuya tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir las resoluciones parlamentarias que estima lesivas de los derechos cuya tutela impetra ante este Tribunal [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3285-2012, promovido por doña Mónica Oltra i Jarque, representada por el Procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández y en el que ha intervenido la propia promotora como Abogada contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de fecha 28 de febrero de 2012, recaído en reposición, por el que se confirma a la inadmisión a trámite de una proposición no de ley presentada por la recurrente. Han intervenido la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por su Letrado Mayor, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 1 de junio de 2012, don José Antonio Sandín Fernández, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de doña Mónica Oltra i Jarque, Diputada y portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas interpuso recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 28 de febrero de 2012 (notificado el 1 de marzo de 2012) por el que se desestima el recurso de reposición planteado contra el acuerdo del mismo órgano, de 7 de febrero de 2012, que inadmitía a trámite una proposición no de ley presentada por la recurrente.

2. Los hechos en los que se fundamenta el recurso de amparo son sustancialmente los siguientes:

Por escrito registrado el día 10 de enero de 2012 doña Mónica Oltra i Jarque, portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas, presentó ante la Mesa de las Cortes Valencianas una proposición no de ley para su tramitación ordinaria. El contenido de la iniciativa, en lo que respecta a su propuesta de resolución, era el siguiente.

R.E. 12.843: “1. Les Corts instan al Consell para que inste al Gobierno del Estado a trasladar una propuesta al Congreso de los Diputados de:

- Condena de la sublevación militar del 18 de julio de 1936 así como de la subsiguiente dictadura franquista.

- Que los restos del dictador Francisco Franco, depositados en el “Valle de los Caídos”, sean exhumados y entregados a su familia.

- Que “El Valle de los Caídos” se convierta en un espacio laico y que se transforme en un museo de la historia reciente del Estado Español.

- Que se hagan las modificaciones necesarias en la Ley 52/2007 para que queden anuladas las sentencias dictadas en procesos penales de los tribunales franquistas, a presos republicanos y demócratas.

2. Les Corts instan a la Conselleria de Cultura a la celebración de actos de cariz itinerante, por todas las comarcas valencianas, para que la ciudadanía tome conocimiento de los auténticos hechos que se desencadenaron a raíz del Golpe de Estado de 18 de julio de 1936.”

Mediante acuerdo adoptado el 7 de febrero de 2012 la Mesa de las Cortes Valencianas dispuso, visto el parecer en contra manifestado por la Junta de Síndics, la inadmisión de la referida iniciativa, “por considerar que se trata de un tema de carácter general que es competencia del Gobierno de España y no de Generalitat”.

La ahora recurrente en amparo presentó ante la Mesa de las Cortes Valencianas, al amparo del artículo 34.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, recurso de reposición solicitando la reconsideración de dicha resolución y en el que se denunció expresamente de vulneración del artículo 23 CE, por falta de motivación de la resolución recurrida y arbitrariedad al haberse admitido una iniciativa idéntica del Grupo recurrente en el periodo de sesiones anterior, que no llegó a ser tramitada al decaer con el término del periodo. Mediante nuevo acuerdo del órgano rector de la Cámara, de 28 de febrero de 2012, se resolvió la desestimación del recurso, por entender que no procedía la admisión de la iniciativa al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics, tal y como dispone el artículo 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, y por versar sobre un tema general ajeno a las competencias de la Generalitat valenciana.

3. La recurrente alega la vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE). Igualmente, denuncia la vulneración del artículo 14 CE por la discriminación que padecen los Diputados del Grupo Parlamentario Compromís, que ven sistemáticamente rechazadas sus iniciativas a diferencia de los Diputados del Grupo Popular a los que se admiten las suyas; no obstante, la recurrente entiende que esta alegación ha de subsumirla en la vulneración del artículo 23.2 CE, por cuanto impone condiciones de igualdad en el ejercicio del *ius in officium* de los representantes.

Con carácter previo, la recurrente estima que la iniciativa cuya tramitación fue rechazada por la Mesa de las Cortes Valencianas cumplía formalmente con todos los requisitos prescritos en el Reglamento de la Cámara, todo ello sin perjuicio de que pueda estarse o no de acuerdo con su contenido. Tan es así, que durante el periodo de sesiones anterior, en la misma legislatura, se había presentado una iniciativa idéntica, que no llegó a ser debatida al concluir dicho periodo y resultar de aplicación lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes, que las iniciativas no debatidas en el periodo en curso decaen a la conclusión del mismo, con lo que procede, en su caso, la nueva presentación de la misma, como era el caso. No se entiende, por lo tanto, que la primera proposición no de ley fuera admitida sin problemas y, cuando hubo de plantearse nuevamente, la Mesa de la Cámara decidiera su inadmisión. A juicio de la recurrente, la única circunstancia que había variado en ambos periodos de sesiones, teniendo en cuenta que el tenor de las proposiciones era idéntico, fue que en el siguiente periodo se había producido el cambio gubernamental en el Estado, consecuencia de las elecciones generales de 2011, con la coincidencia política de las mayorías parlamentarias en la Comunidad Valenciana y en el Estado.

La alegante sostiene que la resolución controvertida se ha dictado contra reglamento, por cuanto la proposición rechazada se ajustaba a lo dispuesto en los artículos 160 y 161 del Reglamento de las Cortes Valencianas. Además, la falta de motivación de las resoluciones de la Mesa impide conocer las verdaderas razones que han llevado a este órgano a rechazar la tramitación de la proposición no de ley. La recurrente no cuestiona el derecho de la mayoría a que, tras el oportuno debate, se rechacen las iniciativas de la minoría, pero sí a que *ab initio* se impida el debate parlamentario.

La demanda se funda en distintas resoluciones de este Tribunal, singularmente en la STC 74/2009, de 23 de marzo (y la ulterior STC 44/2010, de 26 de julio), en la que precisamente se analizaba, en el contexto de las Cortes Valencianas, el valor que adquiere la adecuada motivación de los acuerdos de la Cámara y el alcance del parecer favorable de la Junta de Síndics. La recurrente concluye solicitando el otorgamiento del amparo, la nulidad de las resoluciones parlamentarias impugnadas, la declaración de que las resoluciones y actos recurridos han vulnerado los derechos contenidos en el art. 23 CE, se declare el reconocimiento del derecho a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas de la recurrente y, en último término, que este Tribunal ordene el restablecimiento de la recurrente en la integridad de su derecho y, para su conservación, la obligación de la Mesa de motivar sustantivamente sus decisiones y de limitar el examen de los escritos para su calificación a cuestiones técnico-formales.

4. Mediante providencia de 11 de julio de 2013 de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional se admitió a trámite la demanda de amparo y se acordó, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir atentamente a las Cortes Valencianas a través de su Presidente a fin de que remitieran certificación o fotocopia de las actuaciones correspondientes a las decisiones y actos recurridos, debiendo previamente emplazarse para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional aquellos quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. El día 29 de julio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito firmado por el Secretario Primero de las Cortes Valencianas, con fecha de 26 de julio de 2013, al que adjuntaba testimonio íntegro del expediente requerido y acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 23 de julio de 2013, en el que se disponía tener por conocida la interposición del presente recurso de amparo, así como efectuar la personación de la Cámara en el procedimiento y facultar a los servicios jurídicos de la institución para que, bajo la dirección del Letrado Mayor, comparezcan en representación de la misma y realicen las actuaciones procesales que correspondan en defensa de los intereses de las Cortes Valencianas.

6. A la luz del estado de las actuaciones, mediante diligencia de ordenación de 17 de octubre de 2013, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por el plazo común de veinte días, dentro de los cuales pudieran presentar las alegaciones pertinentes conforme al art. 52.1 LOTC.

7. El Ministerio Fiscal presentó alegaciones a través de escrito registrado en el Tribunal con fecha de 27 de noviembre de 2013 y en el que se pusieron de manifiesto, principalmente, dos órdenes distintos de consideraciones.

a) Tras recordar que los reproches de discriminación contenidos en el recurso han de examinarse desde la perspectiva del art. 23.2 CE, el Ministerio público se opone a la admisión de la demanda por falta de legitimación de la recurrente, sin que sea obstáculo para apreciarla el momento procesal de dictar Sentencia, según constante doctrina de este Tribunal, ni los defectos insubsanables pueden entenderse sanados por el hecho de que el recurso haya sido inicialmente admitido. El alegante sustenta su oposición en que la recurrente manifiesta su condición de diputada, sin aportar apoderamiento alguno que le permita actuar ante este Tribunal. Además, ha de tenerse en cuenta que en el suplico de la demanda solicita que declare el reconocimiento y restablecimiento del derecho alegado. Por lo tanto, en este caso, la condición de portavoz adjunta del Grupo Compromís de la recurrente “es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas”.

Una vez concluido que la recurrente comparece a título individual, el Ministerio Fiscal procede a examinar si concurre la necesaria legitimación *ad causam*, en los términos del artículo 46.1 a) LOTC. En relación con ello, del examen de la legalidad parlamentaria aplicable al caso, el alegante indica que la facultad de presentar proposiciones no de ley no viene conferida por el Reglamento de la Cámara a los diputados sino a los grupos en que se integran. Pues bien, fue la recurrente la que, como portavoz adjunta del citado Grupo Parlamentario, planteó la iniciativa cuya tramitación fue rechazada por la Mesa de la Cámara y es por ello el Grupo Compromís el directamente afectado por los referidos acuerdos del órgano rector de la Cámara. Como colofón de lo expuesto, el Fiscal entiende que, dado que la recurrente interviene a título individual, no concurre la conexión del interés legítimo con la materia objeto de la impugnación, ya que la condición de miembro de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del mismo. En este sentido, la doctrina de este Tribunal establece que “sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso”.

A la luz de lo expuesto el Ministerio Fiscal postula la falta de legitimación activa de la recurrente y, en consecuencia, entiende que procede declarar la inadmisibilidad de la demanda.

b) Sin perjuicio de lo expuesto, y para el caso de que no se apreciara por el Tribunal la falta de legitimación activa, se procede al análisis de las vulneraciones denunciadas. Tras reiterar que las quejas relativas al art. 14 CE han de examinarse a la luz del art. 23.2 CE pues el primero no opera en estos supuestos a no ser que “el tratamiento diferenciado controvertido se deba a algunos de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 CE”, el alegante resume la doctrina del Tribunal en la materia y examina la ordenación que, de las funciones de la Mesa de la Cámara y de las proposiciones no de ley realiza el Reglamento de las Cortes Valencianas.

A continuación, el Ministerio público indica que el problema radica en determinar si la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión, se extralimitó impidiendo el debate político y sus resoluciones se encuentran debidamente motivadas. De la lectura de la iniciativa planteada por la recurrente, el alegante estima que la misma se encontraba bien delimitada, por cuanto pretendía, de ser aprobada, que se adoptaran distintas resoluciones parlamentarias; en síntesis, que formal y materialmente se ajustaba a la legalidad parlamentaria aplicable. Por eso, la intervención de la Mesa inadmitiendo la proposición no de ley ha impedido el debate político y se apoya en una argumentación inconsistente. En efecto, la finalidad de la proposición era que las Cortes Valencianas debatieran si debían instar al Consell a que ejerciera la iniciativa en los términos planteados ante el Gobierno de la Nación, por un lado, y por otro a que se instara a la Conselleria de Cultura a que llevara a cabo actos itinerantes en la Comunidad Valenciana en los términos igualmente recogidos por la proposición. Pues bien, claramente, ambos objetos de la proposición no de ley entran dentro de las Competencias de las Cortes Valencianas, en cuanto debate político y eventual adhesión a lo planteado por la recurrente, y del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma. Así las cosas, la argumentación que sustenta la decisión de la Mesa de la Cámara, esto es, que la iniciativa perseguía finalidades fuera de las competencias de la Comunidad Autónoma es irracional y esconde, a juicio del alegante, el objetivo de impedir el debate político en los términos propuestos por la demandante. La conclusión se refuerza, si se considera que el grupo parlamentario al que pertenece la recurrente vio admitida en el periodo de sesiones anterior una proposición idéntica cuya tramitación decayó por el transcurso del mismo, y al volverla a plantear la decisión del órgano rector de la Cámara es contraria a la anterior sin causa que lo justifique.

Para concluir sus alegaciones, el Ministerio Fiscal hace hincapié en que un fallo estimatorio del recurso haría necesaria la adopción de medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, toda vez que tendría lugar durante la legislatura en curso (SSTC 44/2010 y 29/2011).

A la luz de lo expuesto, el Ministerio público solicita: la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la recurrente; subsidiariamente, la estimación, declarando vulnerado el derecho recogido en el art. 23.2 CE, la nulidad de la resolución impugnada y que las actuaciones se retrotraigan al momento anterior al de dictarse la misma, con el objeto de que se adopte, por parte de la Mesa de la Cámara, otra resolución más respetuosa con el derecho vulnerado.

8. Mediante diligencia de 12 de diciembre de 2013 se dejó constancia de la recepción del escrito de alegaciones presentado por el Ministerio Fiscal, quedando el presente recurso pendiente para deliberación.

9. Por providencia de fecha 2 de octubre de 2014 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de amparo, el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 28 de febrero de 2012 (notificado el 1 de marzo de 2012), por el que se desestima el recurso de reposición planteado contra el acuerdo del mismo órgano, de 7 de febrero de 2012, que inadmitió a trámite una proposición no de ley presentada por la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas doña Mónica Oltra i Jarque. En la demanda se denuncia la vulneración de los artículos 14 y 23 CE, pues, por un lado, a juicio de la recurrente, la iniciativa se ajustaba a la legalidad parlamentaria aplicable y, por otro lado, con su decisión la Mesa de la Cámara ha discriminado al citado grupo con respecto de otros que integran la Cámara y a los que sí se admiten sus proposiciones no de ley.

En su escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal solicita la inadmisión del recurso por considerar que la recurrente carece de legitimación activa al comparecer en su condición de diputada, sin que ello le permita arrogarse la representación a estos efectos del grupo al que pertenece. Subsidiariamente, sin embargo, y para el caso de que el Tribunal no estime la concurrencia del óbice apuntado, solicita la estimación del recurso al considerar que sí se ha producido vulneración de derechos fundamentales, por entender que la iniciativa planteada se ajustaba a las correspondientes prescripciones contenidas en el Reglamento de las Cortes Valencianas y que la motivación de las resoluciones de la Mesa de la Cámara, para sustentar la inadmisión, es irracional.

2. En primer lugar, antes de acometer el fondo del recurso, ha de abordarse la objeción sobre su admisibilidad planteada por el Ministerio público en su escrito de alegaciones, sin que sea obstáculo para ello el momento procesal en el que ha de procederse, según constante doctrina del Tribunal en este sentido (por todas y, específicamente para los recursos de amparo parlamentarios, STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 3, y resoluciones allí citadas).

A juicio del alegante la recurrente comparece a título individual, como lo acredita la solicitud de reparación de su derecho individual, vulnerado como diputada, y no el derecho del grupo al que manifiesta representar. Por ello, la condición de portavoz adjunta a la que se alude en el escrito de demanda resulta ser “una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas”, pues lo cierto es que la intervención de la recurrente en el proceso lo es a título individual.

La objeción ha de ser desestimada. Sin perjuicio de la mejor o peor fortuna de la recurrente en la redacción de su escrito de demanda, lo cierto es que la condición de portavoz adjunta del Grupo Compromís en las Cortes Valencianas en absoluto resulta irrelevante a los efectos del proceso que ahora se ventila en la presente Sentencia. En efecto, como el propio Ministerio público reconoce, la recurrente fue quien planteó la iniciativa rechazada a trámite, en aplicación de lo dispuesto por el Reglamento de las Cortes de Valencia, que reserva la presentación de las proposiciones no de ley a un diputado, con la firma de otros cuatro, y a los grupos parlamentarios (artículo 160.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas), teniendo en cuenta que, en los grupos parlamentarios, los portavoces adjuntos pueden sustituir al correspondiente Síndic (artículo 24.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas). Condición de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís que, de acuerdo con la documentación obrante en las actuaciones, ostenta la recurrente.

Pues bien, la recurrente presentó en representación de su grupo parlamentario la referida proposición de ley, conformándola como de tramitación ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara (arts. 160.2 y 161.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas). Por su parte, el órgano rector de las Cortes Valencianas no puso reparo formal alguno a la iniciativa, sustentando su rechazo, exclusivamente, en razones materiales confirmadas ulteriormente en reposición. Téngase en cuenta, a este respecto, que las normas parlamentarias aplicables no prescriben que las iniciativas cuyo planteamiento corresponda a los grupos parlamentarios deban ir firmadas por todos y cada uno de los integrantes del mismo; será, pues, el Síndic del grupo, en su condición de máximo representante del mismo (art. 23.5 del Reglamento de las Cortes Valencianas), quien las suscriba en su nombre o, en su caso, el Portavoz Adjunto [art. 161.4, letra a), del Reglamento de las Cortes Valencianas], que además, como quedó expuesto más arriba, puede sustituir al Síndic (art. 24.2 del Reglamento parlamentario).

En consecuencia, habiendo intervenido la recurrente en vía parlamentaria en nombre del grupo parlamentario [que es el sujeto directamente afectado por el acto recurrido, a los efectos del artículo 46.2 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional] al que representa como portavoz adjunta (no sólo planteando la iniciativa, sino impugnando en reposición el rechazo a su tramitación), no puede negársele legitimación para postular el amparo de los derechos cuya tutela impetra ante este Tribunal y ante el que comparece, no sólo como demandante, sino en su condición de letrada, según poder que exhibe y que le legitima para la interposición de las pertinentes acciones judiciales en defensa de los intereses del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas.

De este modo, las resoluciones que se citan por parte del Ministerio público para apoyar la objeción que erige a la admisibilidad de la demanda, singularmente las recaídas en recursos de amparo parlamentario, sustentarían más bien lo contrario. Así sucede con la STC 98/2009, de 27 de abril. Allí, el Tribunal resolvió la inadmisibilidad del recurso por no existir total coincidencia entre los firmantes de la iniciativa que fue rechazada a trámite (entonces, una solicitud de comparecencia) y quienes interpusieron el recurso de amparo, puesto que estos últimos lo hacían en número inferior al de iniciales firmantes, mientras que la legalidad parlamentaria aplicable al caso confería la potestad para plantear la iniciativa a la agrupación de parlamentarios concernidos, y en consecuencia la postulación del amparo correspondía a la agrupación y no a una fracción o parte de la misma (FFJJ 2-4). Claramente, el problema ventilado en aquella resolución se aparta del que ahora ocupa a este Tribunal, por cuanto la recurrente ha sido la única firmante de la iniciativa, representando a su grupo de acuerdo con las disposiciones reglamentarias apuntadas, y por ello comparece ahora demandando la reparación de los derechos vulnerados, en los términos expuestos en los antecedentes, mientras que allí, el Tribunal estimaba que “la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD” (FJ 4).

Ciertamente, en esta Sentencia el Tribunal mantenía que, aunque “entre los citados catorce Diputados solicitantes se encuentra quien a la sazón era el Portavoz del Grupo Socialista, don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, y en el encabezamiento del presente recurso de amparo figura subrayada dicha condición de Portavoz del citado grupo parlamentario, en ningún momento, ni en sede parlamentaria ni en la demanda rectora de este proceso constitucional, se ha alegado sin embargo que el citado Diputado actuara entonces y haya actuado ahora ante este Tribunal en nombre y representación del citado grupo parlamentario o en representación de los restantes Diputados firmantes de la solicitud de convocatoria y comparecencia consideradas”, lo que conducía a concluir, más adelante, que “la condición del demandante de amparo, Sr. Caldera, de Portavoz del Grupo Socialista, que está también subrayada en el encabezamiento de la presente demanda de amparo, es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas” (FJ 3). Sin embargo resulta determinante retener que dicha afirmación se producía en un contexto en el que la iniciativa era planteada, no por el grupo parlamentario a través de su portavoz, sino por una agrupación de parlamentarios entre la que se encontraba el portavoz, en cuyo caso la intervención de éste en representación de dicha agrupación hubiera requerido de un apoderamiento expreso.

Tampoco resulta aplicable al presente supuesto la más reciente STC 168/2012, de 1 de octubre. En aquella ocasión se resolvió la inadmisión del recurso por falta de legitimación de las recurrentes, en razón de que, por un lado, en el momento de interponer el recurso de amparo no ostentaban condición de portavoz, ni de portavoz adjunto, que les permitiera arrogarse la representación del grupo parlamentario en el que se integraban, por lo que su intervención se producía a título individual, sin que dicho título comporte la facultad para postular la tutela que los derechos que corresponden al grupo parlamentario del que formaban parte [FJ 6 b)]; pero es que, además, ni siquiera eran miembros de la comisión parlamentaria ante la que se sustanció la iniciativa controvertida entonces (igualmente una solicitud de comparecencia), ni contaban con apoderamiento que les permitiera intervenir en nombre de los diputados de la comisión concernida [FJ 6 c) y d)].

Las antedichas consideraciones llevan a concluir que la recurrente, portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas y firmante de la iniciativa cuyo tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir ante este Tribunal las resoluciones parlamentarias que estima lesivas de los derechos referidos. La objeción procesal planteada por el Ministerio Fiscal, en consecuencia, ha de ser rechazada.

3. La primera de las consideraciones sobre el fondo debe ir destinada a contraer el contenido de la demanda a los estrictos términos en los que ha de pronunciarse este Tribunal. La recurrente denuncia la vulneración del artículo 14 CE, en cuanto ha sufrido un trato discriminatorio con respecto al dispensado a otros grupos parlamentarios, si bien reconoce, al igual que sostiene el Ministerio público en su escrito de alegaciones, que dicha queja ha de subsumirse en las planteadas con ocasión de la denuncia de vulneración del artículo 23.2 CE, según criterio constante del Tribunal, pues, como resulta sobradamente conocido, el citado precepto no sólo tutela el ejercicio del *ius in officium* de los representantes políticos en los términos regulados por las leyes sino también el ejercicio en condiciones de igualdad (por todas, STC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 3 y doctrina allí citada).

Sucede, sin embargo, que para que ese examen pueda llevarse a cabo es necesario que el recurrente proporcione al Tribunal los términos necesarios de contraste, esto es, un adecuado *tertium comparationis* y que se conforma para el recurrente como una carga consistente en, por un lado, identificar el término de comparación y, por otro lado, acreditarlo aportando los documentos que resulten pertinentes (STC 71/2010, de 18 de octubre, FJ 2, y STC 37/2001, de 12 de febrero, FJ 3, entre muchas otras). Pues bien, en su escrito de demanda, la demandante, más allá de una genérica queja de que el grupo en el que se integra viene siendo tratado de forma desigual al Grupo Popular, que sí ve admitida sus iniciativas parlamentarias, no apoya su alegación, no ya en documento alguno que la sostenga, sino ni siquiera indica supuestos concretos, con identidad material a la que está en el origen del presente recurso, de iniciativas del Grupo Popular que sí hayan sido admitidas a trámite.

Todo ello determina que este Tribunal deba rechazar estas alegaciones, debiendo contraerse el recurso al examen de si las resoluciones parlamentarias dictadas por el órgano rector de la Cámara se atuvieron a la legalidad parlamentaria y se encuentran provistas de la suficiente motivación que permita conocer las razones que condujeron a la Mesa de las Cortes Valencianas a rechazar la referida proposición no de ley planteada por la recurrente. A ello se dedicará el siguiente fundamento jurídico.

4. La cuestión que ha de someterse a consideración no es nueva, en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia. El Tribunal, en distintas resoluciones, ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre supuestos similares acontecidos en la Cámara valenciana e, incluso, en recursos presentados por la misma demandante (así, en particular, en las SSTC 44/2010, de 26 de julio, y 29/2011, de 14 de marzo). Por todo ello, habrá de estarse a los pronunciamientos dictados anteriormente en la medida en que las circunstancias fácticas del caso que ahora es objeto de la presente resolución así lo permitan.

Para ello se examinará, en primer lugar, si conforme con la doctrina de este Tribunal la iniciativa parlamentaria inadmitida forma parte del *ius in officium* tutelado por el artículo 23.2 CE. En segundo lugar, una vez descartado el pronunciamiento en términos de igualdad, si la recurrente se atuvo en el ejercicio del *ius in officium* en nombre de su grupo a la legalidad parlamentaria. Y, en tercer lugar habrá de examinarse la actuación de la Mesa de la Cámara, con especial atención a la motivación de las resoluciones que dictó en relación con la proposición de ley planteada por la demandante.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal las proposiciones no de ley: “se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3). Queda, pues, de manifiesto la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE.

Por su parte, el Reglamento de las Cortes de Valencia reconoce a los grupos parlamentarios, o a un cierto número de diputados, la presentación de iniciativas como la que está en el origen del recurso (art. 160.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas). En este caso, la iniciativa se planteó por el Grupo Parlamentario Compromís a través de su portavoz adjunta. Ciertamente, el art. 161.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas dispone lo siguiente: “Cuando las proposiciones no de ley se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de la Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, la Mesa solicitará el acuerdo de la Junta de Síndics antes de acordar su admisión a trámite”. Dicho parecer favorable fue recabado y no se obtuvo, pues la Junta de Síndics, en sesión celebrada el 7 de febrero de 2012, se opuso a la tramitación al considerar que se trataba de un tema de carácter general que es competencia del Gobierno de España y no de la Generalitat (según consta en el antecedente segundo de la resolución de la Mesa de las Cortes, de 28 de febrero de 2012 por la que se desestima la reposición planteada por la ahora recurrente en amparo).

En vista de que, formal y materialmente la recurrente siguió las prescripciones del Reglamento de la Cámara, es preciso, por lo tanto, proceder al examen de las razones que condujeron al rechazo liminar de la iniciativa. Así pues, sin desconocer el margen de apreciación de que disponen los órganos rectores de las Cámaras en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión a trámite (en este caso, atribuidas por artículo 34.1.6, en relación con el 161, apartados primero y segundo del Reglamento de las Cortes Valencianas), y que puede extenderse a aspectos materiales cuando así lo prevean las correspondientes normas [SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], esta circunstancia no exime de que dicha función se apoye en resoluciones debidamente motivadas, pues “[e]l que en la STC 64/2002, de 11 de marzo, hayamos reconocido que el art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno (FJ 4), o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos (FJ 2), no contradice lo anterior, puesto que estos deberes tienen su fundamento constitucional en los propios derechos fundamentales. Son las propias Cámaras, pues, las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha interpretación pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, del art. 23.2 CE” (ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 3).

En este sentido, la Mesa de la Cámara, en sesión celebrada el mismo día, dispuso, a la vista del acuerdo de la Junta de Síndics, la inadmisión esgrimiendo el mismo motivo que la Junta, por lo que, dada la sucinta motivación del acuerdo de inadmisión de 7 de febrero de 2012, no es posible conocer realmente a quién se imputa realmente dicha argumentación. Por su parte, la resolución recaída en reposición, con fecha de 28 de febrero de 2012, se limita a manifestar que la Mesa no podía admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics de la Cámara. La ausencia de motivación suficiente es especialmente relevante en este supuesto por dos razones:

La primera, porque el motivo esgrimido para rechazar la tramitación es el que figura en la propia norma como supuesto que obliga a la Mesa a solicitar el parecer favorable de la Junta de Síndics, no para rechazar la iniciativa, habiendo declarado este Tribunal en otro caso semejante a éste, que “la admisión a trámite es función que corresponde estrictamente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con las facultades de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria que le atribuye el propio Reglamento (art. 34.1.6 RCV) …; es a la Mesa a la que le corresponde decidir la admisión de las proposiciones no de ley, con independencia de que, en supuestos como el presente, haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics” [STC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4].

Pero es que, además, tal motivación sucinta no resulta adecuada, pues en la proposición no de ley se contenía una propuesta que afectaba directamente a las instituciones valencianas: “Les Corts instan a la Conselleria de Cultura a la celebración de actos de cariz itinerante, por todas las comarcas valencianas, para que la ciudadanía tome conocimiento de los auténticos hechos que se desencadenaron a raíz del Golpe de Estado de 18 de julio de 1936”.

La segunda, porque con dicha motivación no se entienden las razones que llevaron en el periodo de sesiones precedente, durante la misma legislatura, a la admisión de una proposición no de ley idéntica planteada por el mismo grupo parlamentario (publicada en el “Boletín Oficial de las Cortes Valencianas”, núm. 17, de 26 de septiembre de 2011, pp. 2245 y ss.), y, sin embargo, una vez decaída su tramitación por el transcurso del periodo de sesiones (art. 183.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas), cuando se vuelve a ejercer la iniciativa se rechaza su tramitación.

Así las cosas y, a la vista de lo expuesto, ha de concluirse, como ya se hiciera en la STC 44/2010, de 26 de julio, que “la inadmisión, en los términos en los que se ha producido, carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina, sin que esta deficiencia haya sido subsanada con ocasión de resolver el recurso de reposición presentado contra la decisión de inadmisión. Con esta forma de actuación la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos” (FJ 5).

En consecuencia, ha de declararse vulnerado el derecho fundamental del grupo parlamentario al que representa la recurrente garantizado por el art. 23.2 CE.

El otorgamiento del amparo, al tener lugar en la misma legislatura en la que se dictaron las resoluciones que dieron lugar al recurso, hace necesario precisar el alcance del fallo, tal y como ya se ha hecho en ocasiones anteriores, permitiendo un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del grupo recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas doña Mónica Oltra i Jarque, y, en su virtud:

1º Reconocer el derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) del citado Grupo Parlamentario.

2º Declarar la nulidad de la resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 7 de febrero de 2012, relativa a la proposición no de ley RE 12.843 y su ulterior confirmación en vía de reposición por resolución del mismo órgano, de 28 de febrero de 2012.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior la mencionada resolución de 7 de febrero de 2012, a fin de que la Mesa de las Cortes Valencianas, con respeto al derecho fundamental reconocido, resuelva de nuevo sobre la admisión a trámite de la proposición no de ley presentada por la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís recurrente.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 159/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:159

Recurso de amparo 5439-2012 . Promovido por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca en relación con la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que desestimó su pretensión de mejor derecho al título de Marqués de Valdecañas.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): aplicación razonada de las reglas transitorias de la Ley sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios a un supuesto de cesión del título.

1. La decisión del Tribunal Supremo impugnada se asienta sobre una determinada concepción de la sucesión nobiliaria y de los diferentes efectos que se producen en la cesión de títulos y en la distribución de los mismos, a partir de la cual se realiza una interpretación que tolera el tenor de la norma y que está dotada de racionalidad, por lo cual ha de concluirse que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE [FJ 5].

2. La Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo ha optado por una interpretación de la legalidad a favor de la máxima irradiación del derecho a la igualdad que –si bien la acomodación del régimen de la sucesión nobiliaria al principio de no discriminación por razón de sexo no constituye una exigencia constitucional– tampoco puede merecer nuestra censura cuando las normas aplicadas toleran una interpretación como la combatida en la demanda de amparo (STC 37/2012) [FJ 6].

3. Este Tribunal se ha mostrado contrario a aplicaciones de la legalidad que doten de ultractividad a normas que, aunque no contrarias a la Constitución Española *ratione temporis*, no materializan los valores constitucionales, en este caso adoptados libremente por el legislador *secundum constitutionem* (SSTC 180/2001, 180/2005) [FJ 6].

4. Debe rechazarse la aducida vulneración del derecho a la igualdad, art. 14 CE, que el demandante aduce por el distinto trato dispensado por el Tribunal Supremo a los casos de cesión de títulos nobiliarios y a los de distribución de los mismos, pues tiene su justificación en la diferente calificación de las situaciones jurídicas derivadas de la cesión y de la distribución en orden a considerarlas agotadas o no [FJ 7].

5. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho (SSTC 147/1999, 134/2008) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5439-2012 promovido por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado y asistido por el Abogado don Jesús Remón Peñalver, contra la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de fecha 16 de enero de 2012, dictada en el recurso de casación núm. 1413-2008 y la providencia de la misma Sala de fecha 16 de mayo de 2012, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, representada por el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso y asistida por el Abogado don Tulio García O’Neill. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de septiembre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación de don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia y la providencia que se mencionan en el encabezamiento.

2. Los hechos que motivan la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Mediante escritura pública de cesión otorgada el 22 de octubre de 1984, el demandante de amparo sucedió a su madre en el título nobiliario de Marqués de Valdecañas. El expediente de cesión del título nobiliario finalizó por resolución del Ministro de Justicia de 23 de abril de 1985 (“BOE” de 11 de junio de 1985) que ordenó la expedición de la real carta de sucesión en el título de Marqués de Valdecañas a favor del recurrente, siendo expedida por Su Majestad el Rey la real carta de sucesión en fecha 6 de noviembre de 1985.

b) Por doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, hermana del demandante, nacida en 1937, se presentó el 17 de noviembre de 2006 demanda en la que interesaba la declaración de nulidad de la cesión del título nobiliario hecha por la última poseedora a favor del aquí recurrente, nacido en 1939, y se declarase su mejor y preferente derecho a poseer el mencionado título en virtud del criterio de preferencia en la sucesión del primogénito que establece la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios.

c) La demanda fue tramitada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 72 de Madrid en autos de procedimiento ordinario núm. 1402-2006, siendo desestimada por Sentencia de 2 de noviembre de 2007, al apreciar la ineficacia temporal de la Ley 33/2006 a la trasmisión del título acaecida antes de la fecha en la que despliega sus efectos y no hallarse pendiente de resolución administrativa o judicial en esa fecha (disposición transitoria única, apartado 3, de la Ley).

d) Recurrida en apelación la Sentencia anterior por la actora del proceso civil, la Sección Decimonovena de la Audiencia Provincial de Madrid dictó Sentencia de fecha 24 de mayo de 2008 por la que confirmó la dictada en la primera instancia, al considerar que el apartado 1 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 dispone la validez de las transmisiones de los títulos realizadas al amparo de la legislación anterior y que, en el momento de producirse la cesión, la actora no tenía mejor derecho que su hermano demandado atendidas las normas entonces de aplicación, lo que impedía declarar la invalidez de la cesión acaecida el 22 de octubre de 1984.

e) Contra la Sentencia anterior la actora civil interpuso recurso de casación ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, cuyo Pleno dictó Sentencia para fijación de doctrina con fecha 16 de enero de 2012 casando y anulando la recurrida y la dictada en la primera instancia, y declaró la nulidad de la cesión del título de Marqués de Valdecañas producida el 22 de octubre de 1984 a favor del ahora demandante de amparo, al entender que existe mejor y preferente derecho a poseer el título por la hermana del aquí recurrente. En síntesis, la Sentencia se apoya en una consideración amplia del término “expedientes” empleado por el apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006; en que la demanda de impugnación de la cesión del título se presentó (17 de noviembre de 2006) dentro del ámbito temporal previsto por dicha disposición transitoria; en las características que definen la cesión de los títulos nobiliarios como una situación no consolidada, en contraposición al acto de distribución de títulos, lo que determinaba que la cesión se hallara en el ámbito objetivo de aplicación de la retroactividad que contempla aquella disposición transitoria, pudiendo considerarse a la actora un tercero de mejor derecho a la sucesión del título, por lo que no habiendo prestado su consentimiento a la cesión del mismo, ésta debía declararse nula por no cumplir lo dispuesto en el art. 12 del Real Decreto de 27 de mayo de 1912.

f) Contra la Sentencia anterior el aquí recurrente promovió incidente de nulidad de actuaciones, siendo inadmitido a trámite por providencia de la Sala de 16 de mayo de 2012 al advertir la Sala la simple disconformidad del aquí recurrente con la fundamentación jurídica de la Sentencia impugnada.

3. En su escrito de demanda el recurrente en amparo denuncia que la Sentencia de 16 de enero de 2012 del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y el derecho a la igualdad del art. 14 CE como consecuencia de la interpretación y aplicación realizadas por el órgano judicial de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. En síntesis, el recurrente denuncia el carácter arbitrario, erróneo y manifiestamente irrazonable de la interpretación y aplicación de la disposición mencionada a la resolución del presente caso, por cuanto viene a declarar la invalidez de la transmisión del título nobiliario que ostenta, acaecida en 1984 de conformidad con la legislación vigente en aquel momento, sobre el que no existía controversia, pleito o recurso pendientes, ignorando la regla de irretroactividad de la Ley 33/2006 consagrada en el apartado 1 de la disposición transitoria única de la Ley que obliga a respetar las transmisiones de títulos nobiliarios válidamente realizadas con arreglo a la legislación anterior, haciendo inoperante y vaciando de contenido la citada regla. Por otro lado, se queja el recurrente de la diferencia de trato dispensado por la Sentencia impugnada según se trate del enjuiciamiento de supuestos de cesión o de distribución de títulos nobiliarios por parte de su titular.

4. Mediante Auto de 18 de septiembre de 2013 de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional (ATC 182/2013), formada conforme a las previsiones normativas vigentes, se acordó estimar la abstención formulada por los Excmos. Srs. Magistrados doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos para conocer del presente recurso de amparo por haber formado parte de la Sala del Tribunal Supremo que dictó la resolución impugnada.

5. Por providencia de 21 de octubre de 2013 de la Sala Primera de este Tribunal se acordó admitir a trámite la demanda de amparo, interesando del Tribunal Supremo la remisión de testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 1413-2008, y del Juzgado de Primera Instancia núm. 72 de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 1402-2006, así como proceder al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento del que trae causa el presente de amparo para que comparezcan en éste si así lo desean.

6. Por diligencia de ordenación de fecha 14 de noviembre de 2013 del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal se tuvo por personado en el procedimiento al Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso en nombre y representación de doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca. Y a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dar vista de las actuaciones recibidas por un plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que dentro de dicho término pudiesen presentar las alegaciones que estimen pertinentes para la resolución del presente procedimiento.

7. Mediante escrito registrado el 19 de diciembre de 2013 evacuó el trámite de alegaciones conferido la parte recurrente interesando el otorgamiento del amparo en los términos solicitados en la demanda de amparo. En su escrito de alegaciones el recurrente reitera los motivos y fundamentos que justifican su pretensión de amparo por incurrir la Sentencia impugnada en una interpretación irrazonable y arbitraria del ordenamiento jurídico y por crear una desigualdad carente de fundamento jurídico en relación con el diverso tratamiento dispensado por la Sala al supuesto enjuiciado (cesión del título) en contraste con lo resuelto por la misma Sala en la Sentencia de 4 de julio de 2011 en relación con un supuesto de transmisión de título nobiliario mediante la figura de la distribución, creando una discriminación entre las distintas formas de transmisión de los títulos nobiliarios acaecidas con anterioridad a la fecha de efectos de la Ley 33/2006.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 2013 presentó escrito de alegaciones doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, por el que interesa la denegación del amparo solicitado. Tras reproducir el contenido de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios y aludir al contenido del ATC 389/2008, de 17 de diciembre, que inadmitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la eficacia retroactiva de la Ley 33/2006 prevista en el apartado 3 de su disposición transitoria única, la compareciente rechaza que la Sentencia impugnada incurra en una interpretación arbitraria o irrazonable de la legislación aplicable como denuncia el demandante de amparo. Aduce, por el contrario, la compareciente el carácter irracional y arbitrario de la interpretación de las normas aplicables patrocinada por el demandante de amparo, haciendo hincapié en su mejor derecho a la posesión del título, sin que hubiese prestado su consentimiento a la cesión del mismo, así como la falta de consolidación del derecho del demandante. Defiende la compareciente el criterio adoptado por la Sentencia impugnada en relación con el alcance del término “expedientes” que describe el supuesto de hecho definido por el apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley al que extiende su aplicación retroactiva. Por último, niega la existencia de discriminación alguna del recurrente en relación con lo resuelto por la misma Sala del Tribunal Supremo en la Sentencia anterior de 4 de julio de 2011, al abordar situaciones diferentes en la sucesión del título nobiliario como son las figuras de la cesión y la de la distribución del título que poseen un alcance diferente, ya que en la distribución a diferencia de lo que sucede en la cesión se crea una nueva cabeza de línea, generando una situación consolidada a favor del adquirente. Concluye la compareciente afirmando que de otorgarse el amparo solicitado se estaría creando un nuevo derecho nobiliario discriminatorio por razón del sexo en contra de la mujer por el hecho de serlo.

9. Con fecha 14 de enero de 2014 presentó escrito de alegaciones el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesando la estimación de la demanda de amparo. Tras reseñar los antecedentes de los que trae causa la demanda y exponer el contenido de las quejas formuladas por el recurrente, comienza el Fiscal su informe reproduciendo el contenido literal de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, señalando que de su tenor literal se deduce en una primera aproximación que la aplicación retroactiva de la Ley que contempla dicha disposición se proyecta sobre las sucesiones en los títulos nobiliarios que a la fecha de presentación del proyecto de ley en el Congreso de los diputados (27 de julio de 2005) estuvieran pendientes de resolución o se abrieran con posterioridad a dicha fecha, quedando a salvo las sucesiones ya acaecidas conforme a la legislación anterior. En segundo lugar —continúa el Fiscal—, la disposición transitoria única contendría un supuesto de retroactividad impropia de modo que sus efectos no alcanzan de manera indiscriminada a las situaciones creadas con arreglo a la legislación anterior, en las que la transmisión del título se hubiera producido por aplicación del principio de varonía, que estarían amparadas por el apartado 1 de dicha disposición, sino que los efectos retroactivos de la Ley sólo pueden producirse sobre situaciones litigiosas o inciertas que por ese sólo hecho deben considerarse como no consolidadas o agotadas; cuestión esta última especialmente considerada por el ATC 389/2006, FJ 4, al analizar la constitucionalidad de los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006.

A continuación el Fiscal pasa a examinar el supuesto de hecho contenido en el apartado 3 de la disposición transitoria de la Ley a la luz de singular procedimiento de transmisión de los títulos nobiliarios, concluyendo que el mismo comprende los expedientes o procesos judiciales abiertos con anterioridad y pendientes de resolución administrativa o judicial a la fecha de la presentación de la proposición de ley (27 de julio de 2005) y aquellos otros expedientes iniciados con posterioridad a dicha fecha y antes de la entrada en vigor de la Ley que se hallen pendientes de resolución administrativa o judicial si dicha resolución hubiera sido impugnada. Advierte que en el caso examinado la controversia litigiosa sobre la cesión del título no nace de un expediente administrativo pendiente de resolución a fecha 27 de julio de 2005 o de un expediente iniciado con posterioridad a dicha fecha y antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2006, pues la investidura formal del título se produjo con arreglo a la legislación anterior sin que se impugnara en vía judicial. La cesión del título a favor del demandante de amparo se produjo el 22 de octubre de 1984 sancionado por real carta de sucesión de 6 de noviembre de 1984, sin que la cesión se hallara en situación de pendencia jurídica o litigiosidad. La adquisición del título nobiliario por el demandante de amparo se ajustó a la legalidad vigente en el momento en el que tuvo lugar la referida cesión, de modo que el proceso de transmisión del título aparecería como agotado, sin perjuicio de tercero de mejor derecho, pues la carta de sucesión y el reconocimiento real se otorgaron con arreglo a la legislación en que acaeció la transmisión. La litigiosidad de la situación creada por la cesión del título nobiliario —añade— nace de la admisión y tramitación de una demanda civil que presenta la reclamante fundada en el mejor derecho al título como consecuencia de la derogación por la Ley 33/2006 del principio de varonía en la sucesión de los títulos nobiliarios. No obstante, la posible impugnación de las cesiones de los títulos nobiliarios realizadas con arreglo a la legislación anterior, cuando se trataba de supuestos en los que el primogénito era una mujer, dado que regía el principio de varonía, no era preciso su consentimiento a la cesión al no ser considerada tercero de mejor derecho, de modo que la cesión era inatacable por ese motivo. La demanda civil formulada por la hermana mayor del recurrente en el periodo que media entre la fecha de presentación de la proposición de ley y la entrada en vigor de la misma se funda pues en su condición de tercero de mejor derecho por una aplicación retroactiva de la Ley 33/2006 y no haberse observado en consecuencia la previsión legal que exige el consentimiento del mejor situado en la línea de sucesión genealógica para que pueda reputarse válida la cesión del título a favor de quien ostenta peor condición.

En suma, señala el Fiscal, la Sentencia impugnada de 16 de enero de 2012 interpretó el contenido y alcance del término “expediente” empleado por el apartado 3 de la disposición transitoria con arreglo a la doctrina de la anterior Sentencia del Pleno de la misma Sala del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2008 en el sentido de que dentro del mismo se hallan los procesos entablados ante el orden jurisdiccional civil abiertos antes de la fecha fijada para su entrada en vigor atendiendo a la circunstancia objetiva de que en el mismo no hubiese recaído sentencia firme con anterioridad a dicha fecha. Con apoyo en dicha doctrina la Sala del Tribunal Supremo entiende que la presentación de la demanda civil antes de la entrada en vigor de la ley, supone que el litigio cae en el ámbito temporal definido en el apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, abriendo la posibilidad de una aplicación retroactiva de la ley dado que, al realizarse la cesión del título sin perjuicio de tercero de mejor derecho, no se opera sobre una situación consolidada o consagrada mientras no transcurra el plazo de prescripción adquisitiva (usucapión) de cuarenta años del Derecho nobiliario.

Sin embargo —continúa—, la transmisión del título por cesión sería una situación consolidada y agotada procedimentalmente, por lo que no cabría hablar de que la posesión del título por el demandante de amparo se hallara en una posición real de litigiosidad o cuestionada en el momento de aplicación de la Ley 33/2006, en el sentido de que se tratara de una situación o relación jurídica aún no definitivamente establecida, pues su transmisión tuvo lugar de conformidad con la legislación vigente en el momento en que acaeció y, además, el sucesor en el título sería el demandante de amparo, pues conforme al principio de varonía era el primero en la sucesión por ser el varón mayor de edad, como reconoce la Sentencia impugnada, que no cuestiona la validez de la transmisión del título con arreglo a la legislación entonces vigente. Si se considera que el alcance y contenido del apartado 3 de la disposición transitoria única viene referido a la existencia de una situación procedimental no resuelta, ya administrativa ya procesal, y este aspecto, el puramente procedimental es el que debe tomarse como referente para examinar la característica de consolidación o agotamiento de la transmisión del título por cesión y su litigiosidad a los efectos de la aplicación retroactiva de la norma transitoria, la consecuencia sería que la cesión del título vendría amparada por el apartado 1 de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, pues se trataría de una situación agotada en cuanto a la transmisión del título.

Pues bien, tras reseñar los rasgos principales de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho y sobre la interpretación de las normas de derecho transitorio a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y atendiendo a los antecedentes, doctrina y consideraciones expuestas, concluye el Fiscal estimando la existencia de la vulneración del derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial por la resolución impugnada, por cuanto dicha resolución no explica suficientemente por qué el término “expedientes” a que se refiere el apartado 3 de la tan citada disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, comprende las demandas civiles de mejor derecho entabladas como consecuencia de la derogación del principio de varonía por dicha Ley. El argumento principal de la Sentencia para aplicar retroactivamente la Ley se limita a hacer una afirmación genérica de la aplicación de la previsión normativa transitoria ignorando el apartado 1 de la disposición transitoria que impone que “las transmisiones del título ya acaecidas no se reputarán inválidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior”, sin explicitar las razones por las que no era aplicable al caso el apartado 1 de la tan repetida disposición transitoria, lo que se traduce en una motivación insuficiente.

A continuación, el Fiscal aborda el segundo motivo de amparo aducido por el recurrente, relativo a la desigualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), al otorgar la Sentencia impugnada diferente trato a la transmisión del título nobiliario según tenga lugar por cesión o por distribución, cuando la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 no hace distinción alguna. Desigualdad en la aplicación de la ley que se materializa en una aplicación retroactiva de la Ley en la cesión, al considerarla una situación no consolidada, y excluir dicha aplicación en la distribución, como situación agotada que crea nuevas cabezas de línea de sucesión, cuando en ambos casos la posesión del título nobiliario se entiende sin perjuicio de tercero de mejor derecho.

Tras hacer repaso de la doctrina establecida por este Tribunal Constitucional en relación con el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, y reseñar los razonamientos jurídicos en los que se apoya la apreciación desigual de los supuestos considerados por la Sentencia impugnada, argumenta el Fiscal que si bien ambas realidades jurídicas representadas por la cesión y la distribución pueden considerarse iguales al tratarse, en ambos casos, de formas de transmisión de los títulos nobiliarios, presentan disimilitudes en su contenido, alcance y finalidad así como en su carácter de situaciones jurídicas agotadas o no consolidadas, de manera que el diferente trato dado por el órgano judicial al interpretar y aplicar los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria única, sería razonable, fundado y objetivamente justificado. Por otra parte, entiende el Fiscal que, desde esta perspectiva de análisis de la igualdad en la aplicación de la ley, la consecuencia jurídica que produce el fallo de la Sentencia impugnada (desapoderamiento del título nobiliario cuya posesión ostentaba el demandante) no puede entenderse como desproporcionada dada la finalidad perseguida por la norma que se aplica: procurar la igualdad de la mujer frente al varón en la sucesión de los títulos nobiliarios. Así pues, la diferencia de trato dispensada por el Tribunal Supremo en uno y otro supuesto resulta constitucionalmente lícita y no se habría vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley del demandante de amparo.

Por todo ello, concluye el Fiscal, procede acoger el motivo primero alegado en el presente recurso de amparo, declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante (art. 24.1 CE), acordar la nulidad de la Sentencia de 16 de enero de 2012 del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia para que por el órgano judicial se proceda a dictar nueva Sentencia respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

10. Por providencia de 2 de octubre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día seis del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha dejado expuesto con más detalle en el apartado de antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige esencialmente contra la Sentencia del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2012 por la que se estimó el recurso de casación núm. 1413-2008. El recurrente denuncia que dicha resolución vulnera, de un lado, su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con afección a bienes de la personalidad (art. 18 CE), por manifiesta irrazonabilidad de la resolución impugnada que extiende indebidamente el efecto retroactivo de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios, con grave quebranto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a situaciones que, como en el caso enjuiciado, quedarían excluidas de su aplicación por mandato de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria única de la Ley, que impide que puedan declararse inválidas las transmisiones de títulos ya acaecidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior. Y, de otro lado, denuncia el recurrente que la resolución impugnada vulnera su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) por el desigual trato dispensado por la Sala al caso enjuiciado en contraste con el otorgado a la transmisión del título mediante distribución, siendo ambos supuestos equiparables a los efectos considerados.

El Fiscal, por su parte, solicita el otorgamiento del amparo en atención a las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia, estimando, en síntesis, vulnerado por la resolución impugnada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 CE) por falta de justificación suficiente de la subsunción del caso enjuiciado en el supuesto de hecho contenido en la norma del apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, que prevé la posible aplicación de la misma antes de su entrada en vigor.

2. Hemos de comenzar el examen de la cuestión planteada situando el marco normativo y constitucional en el que se inscribe el proceso al que puso fin la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo.

Nuestra Sentencia de Pleno 126/1997, de 3 de julio, concluyó que la legislación histórica aplicable a la sucesión regular en los títulos nobiliarios y, en particular, la Partida 2.15.2, de la que deriva la regla o criterio de la preferencia del varón sobre la mujer en igualdad de línea y grado, aplicable en virtud de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley de 11 de octubre de 1820 y el art. 1 de la Ley de 4 de mayo de 1948, no es contraria al art. 14 CE (fundamento jurídico 17) al estar los títulos nobiliarios desprovistos hoy de todo contenido material y poseer un valor meramente simbólico (fundamento jurídico 15). Ahora bien, el legislador, en uso de sus competencias constitucionales (art. 66.2 CE), optó, mediante la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en la sucesión de los títulos nobiliarios, por suprimir el principio de preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión regular de dichos títulos (principio de varonía), al considerarlo incompatible con la plena igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad actual (exposición de motivos de la Ley). Así dispone su art. 1: “el hombre y la mujer tienen igual derecho a suceder en las Grandezas de España y Títulos nobiliarios, sin que pueda preferirse a las personas por razón de su sexo en el orden regular de llamamientos”. Por su parte la aplicación de la Ley a los títulos nobiliarios concedidos antes de su vigencia se somete a las normas contenidas en su disposición transitoria única. En el apartado 1 de dicha disposición se establece con carácter general que: “Las transmisiones del título ya acaecidas no se reputarán inválidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior”; señalando en su apartado 3: “No obstante lo previsto por el apartado 1 de esta disposición transitoria, la presente Ley se aplicará a todos los expedientes relativos a Grandezas de España y Títulos nobiliarios que el día 27 de julio de 2005 estuvieran pendientes de resolución administrativa o jurisdiccional, tanto en la instancia como en vía de recurso, así como a los expedientes que se hubieran promovido a partir de aquella fecha, en la cual se presentó la originaria proposición de ley en el Congreso de los Diputados. La autoridad administrativa o jurisdiccional ante quien penda el expediente o el proceso concederá de oficio trámite a las partes personadas a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga de conformidad con la nueva Ley en el plazo común de cinco días”.

El Pleno de este Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza y el alcance de la aplicación retroactiva de la ley contemplada por el apartado 3 de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, en el ATC 389/2008, de 17 de diciembre, que inadmitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad formulada por Audiencia Provincial de Madrid, en relación con un proceso civil de análogo objeto que el que origina la demanda de amparo. Tras reseñar la doctrina reiterada por este Tribunal sobre el alcance de la prohibición de retroactividad contenida en el art. 9.3 CE, sintetizada en la STC 112/2006, de 5 de abril, señalábamos (FJ 4) que “en el apartado tercero de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 se establece la aplicación de dicho texto legal a los expedientes relativos a Grandezas de España y títulos nobiliarios que a 27 de julio de 2005 —fecha de presentación de la proposición de ley originaria en el Congreso de los Diputados— estuvieran “pendientes de resolución administrativa o jurisdiccional, tanto en la instancia como en vía de recurso, así como a los expedientes que se hubieran promovido a partir de aquella fecha”. En virtud del apartado cuarto de la misma disposición transitoria, se exceptúan de esta regla los expedientes en los que hubiera recaído sentencia firme en el momento de entrada en vigor de la Ley.

La lectura de la disposición legal cuestionada a la luz de la doctrina antes recordada pone de relieve que las previsiones de la Ley 33/2006 no inciden en rigor sobre relaciones consagradas, ni afecta a situaciones agotadas. La supeditación de la aplicación de la Ley a la pendencia de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial en el que se controvierta el derecho a la titularidad nobiliaria, o a la Grandeza de España, permite afirmar que la previsión que nos ocupa responde al tipo de la irretroactividad impropia, que incide sobre una situación o relación jurídica aún no definitivamente establecida, de modo que no existe vulneración del principio de irretroactividad…”.

3. Expuesta la doctrina constitucional recaída en relación con la disposición transitoria aplicada, conviene precisar que lo que se suscita en el presente recurso de amparo no es la vulneración del principio de irretroactividad, sino, más concretamente, si la aplicación que de la citada disposición transitoria hizo el Tribunal Supremo vulneró o no el derecho a la tutela judicial efectiva por su pretendido carácter irrazonable. No hay, por tanto, ningún derecho fundamental sustantivo en juego, sino una cuestión de legalidad ordinaria que ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en su calidad de máximo intérprete de la legalidad ordinaria en una sentencia cuyo enjuiciamiento a través del recurso de amparo se ciñe a la comprobación de si su motivación es manifiestamente irrazonable como sostiene el demandante de amparo con el apoyo del Ministerio Fiscal o si, por el contrario, no lo es.

A tal efecto conviene recordar que este Tribunal ha declarado (por todas STC 134/2008, de 23 de octubre, FJ 2) que “el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE, en su dimensión de derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos. Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable o incurra en un error patente ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 87/2000,de 27 de marzo, FJ 6; 82/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 6; 223/2005, de 12 de septiembre, FJ 3; 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; y 177/2007, de 23 de julio, FJ 5, entre otras muchas). De este modo, no cabe reputar como fundadas en Derecho aquellas decisiones judiciales en la que este Tribunal compruebe que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas, o que siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas en la resolución (por todas, SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 223/2002, de 25 de noviembre, FJ 6; 20/2004, de 23 de febrero, FJ 6; y 117/2007, de 23 de julio, FJ 4)”.

4. La aplicación al caso de la anterior doctrina conduce a la desestimación de la demanda, pues el Tribunal Supremo resolvió el proceso mediante una Sentencia en la que no se aprecia la manifiesta irracionabilidad que se le reprocha sino que, a fin de tomar postura sobre si la disposición transitoria única en su apartado tercero es o no aplicable al caso controvertido, se encuentra fundada en determinada interpretación que toma como punto de partida la peculiar naturaleza de la sucesión nobiliaria, la diferencia existente entre los supuestos de cesión y distribución de títulos en orden a entender consolidados los derechos del poseedor del título surgidos de la cesión o de la distribución, así como la extensión que ha de darse al término “expedientes” que se utiliza en la indicada disposición transitoria.

Más concretamente, la lectura de la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo, revela que su decisión se asienta en dos pilares:

a) De una parte, siguiendo la doctrina sentada por el propio Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de abril de 2008, razona que el término “expediente” que se utiliza en la disposición transitoria comprende tanto los expedientes administrativos en sentido estricto que sobre la materia nobiliaria se tramitan ante el Ministerio de Justicia y su posterior impugnación en vía contencioso-administrativa, como los procesos judiciales civiles en los que se controvierta sobre el mejor derecho a poseer un título nobiliario, pues en todos ellos concurre la incertidumbre sobre el mejor derecho a poseer el título de que se trate. Considera que como la demanda que dio origen al proceso *a quo* se formuló tras la publicación de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, pero antes de su entrada en vigor, se está dentro del periodo de aplicación retroactiva de la norma en cuestión.

Pues bien, resulta patente que este razonamiento del Tribunal Supremo, que atiende a la incertidumbre material sobre quién ostenta el mejor derecho a poseer un título como criterio en función del cual el legislador ha querido que la ley tenga efecto retroactivo (incertidumbre que se hace derivar de la pendencia de un procedimiento administrativo o judicial no terminado por sentencia firme), no es manifiestamente irrazonable sino que, con independencia de su mayor o menor acierto, sobre el que no procede que este Tribunal se pronuncie, está dotado de razonabilidad.

b) El segundo basamento de la decisión judicial sometida a nuestro enjuiciamiento arranca del carácter claudicante del derecho del poseedor de un título nobiliario, sometido siempre a la existencia o reclamación de quien acredite un mejor derecho a poseer el título, y, por lo que al proceso *a quo* se refiere, de la singularidad de la posesión de un título que deriva de la cesión por su anterior poseedor por oposición a lo que acontece cuanto la posesión del título nobiliario deriva de la distribución de los títulos por quien posee varios.

Parte el Tribunal Supremo de que la posesión de una merced nobiliaria no comporta un derecho incorporado al patrimonio hereditario de su titular, sino sólo el reconocimiento de su condición de óptimo poseedor para ostentar la merced en el orden sucesorio, objeto de una única apertura por el fallecimiento de su primer concesionario y de sucesivas delaciones y aceptaciones, que se desenvuelven sin perjuicio de la concurrencia de tercero de mejor derecho, a la que aparece condicionado el reconocimiento del título en cada caso particular. De tal suerte que el otorgamiento no constituye una relación jurídica que pueda estimarse como consagrada o agotada en tanto no transcurra el plazo de cuarenta años para la usucapión, que esta Sala ha admitido, al hilo de la tradición dimanante de la Ley 41 de Toro (la cual forma parte de las normas que rigen tradicionalmente la sucesión de los títulos, rehabilitadas por la Ley de 4 de mayo de 1948), para hacer compatible el principio de la imprescriptibilidad de los títulos nobiliarios con el principio de seguridad jurídica que hoy consagra la Constitución Española. En definitiva, se sostiene que el poseedor del título nobiliario —también en los casos de cesión del mismo— lo es siempre sin perjuicio de tercero con mejor derecho al título, por cuanto su derecho al mismo no deriva del anterior poseedor sino de su posición en el orden vincular de la sucesión predeterminada al constituirse la merced.

5. Una vez sentada la especial naturaleza de la sucesión nobiliaria el Tribunal Supremo aborda si la cesión del título entraña para su cesionario una situación consolidada que le blinde frente a la aplicación retroactiva de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, en aplicación del apartado primero de la propia disposición transitoria única, llegando a la conclusión de que la situación del cesionario “puede ser equiparada a las situaciones de expectativa del derecho a poseer el título que se producen cuando el título queda vacante por fallecimiento del último poseedor del mismo, dentro del orden regular de sucesión vincular” a las que la Sala Primera del Tribunal Supremo ha aplicado la Ley 33/2006 con carácter retroactivo en las sentencias que se citan en la propia resolución impugnada [fundamento jurídico sexto, apartado A) *in fine*, de la Sentencia impugnada]. Pues bien, la equiparación de la situación del cesionario con una situación de expectativa semejante a la que se produce cuando el título queda vacante por fallecimiento de su poseedor no puede tildarse de manifiestamente irrazonable si atendemos a las razones en las que el Tribunal Supremo funda tal afirmación en calidad de máximo intérprete de la legalidad ordinaria. La primera de ellas es que la cesión no vincula a los sucesivos descendientes situados en una línea preferente, los cuales no se ven afectados por la renuncia de quien consintiera la cesión teniendo mejor derecho que el cesionario, de modo que aquellos siempre pueden hacer valer su derecho preferente en el orden regular de la sucesión. El derecho del cesionario no es, por ello, una situación consolidada, a diferencia de lo que sucede en la distribución de títulos, en la cual se crean nuevas cabezas de línea que cierran el paso a toda reclamación de los integrantes de la línea prellamada sobre los títulos distribuidos con observancia de la Ley. En segundo lugar se razona que la cesión no altera el orden de la sucesión en el título, y que en el caso controvertido tampoco lo hizo. De modo que la cesión efectuada en favor del demandante de amparo por su última poseedora no alteró el orden vincular de sucesión sino que simplemente anticipó la sucesión en el título, aunque siempre expuesta a la reclamación de quien tenga un mejor derecho al título. De ahí que la situación del demandante de amparo en cuanto poseedor del título controvertido como consecuencia de la cesión a su favor no puede calificarse, afirma el Tribunal Supremo, como una situación consolidada; y precisamente porque en razón de esa precariedad el derecho del cesionario entra en el ámbito objetivo del apartado 3 de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, la aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo en la sucesión nobiliaria previsto en el art. 1 de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, establecido por el legislador en uso de su libertad de configuración, conduce a la declaración de mejor y preferente derecho a poseer el título controvertido a favor de la demandante.

La conclusión alcanzada es plenamente racional: si el apartado tercero de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, es aplicable al proceso entablado frente al demandante de amparo, y si se llega a la conclusión de que el derecho del demandante no está consolidado porque está siempre expuesto a la existencia de un tercero con mejor derecho a poseer el título, entonces la situación litigiosa ha de resolverse con arreglo a la Ley 33/2006 que suprime la preferencia del varón en la sucesión nobiliaria. Por lo demás no puede compartirse que, como se sostiene en la demanda y comparte el Ministerio Fiscal, la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo deje vacía de contenido la regla de irretroactividad dispuesta en el apartado primero de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, según la cual “Las transmisiones del título ya acaecidas no se reputarán inválidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior”. Tal como pone de manifiesto la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, no resulta de aplicación el apartado tercero de la disposición transitoria (desplegando sus efectos el apartado primero) en los casos de distribuciones de títulos aunque la demanda se presentase antes de entrar en vigor la Ley 33/2006 (STS de 4 de julio de 2011), y tampoco en los supuestos de sucesiones de títulos cuando la demanda se formuló bajo la vigencia de la Ley 33/2006, de 30 de octubre (STS de 27 de junio de 2012).

Tal argumentación podrá compartirse o no por considerar que el carácter de situación no consolidada que se predica del derecho del actual poseedor no tenga que afirmarse también respecto del acto de cesión en tanto que acto de transmisión del título al que se refiere el apartado primero de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre. Pero de lo que no cabe duda es de que la decisión del Tribunal Supremo se asienta sobre una determinada concepción de la sucesión nobiliaria y de los diferentes efectos que se producen en la cesión de títulos y en la distribución de los mismos, a partir de la cual se realiza una interpretación que tolera el tenor de la norma y que está dotada de racionalidad, por lo cual ha de concluirse que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sino que nos encontramos ante una cuestión de legalidad ordinaria resuelta por el máximo intérprete de la misma en una serie de sentencias que marcan una línea interpretativa dotada de racionalidad.

6. Finalmente no puede desconocerse que, aun cuando, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta al comienzo de esta Sentencia, la acomodación del régimen de la sucesión nobiliaria al principio de no discriminación por razón de sexo no constituya una exigencia constitucional, el legislador ha optado por introducirlo en el ejercicio de su libertad de configuración. De manera que la Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo ha optado por una interpretación de la legalidad a favor de la máxima irradiación del derecho a la igualdad que, si bien no constituye una exigencia constitucional (por todas STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 12), tampoco puede merecer nuestra censura cuando las normas aplicadas toleran una interpretación como la combatida en la demanda de amparo. Es más, este Tribunal se ha mostrado contrario a aplicaciones de la legalidad que doten de ultractividad a normas que, aunque no contrarias a la Constitución Española *ratione temporis*, no materializan los valores constitucionales, en este caso adoptados libremente por el legislador *secundum constitutionem (mutatis mutandis* SSTC 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 7 y 180/2005, de 4 de julio, FJ 8).

7. De todo lo anterior se deriva también el rechazo a la aducida vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), que el demandante aduce por el distinto trato dispensado por el Tribunal Supremo a los casos de cesión de títulos y a los de distribución de los mismos. Ya ha quedado expuesta la doctrina del Tribunal Supremo en torno a la diferente naturaleza de las transmisores de títulos según se originen por cesión o por distribución en cuanto a la vinculación que produce para los llamados en la línea regular de sucesión y a la creación de nuevas cabezas de línea, diferencias que conducen al Tribunal Supremo a considerar que los actos de cesión no originan situaciones consolidadas para el poseedor cesionario del título, mientras que los actos de distribución alcanzan plenitud de efectos con la adquisición de los títulos por los favorecidos y comportan la producción de una situación agotada o consagrada. De ahí que el diferente criterio en orden a la aplicabilidad del apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, tenga su justificación en la diferente calificación de las situaciones jurídicas derivadas de la cesión y de la distribución en orden a considerarlas agotadas o no. Tal es, por lo demás la respuesta que el Tribunal Supremo ofrece también a esta cuestión en su fundamentación jurídica a través de la cita expresa de la STS de 4 de julio de 2011 como representativa de una situación diferente, que obtuvo por ello una respuesta distinta a la adoptada en la resolución frente a la que se demanda amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 160/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:160

Recurso de amparo 2477-2013. Promovido por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón, desestimatorias de su demanda de protección de derechos fundamentales frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Burriana.

Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información: exclusión absoluta de inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante por su implantación y audiencia, carente por completo de justificación administrativa (STC 104/2014).

1. Aplica la doctrina sobre la vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la libertad de información por la exclusión absoluta de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable, de la STC 104/2014, reiterada en la STC 130/2014 [FJ 2].

2. Debe acordarse que el Ayuntamiento, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado el derecho a la igualdad de la entidad demandante de amparo, art. 14 CE, en relación con el derecho a la libertad de información, art. 20.1 d) CE [FJ 5].

3. Se ha producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE por la exclusión de la inserción de publicidad institucional en un medio de comunicación, particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente (STC 104/2014) [FJ 3].

4. La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social, y adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 3].

5. Los derechos fundamentales de los medios de comunicación imponen un reparto equitativo de la publicidad institucional conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 3].

6. La eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión en casos de asignación de publicidad institucional exige acreditar no solo una determinada tendencia editorial y la circunstancia del diferente trato, sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno con lo otro, por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (SSTC 104/2014, 130/2014) [FJ 3].

7. La Administración sólo ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar el precio de la tarifa de la cadena recurrente como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio, dado que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes (STC 104/2014) [FJ 5].

8. La Administración pública ha de actuar con objetividad y plena sumisión a la legalidad, arts. 103.1 y 106.1 CE, y sin arbitrariedad, art. 9.3 CE, ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales (SSTC 92/2009, 130/2014) [FJ 3].

9. La eventual vulneración del principio general de igualdad exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados, y exige, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida (STC 9/2010, STC 104/2014) [FJ 3].

10. La indebida prolongación de la vía judicial previa por causa de la interposición de un recurso no autorizado por la Ley puede ocasionar la extemporaneidad del recurso de amparo, ex art. 44.2 LOTC, pero para que dicha consecuencia se produzca la improcedencia del recurso debe ser evidente, ya que el derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa (STC 68/2014) [FJ 2].

11. Procede la estimación del recurso de amparo y la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de la recurrente de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron (STC 104/2014) [FJ 6].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2477-2013, promovido por Radio Castellón S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuellar y asistido por el Letrado don Eduardo Aznar Giner, contra la providencia de 20 de marzo de 2013 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que inadmitió el incidente de nulidad planteado contra la Sentencia del mismo Tribunal de 19 de diciembre de 2012, contra la que también se acude en amparo, así como frente a la vía de hecho del Ayuntamiento de Burriana. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha comparecido la Procuradora doña Isabel Soberon García de Enterría en nombre y representación del Ayuntamiento de Burriana. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, en nombre y representación de Radio Castellón, S.A., y bajo la dirección del Letrado don Eduardo Aznar Giner, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales y la vía de hecho administrativa que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de abril de 2013.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La demandante de amparo remitió al Ayuntamiento de Burriana, mediante escrito de 10 de noviembre de 2009, un requerimiento en el que hacía constar que no había sido receptora de ninguna campaña publicitaria institucional en cinco años por parte de ese Ayuntamiento a pesar de mantenerse como líder de audiencia en el ámbito territorial de Castellón, solicitando el cese inmediato de esta exclusión discriminatoria así como el reconocimiento de los daños patrimoniales que esta circunstancia estaba ocasionando. Este requerimiento no fue objeto de respuesta por parte del Ayuntamiento de Burriana.

b) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales denunciando esta vía de hecho, dando lugar al procedimiento núm. 1150-2009 que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón.

En el escrito de formalización de la demanda la recurrente en amparo alegaba (i) que era titular de diversas emisoras de radio con difusión en el ámbito de la provincia de Castellón y asociadas a la cadena SER y sus correlativas radiofórmulas que se difunden en régimen de cadena con las pertinentes desconexiones locales para la emisión de programación y la correspondiente publicidad local; (ii) que la cadena SER y sus radiofórmulas ostentan, según se acredita —mediante certificado del Estudio General de Medios— la condición de líderes de audiencia a nivel nacional y en la provincia de Castellón; (iii) que la demandante ofrece espacios para la publicidad a las tarifas de mercado acordes a su posición de liderazgo y repercusión mediática y análogas a los de la competencia directa, cadena COPE y Onda Cero; (iv) que la Administración demandada no le ha asignado ninguna campaña de publicidad institucional; (v) que las adjudicaciones de publicidad institucional al no superar individualmente la cifra mínima necesaria para someterse a los procedimientos ordinarios de contratación quedan en un amplio margen de discrecionalidad; (vi) que la Administración demandada le ha apartado sistemáticamente de su contratación, lo que evidencia una arbitrariedad discriminatoria; una directriz sistemática y sostenida en el tiempo a través de una vía de hecho, en tanto que repetida en cada una de las campañas institucionales sucesivas; (vii) que la línea editorial no puede ser nunca razón legítima para que el Ayuntamiento demandado prescinda de quien es líder de audiencia en su territorio, no atisbándose, sin embargo, otra razón que explicase la actuación administrativa; (viii) que el Ayuntamiento no ha manifestado ningún criterio objetivo justificativo de esos hechos con ocasión del requerimiento fehaciente efectuado en noviembre de 2009; y (ix) que dicho comportamiento infringe la regulación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) así como a la libertad de expresión y de opinión (art. 20 CE), y expresa una vulneración de principios jurídicos básicos en las actuación de las Administraciones públicas, como los de imparcialidad, arbitrariedad y legalidad.

En atención a ello suplicaba (i) que se declare la vulneración del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) y el derecho a la libertad de opinión y expresión (art. 20 CE); (ii) se declare la nulidad de la vía de hecho en la asignación discriminatoria de la publicidad institucional; (iii) el cese de la misma y (iv) una reparación económica, equivalente al 80 por 100 de las contrataciones de publicidad institucional en medio radiofónico que la demandada hubiera asignado al medio radiofónico que obtuvo la mayor distribución desde el año 2004.

El recurso fue inadmitido por Sentencia de 22 de junio de 2011, al considerar que la acción había caducado por transcurso del plazo máximo previsto en el art. 46.3 *in fine* de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, desde que se inició la vía de hecho o se tuvo conocimiento de su inicio.

c) La entidad demandante de amparo interpuso recurso de apelación, tramitado con el núm. 654-2011 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que fue parcialmente estimado por Sentencia de 19 de diciembre de 2012.

La Sentencia argumenta que la vía de hecho impugnada era de carácter continuado por lo que debe ser rechazada la causa de inadmisión apreciada en la instancia y es procedente analizar la cuestión de fondo suscitada. En relación con ello, aborda la invocación del art. 14 CE desde el prisma del principio general de igualdad, argumentando (i) que el Tribunal Supremo afirma que el concepto “publicidad institucional” es lo suficientemente amplio como para comprender todo acto de contratación publicitaria que sea satisfecho por un ente o institución pública, cuyo objeto sea dar conocimiento de sus actividades con una vocación de difusión general, manifestada generalmente en su inclusión en más de un medio de comunicación; y (ii) que el volumen de audiencia en la radiodifusión no es un dato caprichoso, arbitrario o irrelevante para dirimir la asignación de contratos de publicidad institucional, sino que, al contrario, responde a criterios y juicios de valor generalmente aceptados y consagrados constitucionalmente. Sin embargo, concluye que la vulneración constitucional no se ha producido, en la medida que la recurrente no aporta un término de comparación válido, indicativo de que haya una diferencia de trato por parte de la Administración contraria al art. 14 CE. Así es porque, si bien en los últimos años no se ha producido la contratación de publicidad en favor de la mercantil recurrente, sin embargo, aun cuando se ha ofrecido a este Tribunal datos sobre la existencia de una mayor audiencia de las emisoras de la actora en relación con otras emisoras en la provincia de Castellón, no obstante, ha quedado acreditado en el presente proceso que sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado, de tal manera que no concurren los presupuestos que la doctrina jurisprudencial más arriba expuesta exige para apreciar la existencia de discriminación.

d) La entidad demandante de amparo formuló incidente de nulidad de actuaciones por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE). Fundamenta la lesión del art. 24.1 CE, de una parte, en no aplicar la doctrina constitucional en materia de distribución de la carga de la prueba cuando concurren indicios de discriminación; y de otra, en la arbitrariedad que supone no haber expuesto las razones del cambio de criterio con la Sentencia de 12 de marzo de 2012 en que habiendo establecido la misma Sección que el mero liderazgo de audiencia era razón suficiente para entender vulnerado el art. 14 CE, ahora justifica que no concurre dicha vulneración por el diferente precio de las tarifas. La lesión del art. 14 CE la fundamenta en que el mero razonamiento vinculado a las tarifas resulta contrario al principio de igualdad al no ponderar otros factores relevantes como son la repercusión social de los medios, que son criterios establecidos en el art. 7 de la Ley valenciana 7/2003.

El incidente fue inadmitido por providencia de 20 de marzo de 2012 argumentando que las alegaciones no se corresponden “con el contenido de la sentencia de instancia y los términos del debate procesal”.

3. La entidad demandante alega, en primer lugar, que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haber incurrido el órgano judicial de apelación en incongruencia *extra petita*, ya que en ningún caso fue objeto de debate la cuestión referida a la eventual relevancia de la diferente tarifación publicitaria, lo que le ha impedido establecer un debate contradictorio sobre el particular. Además se queja de que las resoluciones judiciales no son razonables e incurren en arbitrariedad.

En la demanda también se invoca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con fundamento en que la resolución judicial impugnada no ha respetado las reglas sobre carga probatoria en los casos en que se alega trato discriminatorio, que deberían haber determinado que fuera la Administración demandada, ante el panorama discriminatorio descrito, la que asumiera la carga de justificar la regularidad de sus actos.

Una tercera invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se fundamenta en que el órgano judicial de apelación se ha apartado de manera inmotivada del criterio sustentando en su previa Sentencia de 12 de marzo de 2012 en un caso sustancialmente idéntico en que sí se estimó el recurso y se anuló la vía de hecho de la administración que en aquel caso fue demandada.

La entidad demandante aduce, como último motivo de amparo, la vulneración del derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación (art. 14 CE) y del derecho a la libertad de información (art. 20 CE). Afirma que el único argumento para desestimar su recurso es la existencia del término de comparación relativo a si concurren tarifas superiores al mercado y que este razonamiento no es compatible con la Constitución porque supone que debería asignarse la publicidad institucional a las emisoras más baratas, con independencia de su repercusión social en función de audiencia y prestigio; porque las “tarifas de mercado” no pueden excluir a quien en el “mercado” es el líder de audiencias y prestigio informativo, situando fuera de mercado a quien más audiencia tiene, más cuñas comerciales emite y más factura; y porque, finalmente, la conformación jurídica del término válido de comparación a efectos de enjuiciar una discriminación constitucional en el ámbito de los medios de comunicación debe ponderarse con todos los factores relevantes, examinando a partir de ellos su proporcionalidad y razonabilidad, sin que pueda resultar preponderante y excluyente, en el ámbito de la publicidad institucional, el criterio del precio de contratación.

En relación con ello, en la demanda se expone que el criterio de ponderación y proporcionalidad aplicable al caso es el establecido en el art. 7 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, que establece una valoración conjunta de todos los elementos relevantes en la asignación publicitaria, como son: las características de los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios y, no sólo, por tanto, el coste de las inserciones publicitarias. El único límite en relación con el precio, según esa normativa, es que este sea abusivo, esto es, que no guarde proporción con la regulación normal del mercado y esa ponderación no ha sido efectuada, como demuestra que no exista prueba alguna de precio abusivo ni de que los precios de Radio Castellón, S.A., sean desproporcionados al mercado. De todo ello concluye que, a los efectos del derecho a la igualdad, “la proporcionalidad y adecuación de la medida enjuiciada (eliminar, hasta cero, la asignación publicitaria), quiebran racionalmente cuando su única ‘justificación’ es el ‘precio’ sin haberse calificado —ni por la demandada ni por la Sentencia— como abusivas tales tarifas”. La entidad demandante justifica que el recurso tiene especial transcendencia constitucional destacando, entre otros aspectos, que la cuestión planteada, referida a la asignación de fondos públicos de publicidad institucional a medios de comunicación, no ha sido objeto de ningún pronunciamiento constitucional y es susceptible de repercusión para toda la sociedad habida cuenta de que afecta a la adecuada utilización del erario público, la independencia de los medios de comunicación y al derecho de los ciudadanos a recibir información institucional sin discriminación ideológica.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 21 de octubre de 2013, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir a los órganos judiciales la remisión del testimonio de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del recurrente, para que pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el proceso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencias de ordenación de 11 de diciembre de 2013 y de 8 de enero de 2014, respectivamente, tuvo por personada y parte a la Procuradora doña Isabel Soberon García de Enterría en nombre y representación del Ayuntamiento de Burriana y tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones; asimismo, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. La entidad recurrente, en escrito registrado el 7 de febrero de 2014, presentó sus alegaciones, ratificándose en su escrito de demanda.

7. La parte comparecida, mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2014, formuló sus alegaciones, solicitando la inadmisión del recurso de amparo y, subsidiariamente, su denegación.

En primer lugar considera que a tenor de lo dispuesto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional en relación con el art. 43.2 de la misma, concurre causa de inadmisibilidad del recurso al haber sido interpuesto de forma extemporánea. Entiende que el improcedente incidente de nulidad planteado frente a la Sentencia de 19 de diciembre 2012, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, no evita tal extemporaneidad, ya que la interposición del incidente de nulidad de actuaciones no es una causa de suspensión del plazo de interposición del recurso de amparo, sino que, de conformidad con reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el plazo para la interposición del recurso de amparo es un plazo de caducidad, improrrogable, y que no puede quedar al arbitrio de las partes, por lo que la interposición de un incidente de nulidad de actuaciones improcedente, con una finalidad dilatoria del procedimiento, no puede provocar el alargamiento o suspensión del plazo para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional.

Asimismo, estima que el recurso carece de especial trascendencia constitucional y, además, la parte recurrente no ha justificado adecuadamente tal requisito, incurriendo además en desviación procesal.

En cuanto al fondo niega que existan las lesiones aducidas; ni las vulneraciones del art. 24 CE ni las relativas al principio de igualdad en relación con el art. 20 CE, tiene verosimilitud para el Ayuntamiento.

No puede apreciarse la existencia de incongruencia *extra petita*, ni cualquier otra vulneración del art. 24.1 CE. Igualmente, pone de manifiesto que tampoco cabe apreciar la alegada arbitrariedad por apartamiento inmotivado de la jurisprudencia de la Sentencia de 12 de marzo de 2012 acordada por el mismo órgano judicial, ya que aquélla se refería a un procedimiento diferente. Por último, se afirma que no se ha vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad de expresión e información (art. 20 CE), pues la posición de liderazgo en la audiencia —hecho no acreditado por la recurrente según el Ayuntamiento— no es un criterio absoluto y el art. 7 de la Ley valenciana 7/2003 establece unos criterios amplios de asignación publicitaria que no están sólo vinculados a dicha posición de liderazgo.

En definitiva, a su juicio, ha quedado perfectamente acreditado el pleno respeto por parte del Ayuntamiento compareciente de los derechos fundamentales de la mercantil recurrente. En absoluto se ha acreditado ningún tipo de infracción, sin que meras divagaciones, aludiendo a líneas editoriales, puedan ser base suficiente para un pronunciamiento al respecto por parte del máximo intérprete de la Constitución Española.

8. El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 21 de febrero de 2014, interesa que se otorgue el amparo por la vulneración del derecho a la no discriminación (art. 14) por parte del Ayuntamiento de Burriana y que se anulen las resoluciones impugnadas. Subsidiariamente, interesa que lo que se declare vulnerado sea el derecho a la igualdad de trato (art. 14) con los mismos efectos anulatorios. Subsidiariamente, interesa que se declare vulnerado el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación (art. 14 CE) por las resoluciones judiciales, con los mismos efectos anulatorios. Y, subsidiariamente, interesa se declare vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en derecho con proscripción de la arbitrariedad, con los mismos efectos anulatorios y retroacción de anulaciones al momento anterior a que se acordara la Sentencia de apelación para que se produzca un nuevo pronunciamiento respetuoso con el derecho fundamental reconocido.

El Ministerio Fiscal expone que el recurso de amparo es de los denominados “mixtos”, pues se dirige (i) contra actuaciones de la Administración pública supuestamente vulneradoras de los arts. 14 y 20 CE, no reparadas en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.1 LOTC), y (ii) contra las resoluciones judiciales alegando lesiones autónomas del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) cometidas en el proceso contencioso-administrativo (art. 44 LOTC). En atención a ello, afirma que el análisis de estas invocaciones debe comenzar por las referidas a la actuación de la Administración, que tienen un carácter autónomo y preferente a las lesiones imputadas a la actuación de los órganos judiciales.

El Ministerio Fiscal pone de manifiesto, respecto de la invocación del art. 14 CE, que la entidad recurrente ha puesto más énfasis en la vulneración del principio general de igualdad que en la lesión del principio de no discriminación, aunque haya expresado también elementos relevantes de un trato discriminatorio, sosteniendo que la falta de contratación de publicidad institucional es debida a la línea editorial de la cadena SER. Entiende que ha quedado acreditado que el Ayuntamiento de Burriana no ha contratado publicidad institucional con la empresa demandante desde el año 2004 hasta el año 2010 y que otras emisoras sí han sido beneficiadas con tal tipo de publicidad en dicho periodo y que la empresa demandante aunque reconoce que sus tarifas pueden ser más elevadas justifica tal diferencia por tener unos niveles de audiencia también muy diferentes. El Ministerio Fiscal concluye que la diferencia de trato resulta evidente porque ha habido un incumplimiento de las directrices marcadas por la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, especialmente los arts. 4 (“[l]a publicidad institucional de las instituciones y administraciones públicas debe servir con objetividad los intereses generales y se somete a los principios de eficacia, eficiencia y veracidad”); 7.1 (“[l]a distribución de la publicidad institucional respetará los principios de eficacia, eficiencia y objetividad”); 7.2 (“[e]n orden a la realización de los principios señalados en el apartado anterior, para la determinación de los medios de difusión se tendrán en cuenta, en particular, las características de los destinatarios de la publicidad; el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios, el coste de las inserciones publicitarias, y otros criterios análogos que contribuyan a la óptima consecución de los fines contemplados en el artículo 2, apartado 1, de esta Ley”), y art. 10 (“[l]a contratación de la publicidad institucional se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, de acuerdo con las normas del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”).

El Ministerio Fiscal sostiene que la invocación del art. 24.1 CE, con fundamento en que se han lesionado las reglas que rigen la carga de la prueba, debe ser reconducida a una eventual infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE), en que también habría incurrido la Sentencia de apelación, ya que (i) no consideró que la cuestión planteada estaba mejor residenciada en la prohibición de discriminación con las consecuencias sobre carga probatoria ya señaladas, y (ii) no ponderó circunstancias relevantes como eran que no se había dado contestación al requerimiento efectuado o que solo se justificara su conducta en que la contratación se efectuaba con emisoras radicadas en el término municipal, a pesar de que tuviera más audiencia, centrándose únicamente en la variable de la cuantía de las tasas publicitarias con infracción del art. 7.2 de la Ley 7/2003.

También considera que la resolución judicial impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE, ya que, a pesar de que se trataba de supuestos en que se planteaban cuestiones sustancialmente idénticas, el mismo órgano judicial se ha apartado de una manera inmotivada del criterio anteriormente sostenido en su Sentencia de 12 de marzo de 2012 en que se acordó declarar nula la vía de hecho. Por último, el Ministerio Fiscal descarta que concurra la vulneración aducida del art. 24.1 CE por incongruencia *extra petita*, ya que fue la propia entidad demandante la que introdujo en el debate procesal la cuestión relativa a la comparación de las tarifas publicitarias con emisoras de la competencia.

9. Por providencia de 2 de octubre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la vía de hecho del Ayuntamiento de Burriana, consistente en excluir a la entidad demandante de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional, ha vulnerado su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, art. 14 CE, en relación con el derecho a la información, art. 20 CE. Subsidiariamente, deberá analizarse si las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, de la demandante, por incongruencia *extra petita*; por no haberse respetado las reglas de distribución de la carga probatoria en caso de invocación de trato discriminatorio; o por arbitrariedad al haberse apartado inmotivadamente de un criterio jurisprudencial previo.

El carácter mixto que, como señala el Ministerio Fiscal, adquiere este recurso por haberse imputado vulneraciones autónomas de derechos fundamentales tanto a la actuación de la Administración [art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] como a la actuación de los órganos judiciales, art. 44 LOTC, determina que, de conformidad con una reiterada jurisprudencia de este Tribunal (así, STC 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2) el objeto principal de pronunciamiento sean las invocaciones referidas a la actuación administrativa y solo subsidiariamente las referidas a los órganos judiciales.

2. Las causas de inadmisión alegadas por el Ayuntamiento de Burriana deben ser rechazadas.

En cuanto a la extemporaneidad del recurso de amparo hemos de señalar que es doctrina pacífica, por todas STC 68/2014, de 5 de mayo, FJ 2, que la indebida prolongación de la vía judicial previa por causa de la interposición de un recurso no autorizado por la Ley puede ocasionar la extemporaneidad del recurso de amparo por prórroga indebida del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC. Pero para que dicha consecuencia se produzca, este Tribunal ha venido exigiendo que la improcedencia del recurso sea evidente, esto es, comprobable *prima facie* sin intervención de dudas interpretativas que sea necesario despejar por medio de criterios no absolutamente indiscutibles, ya que el respeto debido al derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa y, en consecuencia, que asuma el riesgo de incurrir en una falta de agotamiento de la vía judicial previa (entre otras muchas, STC 135/2007, de 4 de junio, FJ 4, y las que en ella se citan). A la vista de las alegaciones formuladas por la parte recurrente en su escrito planteando el incidente de nulidad frente a la Sentencia dictada en apelación, debe concluirse que, con independencia del resultado obtenido y del mayor o menor acierto en su interposición, dicho incidente de nulidad no puede calificarse de manifiestamente improcedente puesto que en él se alegan lesiones de derechos fundamentales imputadas a la Sentencia y que, en principio, podrían haber sido reparadas. Por tanto, debe rechazarse el óbice procesal planteado.

La alegación de la carencia de especial transcendencia constitucional tampoco puede ser aceptada. Al ser un requisito material de admisibilidad, el momento procesal idóneo para el análisis de su cumplimiento es el trámite de admisión de la demanda de amparo (STC 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2). En cualquier caso, este Tribunal afirmó en la STC 155/2009, de 25 de junio, que entre el elenco de supuestos en que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional están aquellos en que se “plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional” (FJ 2). Esta es la circunstancia que concurría en este caso cuando se admitió a trámite el presente recurso de amparo en relación con la eventual incidencia que sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE) pudiera tener la selección de medios de comunicación en la contratación de publicidad institucional por parte de las Administraciones públicas.

3. El análisis de la vía de hecho consistente en excluir a un medio de comunicación de la contratación de cualquier tipo de publicidad institucional por parte de una Administración pública y su incidencia sobre el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la información [art. 20.1 c) CE], ha sido objeto de recientes pronunciamientos en la SSTC 104/2014, de 23 de junio y 130/2014, de 21 de julio, con motivo del recurso de amparo también interpuesto por Radio Castellón, S.A., en aquellos casos en relación con el Ayuntamiento de Castellón de la Plana y el Ayuntamiento de Vila-real.

En dichas Sentencias se estableció una doctrina constitucional que puede resumirse en las siguientes ideas: (i) La publicidad institucional es una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social. De ese modo, también adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa [arts. 14 y 20.1 a) y d) CE]. Así, tomando en consideración que los medios de comunicación operan en concurrencia competitiva, estos derechos fundamentales imponen un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios. (ii) La Administración pública ha de actuar en este tipo de decisiones con objetividad y plena sumisión a la legalidad (arts. 103.1 y 106.1 CE) y sin arbitrariedad (art. 9.3 CE), ya que la discrecionalidad característica de ciertas decisiones administrativas no excusa la exigencia a la Administración de demostrar que los hechos motivadores de sus decisiones son legítimos o, aún sin justificar su licitud, que no tienen una naturaleza contraria a los derechos fundamentales; así, STC 92/2009, de 20 de abril, FJ 3. (iii) Una eventual vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión (art. 14, segundo inciso, CE) en casos como los de asignación publicitaria exige acreditar no sólo una determinada tendencia editorial (presupuesto para concebir la hipótesis de la lesión denunciada) y la circunstancia del diferente trato en la asignación de publicidad institucional (vía de hecho potencialmente lesiva), sino también otros elementos que pongan indiciariamente en conexión lo uno (el factor protegido —la opinión—) con lo otro (el resultado de perjuicio que se denuncia), por cuanto que la existencia misma de una línea editorial constituye únicamente, en principio y a los efectos de la discriminación por ese factor, un presupuesto de la eventual vulneración del art. 14 CE, pero no un indicio que por sí solo desplace al demandado la obligación de probar la regularidad constitucional de su acto (FJ 7). (iv) La eventual vulneración en este tipo de decisiones del principio general de igualdad (art. 14, primer inciso, CE) exige que se haya introducido una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca una justificación objetiva y razonable para ello, ya que el art. 14 CE prohíbe las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según juicios de valor generalmente aceptados (STC 141/2011, de 26 de septiembre, FJ 3) y, además, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3.

En atención a estos criterios jurisprudenciales, la citada STC 104/2014 concluye que si bien no cabe apreciar un trato discriminatorio por razones ideológicas, de tendencia u opinión (FJ 7), sin embargo, sí se había producido una violación del principio general de igualdad del art. 14 CE, al verificarse que se había excluido de la inserción de publicidad institucional a un medio de comunicación particularmente relevante en función de su implantación y audiencia, sin justificación administrativa que objetivara dicha decisión de conformidad con la pluralidad de elementos concurrentes y los criterios establecidos legalmente; destacando que no resulta razonable “calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes” (FJ 8).

4. Los hechos relevantes que han dado lugar al presente procedimiento de amparo, como se ha expuesto más ampliamente en los antecedentes, son similares a los que dieron lugar las Sentencias antes señaladas: (i) la entidad demandante requirió al Ayuntamiento de Burriana para que cesara en el hecho de no haber suscrito con ella ningún tipo de contratación de publicidad institucional a pesar de mantener el liderazgo de audiencia en el ámbito territorial de Castellón; (ii) el Ayuntamiento no contestó a dicho requerimiento; (iii) impugnada dicha actuación en la vía contenciosa-administrativa, la Sentencia de apelación consideró que no había una vulneración del derecho a la igualdad toda vez que no aportó un término de comparación válido pues si bien no se ha producido la contratación de publicidad, a pesar de que quedó acreditada la existencia de una mayor audiencia en relación con otras emisoras en la provincia de Castellón, sus tarifas son notablemente superiores a las del mercado.

5. En atención a lo expuesto, y tal como también interesa el Ministerio Fiscal, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 104/2014, debe acordarse que el Ayuntamiento de Burriana, con la vía de hecho consistente en excluir de su publicidad institucional a la entidad demandante de amparo, ha vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) LOTC].

Tal como ya fue razonado en la citada Sentencia, una vez constatado —así se reconoce en la Sentencia impugnada— que la entidad demandante de amparo contaba con una notable audiencia radiofónica en el territorio de referencia y que no se aportó inicialmente ninguna explicación que justificara su total exclusión de cualquier contrato de publicidad institucional, no cabe considerar como un argumento razonable y justificativo de esa diferencia de trato el sustentado en la resolución judicial impugnada referido a las más altas tarifas de la recurrente. A ese respecto, la STC 104/2014 afirmaba que “ni hay consideración sobre el hecho de que las más altas tarifas pudieran eventualmente estar motivadas por la mayor difusión del medio líder en audiencia. Ni se aporta tampoco objeción fundada en la incompatibilidad de Radio Castellón, S.A., con la dignidad de la corporación local; menos aún de que por su titularidad, ideario o contenido pudiera quedar vinculado con posiciones o actividades que lesionen o apoyen la violación de los valores constitucionales o los derechos humanos o promuevan o induzcan a la violencia, el racismo u otros comportamientos contrarios a la dignidad humana, como apunta el art. 6 de la Ley autonómica 7/2003 antes citada; ni argumentos fundados en las características de las campañas publicitarias, en los destinatarios de la publicidad, el ámbito e implantación territorial y social del medio, la lengua empleada por éste o la rentabilidad económica de la inversión en función del impacto. Tampoco ha sido razonado por qué el precio superior excluye por completo la inserción de publicidad, en lugar de simplemente limitar o reducir la contratación con esa cadena. Y, por lo demás, la Administración ni siquiera intenta justificar el carácter abusivo de los precios de Radio Castellón, S.A.; concepto aquél, por indeterminado que sea, al que se refiere la normativa autonómica citada, y que sin duda, tras la debida especificación por la Corporación local, podría condicionar su actuación y decisiones de gasto” (FJ 8).

Así, concluye, por un lado, que “sólo se ofrece una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes” (FJ 8) y, por otro que “no está justificada la eliminación de Radio Castellón, S.A., del reparto equitativo de la publicidad institucional. Con ese trato desigual, el Ayuntamiento… sin razones aptas conocidas, limita a una parte muy representativa de ciudadanos la información que aquel ente público considera necesario transmitir, y a la recurrente sus fuentes previsibles de financiación, con los efectos aparejados ya descritos *ex* art. 20 CE” (FJ 8).

6. La estimación del recurso de amparo por la lesión del derecho a la igualdad que supuso la vía de hecho del Ayuntamiento de Burriana debe provocar, sin necesidad de entrar a conocer sobre el resto de los derechos invocados, la nulidad de la actuación administrativa que supuso la exclusión de Radio Castellón, S.A., de las campañas publicitarias, así como la de las resoluciones judiciales que la confirmaron. Igualmente, y en los términos también expuestos en la STC 104/2014, FJ 9, hay que acordar la retroacción de las actuaciones a la vía judicial para que se disponga la reparación pertinente en congruencia con las peticiones del recurso contencioso-administrativo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por Radio Castellón, S.A. y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), en relación con la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

2º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar nula la exclusión de la recurrente de las campañas de publicidad institucional del Ayuntamiento Burriana en el período temporal precisado en el proceso contencioso-administrativo, así como, la providencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de marzo de 2013 y la Sentencia de 19 de diciembre, en el rollo de apelación núm. 654-2011; y Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Castellón de 22 de junio de 2011 en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 1150-2009.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de las citadas resoluciones judiciales para que el órgano judicial dicte una resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 161/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:161

Recurso de inconstitucionalidad 965-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

Competencias sobre medio ambiente, ordenación general de la economía, puertos y aeropuertos, transportes terrestres y obras públicas: constitucionalidad de los preceptos legales básicos que defieren al reglamento el establecimiento de distintos criterios técnicos. Voto particular.

1. Ha de considerarse constitucional la atribución al Estado de la función de elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal, pues la lógica del orden constitucional de distribución de competencias impone que dichas actividades sean realizadas por la Administración que tenga la competencia sobre la correspondiente infraestructura [FJ 6 a)].

2. La atribución al Estado de la competencia para delimitar zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de ella en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues la competencia del Estado comprende necesariamente la determinación de las limitaciones de usos y servidumbres en terrenos afectados por sus infraestructuras [FJ 6 b)].

3. Resulta justificado que sea el Estado quien acuerde la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en relación con las infraestructuras y obras de interés público de su competencia, pues tratándose de infraestructuras que generan per se una importante contaminación en su desarrollo o funcionamiento, la suspensión o no de esos objetivos de calidad acústica ha de afectar a su actividad y, por tanto, al ejercicio de las competencias del Estado sobre las mismas [FJ 6 c)].

4. La competencia para la elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido, así como la correspondiente información al público y la ejecución de las medidas previstas en el plan de acción, debe corresponder a la Administración que ostente la competencia en relación con las infraestructuras a las que se refieran y, en consecuencia, al Estado respecto de las infraestructuras que sean de su competencia [FFJJ 6 d), e)].

5. Resulta constitucionalmente adecuada la reserva al Estado de las facultades para declarar un área acústica como zona de protección o de situación acústica especial, elaborar un plan zonal específico y adoptar medidas correctoras en cuanto se refiera a infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de su competencia, pues si se reservara a la Comunidad Autónoma con competencia en materia de medio ambiente tales facultades se le estaría permitiendo condicionar el ejercicio de la competencia estatal sobre dichas infraestructuras [FFJJ 6 f), g)].

6. La declaración de zonas tranquilas es una competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas y, rectamente entendida, no puede referirse a sectores de territorio afectos a infraestructuras estatales, existentes o proyectadas [FJ 6 h)].

7. En la medida que las servidumbres acústicas son impuestas por razón de la navegación aérea y responden al control del espacio aéreo y al tránsito aéreo, su establecimiento debe corresponder al titular de la competencia, esto es, al Estado, ya que, en caso contrario, de reservar su determinación a la Administración que ostenta la competencia en materia de medio ambiente, ésta estaría condicionando con sus decisiones el ejercicio de aquella competencia estatal exclusiva *ex* art. 149.1.20 CE [FJ 6 i)].

8. Resultan constitucionalmente lícitas las remisiones al reglamento efectuadas en las disposiciones impugnadas, pues las cuestiones remitidas a la determinación del Gobierno presentan un evidente carácter técnico que permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia [FJ 9].

9. Doctrina sobre la transversalidad de las competencias sobre el medio ambiente (SSTC 64/1982, 306/2000) [FJ 4].

10. Doctrina sobre la aptitud del ruido para incidir sobre la integridad real y efectiva de determinados derechos fundamentales (SSTC 102/1992, 150/2011) [FJ 4].

11. Doctrina sobre los requisitos formales de las normas básicas (SSTC 25/1983, 214/2013) [FJ 7].

12. El contenido de la Directiva no condiciona el modo de trasposición de la misma en el orden interno, que deberá realizarse de acuerdo con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias y a través de los instrumentos normativos que ofrezca el ordenamiento jurídico interno, lo que implica no sólo la posibilidad de acudir al ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales, art. 66.2 CE, sino, también, al ejercicio de la potestad reglamentaria que el art. 97 CE reconoce al Gobierno de la Nación (STC 33/2005) [FJ 8].

13. El Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponde el ejercicio de las competencias implicadas, pero prestarle atención puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente el esquema interno de distribución competencial (SSTC 115/1991, 13/1998) [FJ 3].

14. Doctrina sobre el *ius superveniens* (SSTC 135/2006, 5/2012) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña, representado por su Letrado, contra la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 19 de febrero de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la disposición adicional séptima.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, se realizan unas consideraciones previas sobre la delimitación del título competencial del art. 149.1.23 CE frente a otros. Se señala que la Ley regula la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación acústica, partiendo la iniciativa reguladora y protectora de la necesidad de trasponer la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La Ley 37/2003 va más allá, conteniendo múltiples disposiciones para promover activamente la mejora de la calidad acústica del entorno; pretende también incluir los fundamentos donde asentar el caudal normativo en materia de ruido generado por las Comunidades Autónomas y los entes locales, dotando de un esquema básico estatal la normativa dispersa relacionada con el ruido. A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, partiendo de la premisa de que la Ley debe situarse bajo el título competencial del art. 149.1.23 CE, se extralimita al atribuir al Estado una serie de funciones ejecutivas sin justificación suficiente y al llamar al reglamento a completar la legislación básica cuando no existen obstáculos que impidan que la propia Ley establezca la normación básica deferida.

En relación con la disposición final primera de la Ley, afirma que, a pesar de la referencia general al título del art. 149.1.16 CE, el título competencial adecuado es el previsto en el art. 149.1.23 CE, por su especificidad, y dado el contenido y finalidad de la Ley, discrepancia que tiene importancia porque los perfiles de lo que se entiende como básico desde el punto de vista de una materia o de otra puede variar. Según argumenta el Letrado parlamentario, la regulación de la Ley se ajusta, en general, al significado de lo que debe entenderse por legislación básica en materia de protección del medio ambiente, con la salvedad de sus remisiones a una concreción posterior mediante reglamento en casos en los que no está justificado hacerlo. Y es que, aunque la Ley pudiera incluirse en ambas materias competenciales, no se puede olvidar la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 102/1995, de 26 de junio). Ha sostenido un concepto amplio y dinámico del medio ambiente, compuesto por una pluralidad elementos que es obligado reconducir a la unidad de una realidad en peligro que es preciso proteger, conservar y mejorar. Por ello el concepto referido debe tener un contenido concreto que no puede quedar escindido dentro de otras materias conexas de los arts. 148 y 149 CE. Aunque la contaminación sonora pueda tener incuestionables repercusiones sobre la salud de las personas, produciendo trastornos, el medio ambiente ha sido identificado como objeto de una competencia específica. La invocación de competencias análogas, afines o más o menos próximas o relacionadas con ella para justificar la adopción de una norma típicamente medioambiental, puede dar lugar a una fragmentación excesiva de las intervenciones públicas sobre el medio ambiente y a una desnaturalización del significado y el alcance de los títulos competenciales que se hagan entrar en juego. Aunque los mandatos de la Ley 37/2003 tienden indirectamente a preservar los derechos del art. 18.1 CE y a proteger la salud, de forma directa o inmediata se orientan a proteger contra la contaminación acústica la realidad abstracta e indeterminada que denominamos “medio ambiente”. Se ha podido afirmar, pues, con razón, que la competencia sobre el medio ambiente converge y concurre con otras muchas; no se confunde con ellas por su carácter transversal u horizontal, capaz de incidir y repercutir en muchos y variados aspectos de la realidad económica y social. Por ello, el análisis de los preceptos de la Ley se hará, preferentemente, desde la óptica que brinda la protección del medio ambiente y de las competencias que sobre el mismo corresponden al Estado y a la Generalitat de Cataluña.

b) A continuación, procede el Letrado del Parlamento de Cataluña a referirse a los títulos competenciales a los que recurre el legislador para justificar los apartados 2 y 3 del art. 4, las disposiciones adicionales segunda y tercera, y la disposición transitoria tercera de la Ley 37/2003: art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, señalando que no se invoca el art. 149.1.23 CE, lo que no significa que dichos preceptos no contemplen medidas en materia de medio ambiente. Son preceptos de contenido competencial y procedimental, en cuya virtud se asignan funciones ejecutivas a la administración estatal fundándose en otras competencias, y apartándolas del ámbito medioambiental al que deberían corresponder. Afirma que la protección del medio ambiente constituye una materia transversal con sustantividad propia, caracterizada por el objetivo de preservación de los diversos componentes de la realidad física. Defiende que la Ley del ruido se inscribe plenamente dentro de dicha materia; en ella la función que corresponde al Estado es establecer la legislación básica, mientras que a la Generalitat de Cataluña corresponden las de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la referida legislación básica, sobre cuyo alcance se cita la jurisprudencia constitucional recogida en la STC 102/1995, FFJJ 8 y 9, de acuerdo con la cual, y en función del art. 10.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), debería quedar completamente en manos de la Generalitat de Cataluña la gestión de los diversos instrumentos de intervención administrativa dispuestos en el art. 4.1 de la Ley.

Sin embargo, el criterio de reparto competencial no sería respetado por los apartados 2 y 3 del art. 4, ni por las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 37/2003. Así, el art. 4 establece en su apartado 1 competencias administrativas para la ejecución de la Ley y las reparte entre las diferentes administraciones territoriales en los apartados 2, 3 y 4. A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, los títulos competenciales invocados en la disposición final primera no prestan justificación constitucional para atraer a favor del Estado competencias de ejecución en perjuicio de las de la Generalitat basadas en el art. 10.6 EAC. Afirma que la problemática constitucional de mayor envergadura que plantean los apartados 2 y 3 del art. 4 proviene de si es o no constitucionalmente admisible crear títulos competenciales por derivación o consecuencia de otros.

c) En el análisis de los títulos competenciales invocados por la Ley 37/2003, comienza el representante del Parlamento de Cataluña por considerar inadecuado el del art. 149.1.13 CE, a pesar de su amplio alcance. Si en el caso de la sanidad ya se dijo que era un título que sólo indirectamente podía fundamentar una ley contra la contaminación acústica, con más razón parecen alejadas del verdadero objeto de la Ley 37/2003 las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; no sólo porque no tienen por qué operar, cuando se dispone de un título específico como es el de la protección del medio ambiente, sino también porque el objeto inmediato de dicho título es incidir directamente sobre la actividad económica y no proteger o adoptar medidas contra la contaminación acústica, aunque éstas puedan tener alguna repercusión económica. La competencia estatal tiene un objeto amplio, pero específico; no se puede permitir incluir bajo la misma cualquier ordenación o actividad por su incidencia económica, ya que se convertiría en una habilitación universal para el Estado en orden a intervenir en cualquier materia.

Por tal razón, esa competencia debe ceñirse a la ordenación o a las medidas que tengan una finalidad económica directamente, tal y como se estableció en la STC 124/2003, de 23 de junio. La atribución de funciones ejecutivas al Estado podría justificarse tan sólo por la posible, pero hipotética, repercusión económica de algunas de las medidas que podrían conllevar los planes de acción (cuyo objeto y contenido se establecen los arts. 22 a 24 de la Ley) adoptados para prevenir y reducir la contaminación. Parece, por tanto, una atribución competencial dotada de una función preventiva, cuyo objetivo bien podría conseguirse por otra vía, como el desarrollo reglamentario, estableciendo límites y reglas específicas cuando dentro del ámbito de un plan existieran infraestructuras estatales.

d) Idéntico comentario incluye el recurso en cuanto a los títulos competenciales sobre puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), transportes terrestres que circulen por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 CE) y sobre obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24 CE). Se aducen para fundamentar las prescripciones de la Ley 37/2003, tanto respecto a los apartados 2 y 3 del art. 4, como en relación a las servidumbres acústicas previstas en las disposiciones adicionales segunda y tercera y a la disposición transitoria tercera; aunque estos títulos fundamentan competencias exclusivas del Estado, no tienen nada que ver con la protección del medio ambiente. Además, las referencias a los títulos competenciales del art. 149.1.20, 21 y 24 CE partirían de la confusión entre titularidad demanial y las competencias que puedan incidir o ejercerse sobre el mismo como ámbito territorial, citándose en este sentido la STC 77/1984, de 3 de julio, FFJJ 2 y 3.

Si se analizan los diversos instrumentos de intervención pública que establece el art. 4.1, se puede ver que giran, básicamente, en torno a figuras de carácter territorial que delimitan espacios físicos en los que pueden concurrir diversas clases de emisores acústicos, no tan sólo los vinculados a las infraestructuras u obras estatales. Además, las delimitaciones espaciales previstas no suponen por sí mismas la imposición de medidas u obligaciones, sino que o bien constatan una situación y su posible evolución, o bien sirven para fijar determinados objetivos o límites en relación con las aglomeraciones. En todas ellas el Gobierno dispone de una amplia capacidad de intervención, por medio de su potestad reglamentaria, a la que se hacen numerosas remisiones, con independencia de cuál sea la administración competente; lo que le puede permitir establecer modulaciones sobre el contenido de estas figuras en función de la presencia de infraestructuras estatales.

Podría haber dudas respecto de los mapas de ruido, cuyo punto de referencia pueden ser determinadas infraestructuras en algún caso, lo que no significa que se deban considerar sólo ellas para la confección del mapa, sino el conjunto de actividades que se desarrollan alrededor de las mismas u otras, que tengan diferentes titularidades. Además se contemplan mapas de carácter absolutamente territorial [art. 14.1 a) y b)], por lo que lo lógico es que todos se consideren como instrumentos de prevención integral y, por ello, corresponda a la administración ambiental su elaboración así como la información al público. Por lo que se refiere a los planes de acción, se señala que tampoco contienen medidas de actuación concretas ni imponen inmediatamente deberes u obligaciones sobre los emisores acústicos, como las infraestructuras estatales; no tienen pues que imponer una interferencia directa en el desarrollo de la gestión de estas infraestructuras ni la sustitución de las potestades que puedan corresponder a su titular. Las medidas concretas de intervención mediante la imposición de deberes u obligaciones, o la ejecución de medidas correctoras contempladas en los arts. 17, 18 y 19, pueden ser llevadas a cabo por la Administración estatal respecto de las actividades o infraestructuras en las que sea competente sin merma de facultades.

Por tanto, las competencias que se configuran en el art. 4.1 pueden ser ejercidas por la Administración autonómica aun en el caso de que existan las infraestructuras estatales mencionadas en el apartado 2, o las obras referidas en el apartado 3 del mismo precepto, sin producir perjuicio ni merma de las facultades de gestión que sobre las mismas corresponda a la Administración del Estado, y sin introducir una distorsión innecesaria en el orden lógico de competencias.

e) Por otra parte, afirma el Letrado del Parlamento de Cataluña que no cabría confusión entre las diversas figuras de delimitación espacial del art. 4 de la Ley y la evaluación de impacto ambiental que corresponderá a cada administración competente según el objeto sobre el que recaiga, de acuerdo con la STC 13/1998, de 22 de enero. Tampoco deberían justificarse los planes de acción del art. 4.1 e) con los planes de minimización del impacto acústico que prevé la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2002, de 28 de junio. Consisten en la programación de las diversas medidas que el titular de las infraestructuras que menciona su art. 12.1 considera que debe llevar a cabo para atenuar el impacto acústico; se trata de un plan interno y exclusivo del gestor o titular de la infraestructura, sin el alcance general y global para un territorio que tienen los planes de acción. Parece clara, en este contexto, la dificultad de ordenar adecuada y eficazmente la diversidad de actuaciones que pueden concurrir en un espacio físico para corregir o prevenir la contaminación acústica; exige el establecimiento de instrumentos de cooperación y coordinación, de acuerdo con la doctrina constitucional, que se supone que el Gobierno desarrollará a través de los diversos reglamentos a los que se remite la Ley 37/2003.

Se señala, asimismo, que la disposición final primera de la Ley contiene dos remisiones a títulos competenciales que no pueden objetarse, como son la del art. 149.1.8 CE en relación con la disposición adicional quinta, cuyo contenido se ajusta a las bases de las obligaciones contractuales, y la del art. 149.1.14 CE en cuanto a la disposición adicional sexta, por lo que se refiere a la autorización a los entes locales para el establecimiento de unas tasas, encuadrables en el concepto de “hacienda general”, según la jurisprudencia constitucional.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria tercera, se señala que, aunque parece presuponer una concepción de los mapas de ruido rechazada en la demanda, podría aceptarse como regulación transitoria para evitar un ámbito de incertidumbre normativa, aunque considerando que su fundamento constitucional se halla en el art. 149.1.23 CE.

En definitiva, no se considera legítimo constitucionalmente el recurso a los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE recogidos en la disposición final primera de la Ley 37/2003, por lo que, careciendo cobertura alguna, deben ser considerados inconstitucionales los preceptos dictados en base a aquellos, al lesionar las competencias atribuidas por el art. 10.6 EAC.

f) Aborda a continuación la demanda las remisiones contenidas en diversos preceptos de la Ley a su ulterior desarrollo reglamentario. Señala que el legislador no tiene libertad para elegir el rango de las normas básicas; debe hacerlo conforme a los criterios jurisprudenciales, que han señalado la preferencia de la ley formal para el establecimiento de las bases. No se excluye el recurso al reglamento para esta operación, aunque no discrecionalmente, sino como una actuación excepcional que requiere estar justificada por la concurrencia de determinadas condiciones; concretamente, cuando se trate de un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley (STC 147/1996, FJ 7). Esto en ocasiones se ha vinculado al carácter técnico coyuntural de las normas, de suerte que si no se dan esas razones, puede cercenarse la competencia autonómica de desarrollo de lo básico. La remisión al reglamento ha de estar pues justificada por tratarse de un instrumento idóneo o mejor que la ley para la consecución del objetivo perseguido mediante el establecimiento de las bases; la remisión no puede ser válida si es posible establecer la regulación en la Ley, como ocurre en el caso de una materia no sometida a vaivenes o cambios bruscos. Así ocurre con la Ley 37/2003 —instrumento adoptado para trasponer la Directiva 2002/49/CE que contiene diversas regulaciones que no han sido recogidas directamente por la Ley estatal— en la que quedan en algún caso en manos del reglamento; operación que no parece necesaria ni justificada si resulta que ya están definidos los distintos aspectos de forma clara y precisa en la Directiva. Que ello resulta viable se pone de manifiesto en la Ley catalana 16/2002, contra la contaminación acústica, que —a diferencia de la estatal— dispone por sí misma de ordenaciones técnicas mediante anexos.

Con independencia de ello, la Ley 37/2003 realiza un uso excesivo, a juicio del demandante, de las remisiones al Gobierno o al desarrollo reglamentario; aunque no merezca ser por sí mismo objeto de reproche desde la perspectiva constitucional, sí pone de manifiesto que resulta difícil hablar de excepcionalidad de las remisiones reglamentarias, pudiéndose tratar más bien de una cuestión de conveniencia para aligerar la tramitación de la Ley.

Partiendo de dichos criterios, expone la demanda a continuación los preceptos que, a juicio del Parlamento de Cataluña, incurren en lesión de la competencia autonómica por la insuficiencia de rango. Comienza por el art. 10.2, que atribuye al Gobierno la competencia para establecer los criterios técnicos para medir o calcular el ruido y, a partir de esa medición, delimitar las zonas de servidumbre que deben recoger los mapas de ruido. Son criterios técnicos que no están sujetos a un proceso de cambio continuado, a corto o medio plazo, a diferencia de los instrumentos utilizados, por lo que bien podían preverse desde la ley sin necesidad de diferir esta operación. Así lo ha entendido la Ley catalana de protección contra la contaminación acústica, al recoger estos criterios en los diversos anexos que la acompañan.

El art. 12, apartados 1 y 3, asigna al Gobierno la competencia para determinar los valores límite de emisión y de inmisión y la relación del tipo de emisores acústicos a que se referirán dichos valores. Se reitera el argumento utilizado en el art. 10, al tratarse de valores que bien podría haber establecido la Ley por sí misma, como ha hecho la Ley catalana. Además, son unos valores considerados como límite o barrera para la contaminación acústica, que obedecen a un criterio o una política determinada y no dependen exclusivamente de consideraciones técnicas sujetas a cambios materiales o a la inevitable evolución tecnológica.

Por su parte, el art. 13 a) remite al Gobierno la potestad de regulación de los métodos de evaluación de los valores de los índices acústicos a que se refiere el art. 12. La posibilidad de determinar estos métodos a través de la ley, como ha hecho la Ley catalana 16/2002 y los anexos II y III de la Directiva 2002/49/CE, priva de justificación a la solución adoptada en la Ley 37/2003.

El art. 15.3 confiere al Gobierno la facultad de completar la regulación sobre los mapas de ruido, determinando diversos elementos de los mismos relativos a su publicidad; remisión que parece innecesaria al ser perfectamente viable establecerla en la propia Ley. Así sucede en el apartado 2 del mismo precepto, que ordena ya algunos elementos del contenido de estos mapas. Por otra parte, el carácter no dinámico de los elementos referidos en el artículo parece claro no sólo por los propios conceptos manejados, sino porque han sido ya previstos y determinados por el anexo 4 de la Directiva 2002/49/CE; era pues posible haberlo regulado ya en la Ley o establecer, al menos, algunos criterios.

Finalmente, en cuanto a la disposición adicional séptima se pone de relieve que realiza una doble remisión al reglamento. Una, para que se decida si la comercialización e instalación de determinadas emisiones acústicas debe acompañarse de información suficiente sobre los índices de la emisión. Otra, para la determinación de cuál deba ser esa información. La redacción no es lo suficientemente precisa y clara como para conocer cuál será el alcance de lo básico. No se trata tanto de habilitar al Gobierno, para que decida si debe existir la información referida, como de delegarle el establecimiento de la relación de emisores acústicos que deben contenerla, o en qué casos deben requerir la información. Se confía al Gobierno además que determine qué información debe ser suficiente, sin establecer en la Ley ningún criterio o indicación al respecto que delimite la potestad reglamentaria, lo que, según se entiende la demanda, se trata de una indeterminación excesiva de aspectos calificados como básicos.

2. Mediante providencia de 23 de marzo de 2004, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el “BOE” núm. 83, de 6 de abril de 2004.

3. En escrito registrado el 5 de abril de 2004, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

4. El 22 de abril de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que solicitó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

a) En primer lugar, en cuanto a la delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad, señala cuál es el planteamiento de la demanda, afirmando que el art. 4 de la Ley es el centro de discusión, en cuanto establece las competencias administrativas para la ejecución de la Ley discutidas por el Parlamento de Cataluña. Para la adecuada comprensión de dicho precepto habría de tenerse presente el concepto de “zonas de servidumbre acústica” que establece el art. 3 p) de la Ley 37/2003 y lo que sobre las mismas establece el art. 10 con carácter básico, con fundamento en el art. 149.1.23 CE. Asimismo, se indica que no se discute realmente en la demanda el carácter básico de la materia que los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), 15.3 y disposición adicional séptima de la Ley remiten a una futura normación reglamentaria; se pondría de manifiesto únicamente una defectuosa técnica legislativa, por entender el Parlamento de Cataluña que la regulación remitida se podría haber establecido en la Ley.

b) A continuación, se refiere el Abogado del Estado a la jurisprudencia constitucional sobre la distribución competencial en la materia. Advierte la complejidad que encierra la cuestión, derivada de una doble circunstancia: el tratamiento jurídico que deba darse al ruido, por la multitud de factores que determinan su incidencia en la actividad humana, y la distribución competencial en la materia. En cuanto a la primera, la Ley plantea *ex novo* la regulación básica y con carácter general del ruido en España, dividiendo por primera vez todo el territorio en zonas acústicas; estas se proyectan sobre las infraestructuras que se construyan en el futuro, pero también sobre situaciones existentes y consolidadas que, a menudo, implican a un enorme número de afectados y de intereses. El propio Parlamento catalán, en su Ley 16/2002, de protección contra la contaminación acústica, establece un tratamiento singularizado de las vías urbanas; no exige que se cumplan en las mismas los objetivos de calidad acústica establecidos con carácter general en un plazo plausible. Se aprecian así dos intereses distintos y acaso contrapuestos, que son igualmente precisos para la sociedad: el funcionamiento de las infraestructuras de transporte y la obtención de unos niveles adecuados de calidad acústica. Ante ello, habría que atender al concepto de desarrollo sostenible, para articular adecuadamente los intereses en presencia; esto resulta más sencillo respecto de las situaciones futuras, pero presenta más dificultad en situaciones consolidadas, en las que se han producido desarrollos urbanos, afectados por emisiones acústicas en el entorno de las infraestructuras, con posterioridad a la construcción de éstas, con pleno conocimiento de los sujetos intervinientes. Habría de atenderse al concepto de contaminación difusa, en el que la responsabilidad no es un instrumento adecuado (Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental presentado por la Comisión Europea).

Por lo que se refiere al segundo factor de complejidad —la distribución competencial en materia de medio ambiente— atendiendo al carácter horizontal de dicho título cabe distinguir ámbitos diferenciables, debido a su amplitud y a su entrecruzamiento con otros títulos competenciales. Así se refleja en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, señaladamente de la STC 13/1998, en relación con el Reglamento de evaluación de impacto ambiental; aunque se trata de realidades distintas y de instrumentos de protección diferentes, existen paralelismos manifiestos entre los mecanismos previstos en la Ley del ruido y los derivados de las técnicas de evaluación de impacto ambiental, especialmente cuando se cuestiona su aplicación a infraestructuras u obras públicas. Ambos constituyen supuestos de concurrencia entre materias en relación con las cuales la atribución de facultades de actuación pública difiere: infraestructuras de gestión estatal y medio ambiente de gestión autonómica. Ello se debe a la naturaleza transversal de la materia “medio ambiente”, tantas veces reiterada por el Tribunal Constitucional, citándose la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3. Esta convergencia entre materias y títulos se da claramente en la Ley del ruido, al igual que en la normativa de impacto ambiental; en ambos casos el legislador contempla la imposición de unos condicionantes, que limitan el desarrollo de determinadas actuaciones en beneficio de la protección medioambiental. No pueden ignorarse los argumentos empleados por el Tribunal al abordar la evaluación de impacto ambiental, haciéndose referencia por el Abogado del Estado, especialmente, a los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la STC 13/1998; las limitaciones o condicionantes establecidos por la Ley del ruido son consecuencia del carácter transversal de la protección del medio ambiente, y vienen a incidir en distintas actuaciones estatales que se materializan físicamente, quedando sometidas a reglas específicas de reparto competencial que no pueden verse desplazadas por una pretendida competencia ejecutiva autonómica en materia de medio ambiente. Cuando la Administración General del Estado, al ejercer sus competencias, aplique las limitaciones o condicionantes establecidos en dicha Ley, no estará ejecutando legislación básica en materia de medio ambiente, sino ponderando los efectos de su actividad sobre el medio y, en su caso, adoptando las medidas correctoras necesarias. Cabe concluir que es lícito que sea el Estado el que, al ejercer sus competencias en materia de infraestructuras de su titularidad, limite y condicione su actuación en beneficio del medio ambiente; el art. 4 no le atribuye competencias de ejecución en materia de medio ambiente, sino que exige que, cuando se ejerzan otras competencias estatales, se tomen en consideración las medidas pertinentes para evitar la contaminación acústica. En este punto, afirma el representante del Estado que el recurso incurre en el equívoco de estimar que la atribución a la Administración estatal de las funciones contempladas en dicho precepto se debe a la titularidad demanial sobre sus infraestructuras, cuando se trata de atribuciones que encuentran amparo en competencias exclusivas reconocidas por el art. 149.1 CE: puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE), u obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE).

c) En cuanto a la atribución competencial en materia de servidumbres públicas de las infraestructuras, afirma el Abogado del Estado que, a efectos de los objetivos prioritarios de la Ley del ruido, existe contaminación atmosférica relevante si el ruido afecta a seres humanos cuando, sin embargo, se necesita realizar actividades socialmente aceptadas que producen ruido. La solución se halla en ordenar las actividades humanas con criterios espaciales que permitan su adecuado desarrollo, pero situaciones consolidadas no admiten una solución fácil ni inmediata. En el futuro habrá de incluirse el tratamiento del ruido en la evaluación de impacto ambiental necesaria para la aprobación del proyecto de una infraestructura de competencia estatal; las servidumbres acústicas evitarán desarrollos urbanísticos poco compatibles con aquélla. Sin embargo, resulta necesario adecuar la calificación acústica del entorno de la infraestructura ya existente a su funcionamiento, a cuyo efecto las servidumbres acústicas constituyen un instrumento ineludible. Con ellas no se ha creado una categoría nueva o desconocida, a fin de aislar una zona del territorio en la que el Estado desarrolle sus competencias con exclusión de cualquier otra Administración; en el art. 4, la Ley distribuye las competencias entre las distintas Administraciones públicas de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, prescribiendo al efecto distintos instrumentos de cooperación por vía de informe preceptivo. Por lo que se refiere a los antecedentes más significativos sobre servidumbres acústicas en el ordenamiento español, se citan la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea, la Ley de aeropuertos de 1940 (modificada por la Ley de 17 de julio de 1945); incluyen previsiones en ambos casos sobre servidumbres aeronáuticas, cuya conexión con la seguridad de la navegación señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de noviembre de 1979. Del vigente bloque de la constitucionalidad no se puede extraer otra conclusión que la atribución del establecimiento de la servidumbre al competente sobre el interés público que la justifica; opción considerada válida por la STC 13/1998. Carecería de sentido que la Administración competente sobre la infraestructura puede establecer limitaciones de derechos patrimoniales en la zona de afección o servidumbre y no pudiera limitar los objetivos de calidad acústica establecidos para un área determinada. La actual normativa catalana responde al mismo criterio de atribución competencial expuesto, como demuestran los arts. 10 y 11 de la Ley de aeropuertos de 29 de diciembre de 2000, y los arts. 23 y 38.2 de la Ley 16/2002, de protección contra la contaminación acústica. Resulta innegable, según el Abogado del Estado, que la elaboración de mapas de calidad acústica no puede atribuirse al amparo del art. 149.1.23 CE, en tanto que no atribuye competencia alguna de ejecución al Estado; puede fundamentarse en los títulos competenciales del art. 149.1.20, 21 y 24 CE, o en algún título horizontal como los de los números 1 y 13 del mismo artículo.

Por su parte, la disposición adicional tercera no contiene innovación alguna sobre las servidumbres aeronáuticas por lo que parece que la demanda pretende realmente la impugnación de la disposición adicional única de la Ley 48/1960, en la redacción establecida por el art. 63.4 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre. La interconexión existente entre los diversos aspectos relacionados con la navegación aérea viene a atribuir competencia al Estado en materia de servidumbres aeronáuticas, también las acústicas, por su conexión con la seguridad de la navegación aérea (STC 68/1984, FJ 7). Por tanto, sea o no titular del aeropuerto el Estado, corresponde al mismo, *ex* art. 149.1.1 y 20 CE, la competencia para el establecimiento de la servidumbres aeronáuticas, en su caso, a propuesta de la Administración titular de la infraestructura. En este sentido, se señala que es imposible determinar las servidumbres acústicas de un aeropuerto sin incidir de alguna forma en la seguridad de la navegación aérea, al afectar a los procedimientos operativos, rutas aéreas, perfil de despegue, pendiente de aproximación, despegue con subida inicial de fuerte inclinación, empleo de pistas y virajes preferenciales de menor ruido, limitaciones o prohibiciones a los vuelos nocturnos y al sobrevuelo de aglomeraciones o áreas restringidas o prohibidas de vuelo, etc. La inviabilidad de que legislador autonómico asuma esta competencia deriva de la imposibilidad de planificar el desarrollo de la circulación aérea sin incluir en ella las servidumbres aéreas acústicas que incidirán en la existencia de zonas prohibidas y restringidas de vuelo.

Se concluye que los títulos competenciales de aplicación serán, por un lado, el referido a la seguridad de la navegación aérea, al tráfico y transporte aéreo y al control del espacio aéreo; por otro lado, títulos competenciales del art. 149.1 CE, como los recogidos en la regla 1 de tal precepto, al que se refiere expresamente el apartado primero de la disposición adicional única de la Ley de navegación aérea, o el previsto en la regla 13, al que se refiere la disposición final primera de la Ley del ruido. En cuanto a esta última, ya en la STC 64/1982 el Tribunal destacó la necesidad de compaginar el interés de protección del medio ambiente (art. 45 CE) con el interés económico nacional (art. 128 CE). De este modo la cita del título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE en la disposición final impugnada resulta acertada si se atiende a la importancia que para la economía nacional representan las infraestructuras estatales y las obras públicas de interés general estatales.

d) Con respecto al art. 4.2 se observa que su constitucionalidad pasa necesariamente por la consideración de la adecuación a la Constitución de la atribución a la Administración General del Estado de cada una de las funciones a que se refiere el apartado 1; entre ellas, la “elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público” [párrafo a)] en cuanto a las infraestructuras de su competencia. No difiere de ello la Ley de protección contra la contaminación acústica de Cataluña (art. 23), pudiendo afirmarse que no hay discrepancia entre la norma autonómica y la estatal. La competencia para la elaboración de los mapas de ruido corresponde al Estado respecto de las infraestructuras de competencia estatal, y no con fundamento la titularidad demanial de la infraestructura. La mención de las funciones de información al público no es sino corolario del régimen expuesto, de conformidad con la normativa europea incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

El art. 4.1 b) atribuye a la Administración General del Estado en relación con las infraestructuras de su competencia “la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre”, siendo el criterio de distribución competencial vigente en relación con las limitaciones de derechos patrimoniales el de su atribución a la Administración competente sobre el interés público que justifica la servidumbre. La Ley del ruido se proyecta también sobre determinaciones que la Administración autonómica o local haya establecido sobre la calidad acústica que deba existir en una zona determinada del territorio, debiendo recordarse que la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio y no a la de medio ambiente (SSTC 36/1994, 195/1998 y las citadas en las mismas). No resultaría admisible alegar que el legislador estatal no establece instrumentos de cooperación con las restantes Administraciones, pues la disposición adicional segunda de la Ley lo hace: con carácter previo a la delimitación de la zona de servidumbre acústica, el trámite de información pública y la emisión de un informe preceptivo de la Administración autonómica. Es más, el legislador estatal no ha excluido la aplicación de la regulación autonómica de la calidad acústica en las zonas de servidumbre. Los arts. 3 y 10 de la Ley del ruido prevén la existencia de zonas de servidumbre en las que no sean de aplicación los objetivos de calidad acústica correspondientes a las áreas de calidad afectadas, lo que es encuadrable en el ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE). La disposición adicional segunda obliga a la Administración General del Estado a que toda su actividad en las zonas de servidumbre acústica esté informada por las normas de calidad correspondientes a las áreas en las que se encuadren. El art. 4.1 y 2 de la Ley del ruido no excluye la competencia autonómica para establecer las normas de calidad acústica en todo su territorio, sino que la reconoce expresamente. En definitiva, el legislador básico estatal ha venido a regular la cuestión de forma que la planificación acústica del territorio no sustituya las competencias autonómicas para la ordenación del territorio.

Sostiene el Abogado del Estado que la afirmación contenida en la demanda acerca de que los títulos competenciales invocados en la disposición final primera no prestan justificación para atraer a favor del Estado competencias de ejecución resulta contradictoria con la vigente regulación catalana; concretamente, con la Ley 16/2002 y con la Ley de aeropuertos de Cataluña. El demandante viene a fundamentar su recurso en consideraciones *de lege ferenda* y no *de lege lata*, aun contrariando la regulación recientemente dictada por él mismo; cuando señala que lo lógico es que todos los mapas en general se consideren instrumentos de prevención integral y, por ello, que corresponda a la Administración ambiental su elaboración. Por último, señala que se desprende de la demanda la consideración de que la Ley del ruido impide que el legislador autonómico pueda establecer otras medidas sobre las áreas acústicas afectadas por zonas de servidumbre, olvidando que la atribución a la Administración competente sobre la infraestructura es un criterio compartido por las legislaciones básica y catalana para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Unión Europea de elaboración de mapas de ruido respecto de determinadas infraestructuras (Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental). Frente a ello, se reitera que las servidumbres acústicas en ningún caso son normas de protección ambiental, sino limitaciones de derechos patrimoniales reconocidos a los interesados por la normativa reguladora de la calidad ambiental; el legislador básico, atendiendo los títulos competenciales de aplicación y a los instrumentos de cooperación existentes ha previsto que puedan constituirse zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras en las que no sean de aplicación los objetivos de calidad acústica generales.

El párrafo d) del art. 4.1 se refiere a la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica. Dado que, por definición, en las zonas de servidumbre acústica tales objetivos no serán de aplicación, carecería de sentido atribuir estas funciones a la comunidad autónoma.

Los párrafos g) y h) se refieren a la declaración de un área como zona de protección acústica especial o de situación acústica especial. Las zonas de servidumbre acústica han de quedar excluidas de estas posibilidades, dado que en ellas no resulta exigible el cumplimiento de tales objetivos de calidad, lo que no excluye que las Comunidades Autónomas puedan regular la situación de las áreas de calidad acústica afectadas por la zona de servidumbre mediante los instrumentos que tengan por conveniente.

El párrafo i) se refiere a la facultad de delimitar zonas tranquilas en aglomeraciones y zonas tranquilas en campo abierto; si bien parece carecer de sentido en relación con una zona de servidumbre acústica, no por ello deviene inconstitucional, pues, si se entendiera abusiva o desproporcionada la delimitación, podrá impugnarse y, liberado el área de tal calificación, ejercerse las funciones a que se refiere el apartado i) por la Comunidad Autónoma. Además, de existir valores naturales a preservar en la zona, el conflicto se suscitaría entre las competencias estatales con proyección espacial y la competencia exclusiva autonómica materia de espacios naturales protegidos.

En cuanto a los párrafos e) y f), señala el Abogado del Estado que el propio legislador catalán ha establecido en la Ley 16/2002 la atribución a la Administración titular de la infraestructura de los planes de minimización del impacto acústico en sus arts. 12.3 y 38.2. Ha de tenerse presente aquí la multiplicidad de los factores que inciden en la producción del ruido y su vinculación con aspectos esenciales de las competencias sectoriales aplicables respecto de la infraestructura. La regulación de la Ley del ruido en este punto parte del análisis de la Directiva Comunitaria 2002/49/CE. Con carácter general, el título que debe amparar la Ley es el art. 149.1.23 CE, si bien, en materia de ruido de las infraestructuras viarias y de transporte concurren intereses públicos diversos, que tratan de articularse mediante el instrumento de las servidumbres acústicas; sin menoscabo de los deberes impuestos a las Administraciones públicas por el art. 45 CE, que con frecuencia se interioriza explícitamente en las competencias sectoriales. Así ocurre con los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido o en la Directiva 2002/30/CE sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios.

Se han identificado, además, en el contenido comunitario de los planes para la reducción de la contaminación acústica aquellos elementos que pertenecen en todo caso a la competencia del legislador estatal, mientras que otros elementos sugeridos por la Directiva corresponden a la Administración autonómica. Se evita con ello que su trasposición supusiera una alteración de la distribución competencial constitucionalmente establecida, pero sin que todas las medidas susceptibles de aplicarse en la lucha contra el ruido generado por el tráfico rodado en una carretera pasen a ser de competencia autonómica, al amparo del título relativo a la protección del medio ambiente.

Por lo que se refiere al apartado 3 del art. 4, señala el representante del Estado que se trata de obras que son de competencia estatal, por lo cual se atribuye al Estado la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en el área afectada, sin que la competencia exclusiva que corresponde al Estado para la realización de la obra deba convertirse en compartida. Nada impide a la Comunidad Autónoma regular de manera específica las exigencias aplicables a las obras desde el punto de vista de la calidad acústica, debiendo cumplirse tales exigencias en las actuaciones estatales. El precepto tiene como única finalidad que la actividad de las administraciones competentes en materia de obras de interés público se desarrolle con normalidad; entraña por ello la facultad de suspender los objetivos de calidad acústica por el tiempo que sea estrictamente necesario, sin perjuicio de la eventual aplicación de la normativa de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones adicionales segunda y tercera, se aduce que no contravienen en forma alguna el bloque de la constitucionalidad, en tanto que las servidumbres acústicas, como normas delimitadoras de derechos patrimoniales, se fundamentan en el título aplicable el interés público que la justifique. Además, se reitera que la disposición adicional tercera de la Ley del ruido no introduce *ex novo* las servidumbres aeronáuticas acústicas en nuestro ordenamiento; se limita a salvaguardar el régimen vigente aplicable.

e) A continuación se refiere el Abogado del Estado a la impugnación del carácter básico de los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), 15.3 y disposición adicional séptima, señalando, ante todo, que el escrito de demanda adolece de gran imprecisión en cuanto a cuál sea el concreto fundamento de la impugnación de estos preceptos, ya que no concreta en qué y por qué se ha extralimitado competencialmente en este extremo el legislador estatal. Tampoco se indican preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que pudieran estimarse lesionados, ni se señalan las competencias de la comunidad autónoma que podrían haberse desconocido o violado, ni se proporciona razón alguna de su inconstitucionalidad, por lo que se limita a alegar que las remisiones reglamentarias al Gobierno contenidas en los preceptos referenciados pueden llegar a vulnerar las posibilidades de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma catalana.

Sobre las atribuciones reglamentarias por ley se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional, concretada en la STC 77/1985, FJ 16, que transcribe parcialmente, para añadir que el reglamento puede entrar a complementar a la ley, incluso a la ley orgánica, siempre que: disponga de habilitación o remisión legal suficiente, que tales remisiones no contemplen una regulación independiente sino claramente subordinada a la ley (SSTC de 24 de junio de 1984; 2 de noviembre de 1989 y 2 de noviembre 1992) que articulen una colaboración normativa, no de cesión en blanco (STC de 13 de mayo de 1991), un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento del fin de la ley (STC de 27 de julio de 1984), y siempre que el núcleo esencial de la regulación esté en la ley. Lo anterior es lo que hacen con suficiente corrección los preceptos impugnados leídos en su integridad, en el contexto del conjunto de la Ley 37/2003. La ley estatal no ha remitido al Gobierno la determinación adicional de condiciones o exigencias que sólo ella podría determinar. El hecho de que el legislador pudiera haberlas incluido en la Ley, haciendo un esfuerzo de concreción y desarrollo que se deja para el reglamento, no implica que la remisión normativa sea inconstitucional. Mientras no se demuestre que la Ley haya tratado de deslegalizar efectivamente, remitiendo al reglamento, lo que sólo ella está facultada constitucionalmente para regular y determinar, no afecta al reconocimiento del debido respeto y cumplimiento del mandato constitucional de reserva legal. Tampoco si alguno de los extremos remitidos se encuentre ya precisado en una norma de Derecho comunitario, pues es práctica común trasponer anexos de Directivas, de contenido eminentemente técnico, mediante normas de rango inferior a la ley, permitiendo así una modificación más sencilla y una mejor adecuación a los cambios experimentados. Así ocurre con los métodos de evaluación de los indicadores de ruido, que la propia Directiva considera provisionales. En todo caso, la hipótesis de que en la fijación de tales requisitos técnicos se desbordaran sus límites, nada tiene que ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estos preceptos, tratándose de problemas hipotéticos o de futuribles abusos que no corresponde enjuiciar a este Tribunal (STC 147/1992, FJ 4).

No puede hablarse de remisión genérica incondicionada al reglamento que, en lo que hace al art. 10.2, se circunscribe al establecimiento de los criterios técnicos de medición o cálculo del ruido al objeto de delimitar la zona de servidumbre a recoger en los mapas de ruido. El propio carácter de tales criterios justifica su inclusión en un reglamento gubernamental. En relación con el art. 12.1 y 3 no se efectúa distinto reproche, por lo que basta con reiterar las consideraciones efectuadas anteriormente acerca de la colaboración ley-reglamento. No obstante, se señala que, frente a la opinión del demandante relativa a que la determinación de los valores límites de emisión y de inmisión deberían haberse establecido en la propia Ley, sin cuestionar realmente el carácter básico de los mismos, se halla la discrecionalidad del legislador estatal de decantarse por la acción legislativa, absolutamente lícita y constitucional, de elegir la inclusión de tales valores en un posterior reglamento. El reproche al art. 13 se dirige exclusivamente contra su párrafo a), incluyendo una débil alegación que encierra la disconformidad con la técnica legislativa empleada, sin que justifique la tacha de inconstitucionalidad que se dirige contra el precepto. La procedencia de esta concreta remisión reglamentaria se basa, además de en el carácter técnico de la materia, en su dimensión mudable o prestacional, en la medida que los métodos de evaluación variarán sin duda en función de los avances científicos. La inconstitucionalidad del art. 15.3 se concretaría en la innecesaria remisión al reglamento, por haber sido perfectamente viable establecerlo en la misma Ley. Se vuelve a aducir la procedencia constitucional de ciertas remisiones reglamentarias al tratarse de una materia de marcado carácter técnico o de detalle, sin que en cuestión tan precisa sea posible exigir a la Ley una mayor concreción en su propio texto, teniendo en cuenta que el precepto ofrece un marco legal suficiente para guiar su desarrollo reglamentario posterior. Por último, carece de toda base la imputación de inconstitucionalidad que se hace a la disposición adicional séptima, a la que se achaca realizar una remisión en blanco al reglamento. Sostiene el Abogado del Estado que en el afán de la Ley por prevenir la contaminación acústica, incluye como medida el autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares, remitiendo al Gobierno en la disposición impugnada la normativa precisa para concretar si la comercialización y la instalación de determinados emisores acústicos debe acompañarse de información sobre los índices de emisión; lo que está justificado por tratarse de una materia esencialmente técnica.

5. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se señaló dicho día para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el Parlamento de Cataluña impugna la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la disposición adicional séptima de dicha Ley. En cuanto al primer aspecto, considera que la materia en la que deben quedar encuadradas las actuaciones reguladas es la de medio ambiente, por lo que el título estatal que podría amparar la regulación sería el del art. 149.1.23 CE, de manera que la atribución al Estado de funciones ejecutivas en una materia en la que la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, supone una extralimitación competencial. Por lo que se refiere al otro aspecto, se discute la remisión que los preceptos reseñados, declarados básicos, realizan a una posterior regulación reglamentaria en cuanto a extremos respecto de los que, a juicio del Parlamento de Cataluña, no se encontraba justificada tal remisión, pudiendo haberlos regulado la propia Ley.

El Abogado del Estado, en cambio, solicita la desestimación del recurso, poniendo de relieve la convergencia de títulos que se da en la Ley del ruido, y afirmando que las limitaciones que se establecen en la misma son consecuencia del carácter transversal de la protección del medio ambiente. Inciden sobre actuaciones del Estado en materia de infraestructuras de su titularidad, amparadas por diversos títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1 CE, y en cuyo ejercicio ha de ponderar los efectos que el desarrollo de la actividad de que se trate tiene sobre el medio ambiente, para adoptar, en su caso, las medidas correctoras que procedan. Queda pues justificado que sea el Estado el que lo lleve a cabo, sin que ello suponga que se le reserven competencias ejecutivas en materia de medio ambiente. En cuanto al otro aspecto objeto del recurso, sostiene el Abogado del Estado el carácter preventivo del recurso, al referirse a problemas hipotéticos o a futuribles abusos que no corresponde enjuiciar al Tribunal Constitucional, mostrando realmente la disconformidad con la técnica legislativa empleada. Afirma que la Ley contiene el núcleo esencial de la regulación y que se remiten al reglamento cuestiones esencialmente técnicas o de detalle o que presentan un carácter mudable, todo lo cual justifica su no inclusión en la Ley y la remisión al reglamento.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo que se plantea en el recurso que nos ocupa, hemos de atender a dos aspectos previos que han de ser objeto de una especial reflexión.

a) En primer lugar, hemos de precisar que la modificación introducida en la Ley del ruido por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, no ejerce influencia alguna sobre la plena subsistencia del presente recurso de inconstitucionalidad; sólo afecta a dos párrafos del art. 18.1, precepto que no se encuentra entre aquéllos cuya constitucionalidad se discute en el recurso.

b) Un segundo aspecto viene dado por el dato de que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto durante la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (EAC), aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre y, sin embargo, en el momento en que se ha de resolver, se ha producido la reforma de dicho Estatuto de Autonomía, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por lo que se ha de determinar la incidencia que deba tener en el presente proceso constitucional en relación con el canon de control a utilizar en el mismo.

En cuanto a este extremo resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 5/2012, de 17 de enero, FJ 3, y doctrina en ellas citada]. Esto debe conducirnos a analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña.

3. Como ya se ha adelantado, el primer aspecto de la Ley 37/2003 frente al que dirige su impugnación el Parlamento de Cataluña se refiere al encuadre competencial de alguno de sus preceptos que se efectúa en la disposición final primera; implica, a su juicio, la atribución al Estado de una serie de funciones ejecutivas que no le corresponden en materia de medio ambiente, que es en la que, según se defiende en el recurso, debe quedar encuadrada toda la regulación legal del ruido.

La referida disposición final primera establece que, con carácter general, la Ley “se dicta al amparo de las competencias exclusivas que al Estado otorga el artículo 149.1.16 y 23 de la Constitución, en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente”, si bien se exceptúan de esa regla general, entre otros, “los apartados 2 y 3 del artículo 4, las disposiciones adicionales segunda y tercera … que se dictan de acuerdo con el artículo 149.1.13, 20, 21 y 24”. En concreto, los preceptos que se apartan de ese encuadre general asignan a la Administración general del Estado la competencia para la realización de todas las actividades enumeradas en el art. 4.1 de la Ley (a excepción de la delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido) cuando se refieran a las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal (art. 4.2), y para la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica en relación con las obras de interés público de competencia estatal (art. 4.3). Asimismo, se refieren a la delimitación de zonas de servidumbre acústica de infraestructuras estatales y a la determinación de las limitaciones aplicables en las mismas (disposición adicional segunda), como también a los aeropuertos y demás equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, supuesto en el que se asigna a la Administración general del Estado la competencia para la determinación de las servidumbres legales impuestas por razón de la navegación aérea (disposición adicional tercera).

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si es correcto o no el particular encuadre competencial que de esos preceptos se realiza en la Ley y la consiguiente designación de la Administración competente para realizar una serie de actuaciones en relación con ciertas infraestructuras y obras públicas. A tal efecto, resulta adecuado tener en cuenta que la regulación de la Ley del ruido responde en buena medida a la labor de trasposición de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental; la normativa comunitaria puede ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión. Según doctrina constitucional reiterada (SSTC 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo, y 13/1998, de 22 de enero, entre otras), el Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponde el ejercicio de las competencias implicadas, pero prestarle atención “puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente … el esquema interno de distribución competencial”.

4. Nuestra labor de encuadre competencial de la materia ha de comenzar por el examen del objeto de la regulación legal y su incardinación material. En este sentido, podemos avanzar que, indudablemente, el ruido es una de las acciones del hombre que supone un riesgo para el medio ambiente, tal y como se describe éste en los fundamentos jurídicos 4 a 6 de la STC 102/1992, de 26 de junio. En ella se concluye que “es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal, con una incidencia negativa sobre la salubridad de la población en la inescindible unidad psicosomática de los individuos” (FJ 7). Aunque el ruido no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente, a efectos de su calificación como un factor contaminante, este Tribunal le ha dado tal consideración, conceptuándolo como partículas o formas contaminantes, o, en la medida en que provoca determinadas ondas que se expanden en el aire, como forma de energía, que se emite a la atmósfera e implica riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza (STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 8). Es más, hemos constatado la aptitud del ruido para incidir sobre la integridad real y efectiva de determinados derechos fundamentales, como los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE) o a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario (art. 18.1 y 2 CE) (SSTC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; y 150/2011, de 29 de septiembre, FJ 6). De esta forma, este Tribunal ha advertido que, en la sociedad actual, el ruido “puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)” (STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 3).

La propia exposición de motivos de la Ley 37/2003 contiene una profusa referencia al carácter ambiental de la regulación del ruido que se realiza en la misma, reconociendo la incidencia que el ruido tiene sobre el medio ambiente y sobre la salud. Los mandatos constitucionales de protección de la salud (art. 43 CE) y del medio ambiente (art. 45 CE) “engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica”. El artículo 1 de la Ley es muy claro al señalar su objeto y finalidad, estableciendo que “tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente”. Por su parte, la Directiva 2002/49/CE, cuyo objeto es “establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental” (art. 1.1), hace hincapié desde el principio (considerando 1) en la necesidad de alcanzar, en el marco de la política comunitaria, un grado elevado de protección del medio ambiente y la salud, a cuyo efecto uno de los objetivos a que debe tenderse “es la protección contra el ruido”, señalando que, en el libro verde sobre política futura de lucha contra el ruido, la Comisión se ha referido al ruido ambiental “como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa”. Y aunque algunas categorías de emisiones de ruidos ya están cubiertas por la legislación comunitaria, la Directiva se preocupa especialmente, entre otros aspectos, de proporcionar una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles (considerando 5 y art. 1.2).

Resulta evidente, a la vista de lo expuesto, que la legislación dirigida a evitar los efectos nocivos que el ruido ambiental tiene sobre la salud humana responde de manera principal a la materia medioambiental, tal como apreció la STC 5/2013, de 17 de enero, FFJJ 3 y 4, al examinar varios preceptos de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. En este sentido, resulta inobjetable el encuadre de la Ley en la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.16 CE en cuanto a las bases y coordinación general de la sanidad, pero sobre todo, y especialmente, en la que le asigna la cláusula 23 del mismo precepto para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente; tiene su correlato en el art. 144.1 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia incluye, entre otras facultades, el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y de su procedimiento de tramitación y aprobación [párrafo a)], la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca [párrafo h)].

Teniendo en cuenta la distribución competencial que realiza el bloque de constitucionalidad en esta materia, siendo indudable que en materia medioambiental la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el art. 112 EAC, la reserva al Estado, en los supuestos del art. 4.2 y 3 de la Ley del ruido, de la mayor parte de las facultades enumeradas en el art. 4.1, todas ellas ejecutivas, parecería *a priori* contraria al orden constitucional de competencias en la materia. Esa primaria apreciación superficial desaparece al profundizar en el análisis de la cuestión, sobre todo si se toma en consideración el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente. Afectan a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), lo que provoca la consiguiente complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Ello se traduce en la transversalidad de las competencias sobre el medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto que, como se señala en las SSTC 102/1995, FJ 3; y 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias. Por esa razón lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales (SSTC 102/1995, FJ 6; y 13/1998, de 22 de enero, FJ 7). Ello no puede suponer, sin embargo, una incidencia tal del título relativo al medio ambiente —tanto del estatal como de los autonómicos— sobre otros con los que converge o concurre debido a su transversalidad; ello produciría, al socaire de la protección del medio ambiente ínsita en el conjunto de las políticas públicas, la merma en el ejercicio de otras competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Así, hemos afirmado que “en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una ‘política’ (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas” [STC 149/1991, de 4 de mayo, FJ 1 B). En el mismo sentido, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30].

Por ese motivo hemos hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, “habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; 102/1995, FJ 3; y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29)” (STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6). Dijimos en la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8, en el examen del instrumento de la evaluación de impacto ambiental, que el reparto competencial en materia de medio ambiente “solo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149)”. Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe ejercerla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, “atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías” (SSTC 13/1998, FJ 9; y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4). Este deber se ha formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, FJ 8).

La indudable posibilidad de que sobre un mismo espacio físico puedan intervenir competencias pertenecientes a diferentes Administraciones públicas conlleva la imprescindible necesidad de que se produzca una colaboración y coordinación (STC 5/2013, FJ 6). No en vano el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías; depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). “Este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera” (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

En el supuesto que nos ocupa, a pesar de que la regulación de la Ley del ruido pudiera entenderse dotada de sustantividad y especificidad propias, la atribución a la Comunidad Autónoma de todas las funciones previstas en la Ley (y, más concretamente, en el art. 4.1) en los supuestos de determinadas infraestructuras y obras de interés público competencia del Estado, tropezaría con un obstáculo insalvable. De ser así, se estaría admitiendo que las Comunidades Autónomas pudieran legislar y desarrollar funciones ejecutivas sobre todas ellas, a pesar de las competencias de carácter exclusivo que al Estado reservan sobre aquéllas diversas cláusulas del art. 149.1 CE. Como recuerda la STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 4, esta posibilidad se encuentra excluida por nuestra doctrina, ya que implicaría la prevalencia del criterio autonómico en relación con tales infraestructuras, lo que resultaría contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al preterir los títulos competenciales a los que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se encuentran sometidas aquéllas. En este punto, no se puede ignorar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando aquella competencia se ejerza de manera legítima (STC 204/2002, FJ 7).

Por otra parte, la regulación contenida en la Directiva 2002/49/CE, aparte del propósito general de establecer un enfoque común para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental (art. 1.1), pone de relieve una especial preocupación de las instituciones europeas por esas infraestructuras que son, en gran parte, de competencia estatal, al convertirlas, junto con alguna otra también susceptible de generar una importante contaminación acústica, en objeto específico de la regulación, tratando de sentar unas bases que permitan elaborar medidas comunitarias para reducir los ruidos emitidos por tales infraestructuras (art. 1.2). Por tanto, la normativa comunitaria de referencia parte de la base de que la generación de ruido es algo inherente a las infraestructuras identificadas de manera específica. De ahí la necesidad de hacerlas objeto de una especial atención normativa con el fin de paliar en el mayor grado posible los efectos nocivos que producen. Si el ruido es un elemento esencialmente inherente a la ejecución y funcionamiento de dichas infraestructuras, no podemos hacerlas objeto de disección, para separar lo que afecta a su construcción y al desarrollo de su actividad de las consecuencias medioambientales que éstas producen. No cabe hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, para convertirlas en objeto de una política autónoma y aislada en materia medioambiental dirigida a la protección contra el ruido. Por el contrario, es preciso partir de la competencia específica sobre las infraestructuras para tener en cuenta, en el ejercicio de cada una de ellas, de manera transversal, los efectos negativos que pueden producir sobre el medio ambiente, en particular, los ocasionados por el ruido que generan.

5. Con estas premisas hemos de proceder a analizar si está justificada la invocación que la disposición final primera de la Ley realiza de los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE como fundamento de determinados preceptos contenidos en la misma.

Hay que advertir en primer término que la Ley del ruido prevé mecanismos de información y colaboración, indispensables en supuestos como este de entrecruzamiento de competencias autonómicas y estatales (STC 5/2013, FJ 6). El art. 5 se refiere a la información sobre contaminación acústica, en general, y sobre mapas del ruido y planes de acción, en particular, respecto de los que habrá de facilitarse información al público, también en los periódicos oficiales correspondientes; y regula el “sistema básico de información sobre la contaminación acústica” sobre la base de la información de que dispongan todas las Administraciones públicas. El art. 24 establece la información pública como trámite preceptivo para la revisión y modificación de planes; y otros preceptos regulan concretos mecanismos de colaboración interadministrativa en relación con la fijación de servidumbres impuestas por razón de la navegación aérea (disposición adicional tercera) y las acústicas asociadas a las infraestructuras estatales (disposición adicional segunda). A su vez, el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del ruido en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, obliga a las Administraciones públicas a cooperar en la elaboración de mapas estratégicos de ruido y planes de acción cuando incidan “emisores acústicos diversos en el espacio” y “en supuestos de concurrencia competencial”, refiriéndose también a la promoción de convenios y acuerdos voluntarios de colaboración (art. 11).

Hay que señalar en segundo lugar que el art. 4.2 de la Ley del ruido reserva a la Administración del Estado la realización de las actividades del apartado 1 del mismo artículo, salvo la del párrafo c) (delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido) en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal; también que el art. 4.3 reserva al Estado, exclusivamente, la competencia para la suspensión provisional de los objetivos de calidad aplicables en un área acústica [apartado 1 d) del propio art. 4] en relación con las obras de interés público de competencia estatal. Lo primero que se advierte es que el precepto no se refiere a cualesquiera infraestructuras, sino sólo a aquéllas que sean de competencia estatal, que la Constitución deslinda en función de los criterios del interés que reviste la infraestructura y de su extensión territorial.

Por consiguiente, y de acuerdo con lo que hemos expuesto, en la medida en que las infraestructuras y obras a las que se refieren los apartados 2 y 3 del art. 4, y las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley del ruido tienen su encuadre competencial en los títulos del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, que se mencionan en la disposición final primera de la misma Ley, la referencia competencial de esa disposición podría reputarse constitucionalmente legítima. Ahora bien, ello no es suficiente para dar respuesta a la cuestión planteada por la Generalitat de Cataluña, pues resulta necesario, además, determinar si las concretas actuaciones que se reservan al Estado presentan una tal vinculación con el ejercicio de aquellas competencias que exigen su desarrollo por el Estado, a pesar de tener una indudable finalidad medioambiental. Por tanto, hemos de examinar las actividades que, ligadas a las infraestructuras y obras de competencia estatal, han de ser realizadas por el Estado.

6. Como ya se ha expuesto anteriormente, el apartado 2 del art. 4 atribuye al Estado la realización de las actividades del apartado 1, salvo la del párrafo c), en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de su competencia, mientras que el apartado 3 le asigna el desarrollo de la actividad del párrafo d) del apartado 1 en cuanto a las obras de interés público de competencia estatal. Veamos cuáles son esas actividades y si puede considerarse constitucionalmente lícita su realización por el Estado.

a) El párrafo a) del apartado 1 se refiere a la “elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público”. Los mapas de ruido son instrumentos que, de acuerdo con el art. 15 de la Ley, tienen por finalidad permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona, la realización de predicciones globales para la misma, así como hacer posible la adopción fundada de planes de acción (los encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y sus efectos) en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas (apartado 1). Los mapas han de delimitar su ámbito territorial, con integración de una o varias áreas acústicas (ámbitos territoriales delimitados por la Administración competente que presentan el mismo objetivo de calidad acústica). Contienen información, entre otros extremos, sobre el valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas, valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas, superación o no de los valores límite y de los objetivos de calidad acústica aplicables, y número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica (apartado 2). Según el art. 14 de la Ley, han de aprobarse mapas de ruido correspondientes a cada uno de los grandes ejes viarios (cualquier carretera con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año), de los grandes ejes ferroviarios (cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30.000 trenes por año), de los grandes aeropuertos (los aeropuertos civiles que tengan más de 50.000 movimientos por año), de las aglomeraciones (municipios con población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente), y de las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad. Se constata, por tanto, que los mapas de ruido tienen un objeto muy preciso, que se concreta en aquellas infraestructuras y zonas susceptibles de ocasionar altos niveles de contaminación, superiores a los objetivos de calidad acústica establecidos; tratan de evaluar y prever esa contaminación y hacer posible la adopción de otros instrumentos de planificación dirigidos a afrontar la problemática ocasionada por la contaminación acústica y determinar las acciones prioritarias a realizar cuando se superen los valores límite o se incumplan los objetivos de calidad. También a proteger zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica, con determinación de las actuaciones a realizar, incluida la posibilidad de declarar zonas de protección acústica especial (art. 23). Se trata pues de una actuación dirigida, en último término, a intentar paliar los efectos ocasionados por la contaminación acústica que se genera entre otros supuestos por las infraestructuras; como quiera que esa actuación puede tener una incidencia directa en su funcionamiento, en atención a las consideraciones efectuadas anteriormente, la lógica del orden constitucional de distribución de competencias impone que la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y el desarrollo de la correspondiente información al público en los términos del art. 5 de la Ley, sean realizados por la Administración que tenga la competencia sobre la correspondiente infraestructura. Por consiguiente, será el Estado en cuanto a las infraestructuras que menciona el art. 4.2 de la Ley, ya que, en caso contrario, el ejercicio de las competencias medioambientales podría impedir o restringir el ejercicio de sus competencias. Todo ello, sin perjuicio de que, en atención a los principios de colaboración y cooperación, a la hora de llevar a cabo esa concreta actuación el Estado deba contar con la Administración autonómica competente en materia de medio ambiente y tomar en consideración su criterio al respecto (STC 5/2013, FJ 6). Por lo demás, este criterio de asignación de la competencia en relación con la elaboración de los mapas de ruido ha sido asumido por el propio legislador catalán en la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica; en su art. 23 atribuye la competencia para la elaboración de los mapas estratégicos de ruido a las administraciones titulares de las infraestructuras que se mencionan (aglomeraciones de más de 100.000 habitantes, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios, aeropuertos y puertos). Por consiguiente, ha de considerarse plenamente constitucional la atribución de esta función al Estado.

b) El párrafo b) se refiere a la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre, norma que se ha de poner en conexión, en este caso, con el art. 10 de la Ley, conforme al cual podrán quedar gravados por servidumbres acústicas, que quedarán delimitadas en los mapas de ruido, “los sectores afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas”. Estas zonas de servidumbre son definidas en el art. 3 de la Ley del ruido como aquellos sectores del territorio delimitados en los mapas de ruido, en los que las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas y donde se podrán establecer restricciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos [párrafo p)].

La STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8, a la que hemos hecho referencia ya, al analizar el entrecruzamiento de las competencias que ostenta el Estado en materia de obras públicas y medio ambiente, aclaró que la evaluación de impacto ambiental forma parte de la competencia sustantiva sobre la obra en lo que tiene de necesaria ponderación de las repercusiones sobre el medio ambiente para minimizar y corregir los daños causados a la población y al entorno natural y cultural del territorio afectado. Más recientemente, este Tribunal ha precisado el alcance de la competencia sustantiva sobre obras públicas o infraestructuras en relación con el establecimiento de servidumbres o limitaciones de usos para los terrenos que se ven afectados por ellas. La STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 22, atendió a la finalidad de aquellas servidumbres y limitaciones para afirmar que la competencia estatal permite establecerlas cuando sirven a la protección de la obra pública o de los usuarios del servicio.

Partiendo de esta doctrina, cabe afirmar en este caso que la competencia del Estado comprende necesariamente la determinación de las limitaciones de usos y servidumbres en terrenos afectados por sus infraestructuras cuando unos y otras están al servicio del funcionamiento y desarrollo de tales infraestructuras; de otro modo las Comunidades Autónomas podrían dificultar o impedir el ejercicio de la competencia estatal sobre las obras públicas de interés general.

No obstante, el art. 10 de la Ley del ruido atribuye al Estado la competencia para establecer servidumbres acústicas en sectores situados en el entorno de las infraestructuras, existentes o proyectadas, que no afectan en modo alguno al funcionamiento de aquellas ni están dirigidas a la seguridad de los usuarios, sino a la protección de la población y el medio ambiente. La servidumbre acústica no consiste propiamente en un gravamen real que recaiga sobre un predio privado, por una causa de utilidad pública o de interés social definida por la Ley, en beneficio de algún bien de dominio público o de un sujeto o colectividad. Su imposición no responde a la necesidad de garantizar el debido funcionamiento de las infraestructuras públicas la limitación que se impone trata de evitar la negativa repercusión de la contaminación acústica producida por el desarrollo o funcionamiento de aquéllas en el normal desenvolvimiento de los usos, actividades, instalaciones o edificaciones respecto de los cuales se establezcan las restricciones. Esto es, más que de verdaderas servidumbres administrativas se trata de un supuesto de excepción a la regla general de limitación de las inmisiones acústicas establecida para un área determinada; la Ley, al no poder reducir o eliminar estas inmisiones, opta por restringir los usos o actividades que se verían perjudicados por ellas.

El Estado ha de poder ponderar los efectos que la infraestructura produce sobre el entorno para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos. Ello acarrea ineludiblemente que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial pueden condicionar la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 22, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). No obstante, tales limitaciones, en la medida que no sean necesarias para el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, deben operar como limitaciones mínimas. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas podrán ampliarlas en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales.

En consecuencia, la atribución al Estado de la competencia para “delimitar zonas de servidumbre acústica” y “limitaciones” derivadas de ella [art. 4.1 b)] “en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal” (art. 4.2) no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias y responde a los títulos mencionados en la disposición final primera de la Ley.

Como lógico corolario de lo anterior, también queda cubierta por esos títulos la disposición adicional segunda, que establece la forma en que ha de proceder el Estado en la delimitación de las zonas de servidumbre acústica, en la cual, además, se contienen fórmulas de cooperación y colaboración, al prever la necesidad de solicitar informe preceptivo de las Administraciones afectadas, en general, y, de manera particular, de la Comunidad Autónoma afectada en relación con la determinación de las limitaciones de aplicación en tal zona y con la aprobación de los planes de acción en materia de contaminación acústica de competencia estatal.

c) La siguiente función que se atribuye al Estado, esta vez tanto en relación con las infraestructuras como en cuanto a las obras de interés público de su competencia, es la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área [párrafo d)], cuestión que se encuentra regulada de manera más detallada en el art. 9 de la Ley. De acuerdo con este último precepto, la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en determinadas áreas acústicas o parte de ellas podrá llevarse a cabo, en primer lugar, con ocasión de la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga. También a solicitud de los titulares de emisores acústicos, por razones debidamente justificadas, con sometimiento a las condiciones que se estimen pertinentes y siempre que se acredite que las mejores técnicas disponibles no permiten el cumplimiento de los objetivos cuya suspensión se pretende, quedando exceptuados del régimen del precepto las situaciones de emergencia a que se refiere el apartado 3.

Para resolver la cuestión hay que partir de los dos conceptos que se mencionan en el precepto, que son los objetivos de calidad acústica y las áreas. Éstas son, de acuerdo con la regulación de la Ley del ruido, los ámbitos territoriales, delimitados por la Administración competente, que presentan el mismo objetivo de calidad acústica. Su clasificación, que responderá a los usos predominantes del suelo, se realizará en función de los tipos que determinen las Comunidades Autónomas a partir del listado mínimo que establece la Ley y en función de los criterios de delimitación que apruebe reglamentariamente el Gobierno [arts. 3 b) y 7]. Por su parte, los objetivos de calidad acústica son el conjunto de requisitos que, en relación con la contaminación acústica, deben cumplirse en un momento dado en un espacio determinado [art. 3 m)], correspondiendo al Gobierno fijar los objetivos aplicables a los distintos tipos de áreas acústicas (art. 8.1).

Si la suspensión provisional va a afectar a los requisitos que deben cumplirse en relación con la contaminación en una zona territorial determinada, con la consiguiente superación de los índices acústicos existentes en las áreas de ruido, recogidos en los correspondientes mapas, ello quiere decir que, tratándose de infraestructuras y obras públicas estatales, que generan *per se* una importante contaminación en su desarrollo o funcionamiento, según hemos señalado anteriormente, la suspensión o no de esos objetivos de calidad acústica de manera provisional ha de afectar a su actividad y, por tanto, al ejercicio de las competencias del Estado sobre las mismas. Condicionar dicha posibilidad a la decisión de otra Administración supondría poner en manos de ésta y mediatizar el legítimo ejercicio de la competencia estatal. Por consiguiente, resulta justificado que sea el Estado quien acuerde la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en relación con las infraestructuras y obras de interés público de su competencia, con observancia de los presupuestos contemplados al efecto en el art. 9 de la Ley.

d) La facultad establecida en el párrafo e), y que quedaría reservada al Estado en el caso de infraestructuras de su competencia, se refiere a la “elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido y la correspondiente información al público”.

Los planes de acción son, según el art. 3 n) de la Ley, los encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y sus efectos, incluida su reducción si fuere necesario. Esta definición no ofrece por sí sola suficientes criterios para resolver la cuestión debatida, pero los arts. 22 a 24 de la Ley del ruido, que contienen su regulación específica, así como las previsiones de la Directiva 2002/49/CE, nos permiten completarla, ofreciendo otros parámetros que coadyuvan a dar respuesta a lo que se nos plantea. Por una parte, el art. 22 pone de relieve que los planes de acción se encuentran vinculados a los mapas de ruido mencionados en el art. 14.1, pues han de referirse a los ámbitos territoriales de los mismos; de hecho, uno de los objetivos de los mapas de ruido, como ya señalamos anteriormente, es hacer posible la adopción de tales planes, según el art. 15.1 c), vinculación que también resulta del art. 8 de la Directiva 2002/49/CE, en cuanto les asigna el mismo objeto que prevé el art. 7 para los mapas estratégicos de ruido. Por otra, entre sus objetivos se señalan los de afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en las correspondientes áreas y determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica; también proteger zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica, precisando las actuaciones a realizar para el cumplimiento de tales objetivos (art. 23). Por consiguiente, dada su vinculación con los mapas de ruido en cuanto pueden afectarles el funcionamiento de las infraestructuras, por las mismas razones que expusimos en cuanto a aquéllos, la competencia para la elaboración, aprobación y revisión de los planes de acción, así como para llevar a cabo la información al público, debe corresponder a la Administración que ostente la competencia en relación con las infraestructuras a las que se refieran; en consecuencia, al Estado respecto de las infraestructuras señaladas en el art. 4.2 que sean de su competencia. Éste es también el criterio seguido por la propia Ley catalana 16/2002, que asigna a las Administraciones titulares de las infraestructuras la competencia para elaborar un plan de medidas para minimizar el impacto acústico cuando se sobrepasen los valores de atención establecidos en la Ley (arts. 12.3 y 38.2).

e) En consideración a idénticos motivos, resulta conforme con el orden constitucional de distribución de competencias que se atribuya al Estado la ejecución de las medidas previstas en el plan de acción aprobado por él [art. 4.1 f)].

f) El párrafo g) se refiere a la declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial, así como a la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico, extremos que se regulan en el art. 25 de la Ley. De acuerdo con éste, la declaración de zona de protección acústica especial recaerá sobre las áreas en las que se incumplan los objetivos aplicables de calidad, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables, cesando el régimen aplicable a dichas zonas cuando desaparezcan las causas que motivaron la declaración. Esta conlleva la necesidad de que las Administraciones públicas competentes elaboren planes zonales específicos para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en dichas zonas, hasta alcanzar los objetivos de calidad que les sean de aplicación. Es importante destacar el contenido de los planes, que deben incluir las medidas correctoras que deban aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación, así como los responsables de su adopción, su coste económico, y, si fuera posible, un proyecto de financiación. En particular, entre las medidas que puede contener el plan establece la Ley el señalamiento de zonas en las que se apliquen restricciones horarias, por razón del tipo de actividad a las obras a realizar, de zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias o de velocidad, así como la no autorización de la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes.

A la vista del régimen que la Ley dedica a las zonas de protección acústica especial y, particularmente, a los planes zonales específicos, fácilmente se deduce, al relacionarlos con las infraestructuras mencionadas en el art. 4.2, que su implantación determinará la imposición de medidas o limitaciones que afecten a su normal funcionamiento o desarrollo, de modo que si se reservara a la Comunidad Autónoma con competencia en materia de medio ambiente la declaración de las zonas de protección y la elaboración de los planes zonales se le estaría permitiendo condicionar el ejercicio de la competencia estatal sobre dichas infraestructuras, lo que no resulta acorde con el orden constitucional de distribución. En consecuencia, resulta constitucionalmente adecuada la reserva al Estado de la facultad de declarar una zona de protección acústica especial y elaborar el plan zonal específico en cuanto se refiera o afecte a infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de su competencia, en función de los títulos que ostenta sobre las mismas y que se reflejan en la disposición final primera de la Ley.

g) También correspondería al Estado, según el art. 4.2, la declaración de un área acústica como zona de situación acústica especial, así como la adopción y ejecución de las correspondientes medidas correctoras específicas [art. 4.1 h)]. Esta declaración se produce cuando las medidas correctoras establecidas en los planes zonales específicos no consiguen evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, por lo que, reconociendo tal inviabilidad a corto plazo, se aplican en dicha zona medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos correspondientes al espacio interior (art. 26). En atención a los presupuestos y consecuencias de esta declaración, resulta lógico que se reserve al Estado la facultad para efectuarla y para adoptar y ejecutar las medidas correctoras pertinentes cuando se trata de infraestructuras de su competencia, por las mismas razones expuestas en el apartado anterior para las zonas de protección acústica especial y los planes zonales específicos, de cuyo fracaso trae causa la situación que aquí se contempla.

h) El párrafo i) del art. 4.1 de la Ley se refiere a la declaración de las zonas tranquilas en aglomeraciones y de las zonas tranquilas en campo abierto. Ambas zonas se encuentran definidas en el art. 3, párrafos q) y r), siendo las primeras los espacios en los que no se supere un valor, a fijar por el Gobierno, de un determinado índice acústico, y las segundas los espacios no perturbados por ruido procedente del tráfico, las actividades industriales o las actividades deportivo-recreativas. Nada más establece la Ley con respecto a dichas zonas, salvo la previsión del art. 23.1 c), que incluye entre los fines de los planes de acción la protección de unas y otras zonas tranquilas contra el aumento de la contaminación acústica. Estas previsiones pueden ser completadas con alguna determinación de la Directiva 2002/49/CE, que define la aglomeración como la porción de terreno de un territorio, delimitado por el Estado miembro, con más de 100.000 habitantes y con una densidad de población tal que el Estado miembro la considera zona urbanizada [art. 3 k)]; definición que se integra en la Ley del ruido a la hora de determinar en el art. 14.1 a) cuál ha de ser el objeto de los mapas de ruido.

Del conjunto de esa regulación se puede deducir que las zonas tranquilas en las aglomeraciones no tienen relación con las infraestructuras a que se refiere el art. 4.2. Por una parte, se encuentran en un ámbito urbano, definido por unos determinados parámetros de población y de densidad, que la Ley diferencia e individualiza respecto de aquéllas al efecto de hacerlo objeto de su propio y necesario mapa de ruido. Por otra, lo que caracteriza a esas zonas es la no superación de un determinado valor de un índice acústico fijado por el Gobierno, valor que en la Directiva 2002/49/CE se identifica como “L*den*” (indicador de ruido día-tarde-noche), o indicador de ruido asociado a la molestia global; su existencia y delimitación se cohonesta mal con unas infraestructuras que, como ya hemos señalado anteriormente, son productoras, por naturaleza, de una importante contaminación acústica. A la misma conclusión cabe llegar, y con más razón aún, con respecto a las zonas tranquilas en campo abierto, que se caracterizan, precisamente, por no sufrir perturbación alguna por ruido procedente, entre otras fuentes, del tráfico, debiendo entenderse que la Ley incluye en dicho término todo tipo de tráfico, sea viario, ferroviario o aéreo.

Lo que discute el recurrente es que el Estado pueda hacer valer sus competencias sobre las infraestructuras de las que es titular para llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del art. 4.1; en este caso, la declaración de zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto [letra i)]. El punto de partida es que la Ley atribuye esta concreta función ejecutiva a las Comunidades Autónomas (art. 4.4). Ciertamente, la Ley autoriza al Estado a llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del art. 4.1 [salvo la c)], pero sólo “en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias” de su competencia (art. 4.2). Ahora bien, en este caso no puede verificarse lógicamente el presupuesto que autoriza al Estado a llevar a cabo por excepción la tarea ejecutiva aquí examinada. El Estado no podrá pretender declarar zonas tranquilas en los espacios en los que establezca sus propias infraestructuras porque las inmisiones acústicas que aquellas irremediablemente generan son incompatibles con los bajos niveles de ruido que mediante aquella declaración pretende preservarse, según hemos razonado ya. Cabe entender, consecuentemente, que la Ley impugnada ha establecido con técnica legislativa ciertamente mejorable, que la declaración de zonas tranquilas es una competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas; competencia autonómica que, rectamente entendida, no puede referirse a sectores de territorio afectos a infraestructuras estatales, existentes o proyectadas. Consecuentemente, la impugnación examinada debe ser también desestimada.

i) La disposición adicional tercera de la Ley deja a salvo, para el caso de los aeropuertos y demás equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, su regulación específica, y, en particular, la disposición adicional única de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea (en la redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), relativa a las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, incluidas las acústicas, al tiempo que atribuye la competencia para su determinación a la Administración general del Estado, a propuesta, en su caso, de la Administración competente sobre el aeropuerto.

En este caso, la cuestión no puede ser abordada desde la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general porque las servidumbres legales impuestas por razón de la navegación aérea no responden a la infraestructura aeroportuaria en sí misma considerada, sino que están directamente relacionadas con el tráfico aéreo que dichas infraestructuras originan tráfico que, como señalamos en la STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 7, incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. En este sentido, la Ley de navegación aérea contempla las servidumbres relativas al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación (arts. 51). Por tanto, el tema debe examinarse, especialmente, desde la perspectiva de las competencias que el art. 149.1.20 CE reserva al Estado sobre el control del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreo. Por consiguiente, en la medida en que las servidumbres acústicas, al igual que las demás reguladas en la referida Ley, son impuestas por razón de la navegación aérea y responden al control del espacio aéreo y al tránsito aéreo, su establecimiento debe corresponder al titular de la competencias sobre dichas materias, esto es, el Estado, ya que, en caso contrario, de reservar su determinación a la Administración que ostenta la competencia en materia de medio ambiente, ésta estaría condicionando con sus decisiones el ejercicio de aquella competencia estatal exclusiva del art. 149.1.20 CE, lo que no resulta admisible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias.

Así pues, también en cuanto a esta disposición adicional tercera se encuentra justificada la invocación del art. 149.1.20 CE que efectúa la disposición final primera.

7. El Parlamento de Cataluña también impugna la disposición final primera de la Ley del ruido en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a) y 15.3, así como la disposición adicional séptima, que remiten los aspectos a los que se refieren a su ulterior desarrollo reglamentario. No estaría justificado, a su juicio, pues se trata de extremos que ya están definidos de forma clara en la Directiva 2002/49/CE, siendo absolutamente viable que se recogieran en la Ley, tal y como se ha hecho en la Ley catalana 16/2002, que incluye en diferentes anexos las ordenaciones técnicas. Discrepa de esta impugnación el Abogado del Estado, oponiendo que la demanda adolece de gran imprecisión en este punto y que las remisiones están justificadas por tratarse de cuestiones eminentemente técnicas o de materias que, por su carácter mudable, encuentran mejor acomodo en una regulación reglamentaria.

Lo que el recurrente discute, en suma, es que todos los preceptos indicados remiten a una norma reglamentaria el establecimiento de la normativa básica sin que, a su juicio, se den los requisitos fijados en la doctrina constitucional para que la definición de lo básico pueda ser deferida a una norma de tal rango, lo que, según se afirma en la demanda, lesiona la competencia autonómica de desarrollo de lo básico. No se especifica en el recurso cuál sería la competencia afectada, pero dado que el Parlamento de Cataluña ha defendido a lo largo del mismo que la materia regulada por la Ley del ruido pertenece al ámbito del medio ambiente, la competencia autonómica que podría verse comprometida sería la atribuida a la Generalitat de Cataluña en el art. 144 EAC.

Expuestos a grandes rasgos los términos del debate en este punto del recurso de inconstitucionalidad, debemos comenzar su análisis acudiendo a nuestra doctrina sobre los requisitos formales de lo básico. Así, dijimos en la STC 131/1996, de 11 de junio, FJ 2, que “para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991), éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta ‘complemento indispensable’ para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983, 48/1988): Es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al ‘carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante’ de los mismos (SSTC 76/1983, 787/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico”. Y, en este sentido “el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias (SSTC 25/1983, 32/1983, 42/1983, entre otras)”. En esta misma línea ha afirmado este Tribunal que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, cuenta con una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 214/2013, de 14 de noviembre, FJ 3; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; y 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5). Todo ello sin perjuicio de que, como advertimos en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, “si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal”. Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede reputarse sin más inconstitucional.

Esta doctrina la hemos referido también de manera específica a la materia medio ambiental, señalando que la “legislación básica” a que se refiere el art. 149.1.23 CE habrá de estar constituida, en principio, por un conjunto de normas legales, aunque también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; y STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6).

8. La aplicación de dicha doctrina al caso que nos ocupa, debe ir precedida de una consideración previa. Como se ha dicho, el Parlamento recurrente justifica la posibilidad de que la Ley del ruido hubiese regulado todas las cuestiones remitidas al ulterior desarrollo reglamentario en el dato de que tanto la Directiva 2002/49/CE como la Ley catalana 16/2002 han establecido esas previsiones en su anexos, lo que descarta el carácter técnico o coyuntural de la materia y la necesidad de remitir su regulación al posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo, ese argumento no resulta admisible porque prescinde de otros elementos que lo desproveen de la relevancia que se le quiere dar. Ciertamente, la Directiva 2002/49/CE recoge en sus anexos una serie de condiciones técnicas y requisitos mínimos que deberán cumplirse, pero ello es consustancial a su naturaleza de acto legislativo en el que se establece un resultado u objetivo que los Estados miembros destinatarios están obligados a cumplir, pero quedando a la elección de las autoridades nacionales la decisión acerca de la forma y los medios a través de los cuales darle cumplimiento [art. 288 Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)]. Ello significa que la Directiva va a ser desarrollada por cada Estado destinatario y no por una posterior norma europea, de manera que deberá establecer en su texto todas aquellas determinaciones que se consideren necesarias para la consecución del objetivo a alcanzar, sin perjuicio de que se puedan delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo (art. 290.1 TFUE). No hay aquí, por tanto, un esquema similar al existente en nuestro ordenamiento que permite regular una materia a través del binomio ley-reglamento de desarrollo.

Pues bien, en este caso, la Directiva reseñada ha recogido en sus anexos I a V un buen número de cuestiones técnicas (el anexo VI se refiere a la información que debe comunicarse a la Comisión) que deberán ser observadas por los Estados miembros al trasponerla, pero, al mismo tiempo, conscientes las autoridades europeas de la naturaleza esencialmente técnica y mudable de buena parte de su contenido, ha autorizado a la Comisión, en el art. 12 de la Directiva, a adaptar al progreso técnico y científico el punto 3 del anexo I y los anexos II y III.

En todo caso, el contenido de la Directiva no condiciona el modo de trasposición de la misma en el orden interno, que deberá realizarse de acuerdo con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3) y a través de los instrumentos normativos que ofrezca el ordenamiento jurídico interno; esto que implica no sólo la posibilidad de acudir al ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), sino, también, al ejercicio de la potestad reglamentaria que el art. 97 CE reconoce al Gobierno de la Nación, siempre que fuera necesaria como complemento de la regulación legal. La propia normativa europea no es ajena esta realidad y, así, el art. 14.1 de la Directiva 2002/49/CE dispone que los Estados miembros “pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva”.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2002 recoge en sus anexos un buen número de determinaciones técnicas, no lo es menos que la propia Ley degrada el rango de esas previsiones en su disposición final primera al habilitar al Gobierno para adaptar los indicados anexos a los requerimientos de carácter medioambiental o técnico que lo justifiquen, y a los que sean aplicables como consecuencia de la normativa comunitaria sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Esto es, el propio Parlamento recurrente reconoce en dicha Ley el carácter cambiante de los aspectos recogidos en los anexos, motivo por el que autoriza al Gobierno a adaptarlos, con objeto de no tener que modificar la Ley, con todo el procedimiento legislativo que ello conlleva, cada vez que se produzca una variación en esos aspectos técnicos, sea por la alteración de las circunstancias medioambientales, sea por los avances de la técnica o por la modificación de la normativa europea en la materia. De hecho, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ya ha hecho uso de esa habilitación, a través del Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, y se adaptan sus anexos.

En consecuencia, el ejemplo de la Ley catalana 16/2002 que, en la práctica, conduce al mismo resultado final de habilitación a la regulación reglamentaria que el sistema adoptado por la Ley del ruido, sólo serviría para situar el debate en el marco de la técnica legislativa, en orden a dilucidar cuál de las dos opciones resulta más adecuada. Sin embargo, no es ese un debate que corresponda ventilar a este Tribunal, pues, como hemos afirmado reiteradamente, “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa”, razón por la cual no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”, habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). Por tal razón, deberemos limitarnos a examinar la cuestión dentro de los estrictos cánones constitucionales que hemos dejado establecidos en el fundamento anterior.

9. Abordando ya el examen de los distintos preceptos en los que, según entiende el recurrente, no se encuentra justificada la remisión al reglamento para la regulación contemplada en los mismos, debemos iniciar nuestra labor con el estudio del contenido del art. 10.2 de la Ley. Este precepto defiere al Gobierno el establecimiento de los criterios técnicos que han de servir para medir o calcular el ruido a efectos de la delimitación de las zonas de servidumbre acústica en los correspondientes mapas de ruido. Se trata, con toda evidencia, de un aspecto eminentemente técnico, cuya determinación exhaustiva en la Ley no resulta idónea, por lo que ha de estimarse constitucionalmente aceptable su remisión a una ulterior regulación reglamentaria.

A la misma conclusión se ha de llegar en cuanto al art. 12.1, según el cual el Gobierno deberá determinar los valores límite de emisión y de inmisión de los diferentes emisores acústicos, previendo, además, que pueda reducirlos cuando se produzcan importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles que lo hagan posible. Hay que tener presente en este caso no sólo el carácter técnico de la regulación sino, además, el amplio elenco de hasta doce tipos de emisores acústicos que se establece en el apartado 2 (ampliable a otros, según el apartado 3), respecto de cada uno de los cuales habrán de establecerse esos valores límite de emisión e inmisión, susceptibles de ser modificados, como el propio precepto reconoce, lo que ha de dar lugar a una prolija regulación, que puede sufrir alteraciones en función de la evolución tecnológica, lo que la convierte en objeto más propio de una norma reglamentaria que de la Ley.

También hemos de considerar justificada la habilitación al Gobierno por parte del art. 12.3 para establecer valores límite aplicables a otras actividades, comportamientos y productos no contemplados en el apartado 2. La Ley establece un listado con los principales grupos de emisores acústicos, pero no es una relación que constituya un *numerus clausus*, ya que el legislador estatal reconoce que pueden surgir otras situaciones o actividades no contempladas en esa lista que pueda ser preciso reglar por su incidencia sobre la contaminación acústica, imponiéndoles unos valores límite, de suerte que resultaría desproporcionado tener que modificar la Ley cada vez que se pusiera de manifiesto la necesidad de contemplar otros posibles emisores acústicos no incluidos en la relación legalmente establecida. Por ello, en este caso resulta imprescindible la colaboración del reglamento para completar las determinaciones de la Ley.

Si resulta constitucionalmente lícita la remisión al Gobierno para la determinación de los valores límite de inmisión y emisión, también habrá de serlo la habilitación que contempla el art. 13 a) para regular reglamentariamente los métodos de evaluación en orden a determinar tales valores, que constituye una cuestión de estricta índole técnica.

Discute igualmente el Parlamento de Cataluña la remisión al Gobierno en el art. 15.3 de la potestad para completar la regulación de los mapas de ruido, determinando sus tipos, su contenido mínimo, su formato y las formas de publicidad. En este caso, la Ley establece unas normas en cuanto a los tipos de mapas de ruido por referencia a su objeto (art. 14), sus fines y el contenido indispensable que la Ley les asigna (art. 15.1 y 2), así como en relación con su vigencia (art. 16); no sólo existe una habilitación legal, sino, además, unas pautas o criterios mínimos a través de los cuales se fija un marco legal preciso al que se habrá de sujetar el desarrollo reglamentario y que resulta indisponible para el mismo. Teniendo en cuenta el marcado carácter técnico de la cuestión y las variadas determinaciones que puede precisar cada uno de los distintos mapas de ruido, no parece que se pueda exigir constitucionalmente a la Ley en este caso que incluya un régimen acabado y completo en el que queden perfilados todos los detalles de la regulación de los mencionados mapas, siendo suficiente con el establecimiento de las condiciones esenciales que deban ser observadas de manera inexcusable por la norma reglamentaria que se dicte al amparo de la remisión contenida en el art. 15.3, por lo que hemos de entender que éste cumple con la función que le está asignada.

La última remisión al reglamento que discute el Parlamento de Cataluña es la contenida en la disposición adicional séptima, conforme a la cual el Gobierno podrá exigir reglamentariamente que la instalación o comercialización de determinados emisores acústicos se acompañe de información suficiente sobre los índices de emisión, información que también se determinará reglamentariamente. Entiende el recurrente que la redacción de la disposición no es lo suficientemente precisa como para conocer cuál será el alcance de lo básico, lo que produce una indeterminación excesiva de aspectos que tienen esa calificación. Sin embargo, más allá de esa exigencia de mayor detalle en la regulación legal, no expresa el recurrente qué aspectos de la regulación deberían quedar reservados a la Ley para asegurar la admisible intervención del normador reglamentario en la determinación de las bases, de acuerdo con nuestra doctrina [STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 7 b)]. Parece preocuparle más el uso que pueda hacer el Gobierno de esa habilitación para llevar a cabo el correspondiente desarrollo reglamentario, lo que otorga a la impugnación carácter preventivo que se encuentra vedado por nuestra doctrina (por todas, STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 8). Nada impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal.

En todo caso, podemos señalar que la cuestión remitida a la determinación del Gobierno presenta un evidente carácter técnico, que permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia. No es discutible que la concreción de todos y cada uno de los emisores acústicos que por sus índices de emisión deban ir acompañados de información suficiente sobre dichos índices, bien sea en los procesos de comercialización bien en los de instalación, así como de los aspectos sobre los que en cada caso haya de extenderse esa información, hacen virtualmente imposible una determinación *ex lege* cumplida tanto de los emisores que deban sujetarse a esa necesidad de información al público como de los requisitos básicos que debe satisfacer tal información, previsión que, por lo demás, no es sino un trasunto de la necesidad de prestar información al público sobre la contaminación acústica, que se regula en el art. 5 de la Ley.

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto en este fundamento, debe ser rechazada en su conjunto la impugnación de la disposición final primera de la Ley del ruido fundada en la declaración como básicos de los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a) y 15.3, así como la disposición adicional séptima, que efectúan remisiones a la ulterior regulación reglamentaria.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con una parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia y, en consecuencia, con el fallo.

Nuestra discrepancia se ciñe a la conclusión que sienta la Sentencia en el fundamento jurídico 6 b) sobre la conformidad con la Constitución de la competencia estatal para la “delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre” en “los sectores de territorio situados en el entorno de [las] infraestructuras [de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario u otras que se determinen reglamentariamente], existentes o proyectadas” [art. 4.1 b) en conexión con el art. 10.1, de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido].

A nuestro juicio, la Sentencia no contiene una fundamentación adecuada de por qué el Estado puede asumir competencias ejecutivas para la determinación de servidumbres acústicas en el entorno de las infraestructuras de competencia estatal, cuando la competencia a tal efecto corresponde, según el bloque de constitucionalidad y como reconoce la propia Sentencia, a la Comunidad Autónoma recurrente. En efecto, la Sentencia no niega que la Comunidad Autónoma recurrente sea competente para realizar esa determinación dentro de su territorio en virtud de sus competencias en materia de medio ambiente (art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Sin embargo, trata de justificar que el Estado también puede hacerlo a partir de sus competencias sectoriales en materia de infraestructuras. A continuación examinamos los argumentos de que se sirve a tal fin la Sentencia y exponemos las razones por las que no los compartimos.

1. La Sentencia de la que discrepamos cita la doctrina de la STC 13/1998, relativa a la declaración de impacto ambiental, y la STC 245/2012, relativa a la Ley del sector ferroviario y, a partir de ambas, afirma lo siguiente: “El Estado ha de poder ponderar los efectos que la infraestructura produce sobre el entorno para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos. Ello acarrea ineludiblemente que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial pueden condicionar la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 22). No obstante, tales limitaciones, en la medida que no sean necesarias para el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, deben operar como limitaciones mínimas. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas podrán ampliarlas en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales”.

2. En nuestra opinión, el argumento no es convincente. Puede servir para justificar la competencia normativa del Estado “para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos”, pero no para justificar la asunción de competencias ejecutivas en casos concretos, las cuales únicamente podrían encontrar fundamento en los títulos competenciales relacionados con la infraestructura de que se trate.

En segundo lugar, la doctrina constitucional que invoca la Sentencia no apoya la conclusión que pretende extraerse. La STC 13/1998 atribuyó al Estado la competencia de aprobación de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras de su competencia, considerando que esa aprobación determinaba la viabilidad y las condiciones de realización de la infraestructura (esto es, si la infraestructura podría existir y en qué términos), lo que justificaba la prevalencia de la competencia sectorial estatal. Por su parte, la STC 245/2012 reconoció la prevalencia de las competencias estatales, pero solamente en los casos en que la imposición de servidumbres esté directamente relacionada con el funcionamiento de la infraestructura.

En suma, la Sentencia extiende la doctrina sobre la prevalencia sectorial estatal apreciada en la STC 245/2012 a un caso en el que no concurre el presupuesto de hecho de aquella doctrina: que la imposición de limitaciones de usos, actividades, instalaciones o edificaciones tengan que ver directamente con el desarrollo o el funcionamiento de la infraestructura. En la norma impugnada no se trata de condicionar el sí y el cómo de una infraestructura de titularidad estatal (como fue el caso de la declaración de impacto ambiental resuelto por la STC 13/1998) ni de afectar a su funcionamiento o desarrollo (caso resuelto en la STC 245/2012), sino de decisiones ejecutivas del Estado que —según la propia Sentencia— imponen limitaciones sobre “sectores situados en el entorno de las infraestructuras, existentes o proyectadas, que no afectan en modo alguno al funcionamiento de aquellas ni están dirigidas a la seguridad de los usuarios, sino a la protección de la población y el medio ambiente”.

Así pues, si se descarta la pertinencia de la invocación de la STC 245/2012, tal como acabamos de explicar, la única fundamentación de la competencia estatal que queda en la Sentencia emerge con nitidez en las cinco palabras con las que comienza su razonamiento: “El Estado ha de poder”. Habrá quien, desde una perspectiva psicoanalítica, contemple esas palabras como un desliz freudiano.

En tercer lugar, la construcción que se desprende de la Sentencia tampoco es admisible desde otro punto de vista. Según la Sentencia, la determinación estatal de las zonas de servidumbre acústica constituyen limitaciones mínimas que pueden ser ampliadas por las Comunidades Autónomas “en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales”. La Sentencia de la que discrepamos parece desconocer que se trata de competencias ejecutivas, no normativas, respecto a cuyo ejercicio nuestra doctrina nunca ha efectuado la diferenciación competencial que se pretende, entre actos ejecutivos “de limitación o protección mínima”, por un lado, y actos ejecutivos “de limitación o protección adicional”, por otro.

Finalmente, la aparente preservación de la competencia ejecutiva autonómica no es tal ya que, acto seguido, la Sentencia supedita esa competencia a una condición, la no perturbación del funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, que, en rigor no es predicable de los terrenos situados en el entorno de la infraestructura y que, por tanto, no podemos prever qué impacto efectivo pueda tener en el alcance de la competencia autonómica.

3. En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preocupación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales.

Madrid, a nueve de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 162/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:162

Recurso de inconstitucionalidad 1511-2011 . Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

Competencias sobre medio ambiente: nulidad de la Ley autonómica que contraviene la prohibición, establecida por la normativa básica estatal, de cambio del uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años (STC 97/2013).

1. Debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la ley impugnada por vulnerar la legislación básica del Estado, pues tiene por objeto la aprobación del proyecto de una determinada infraestructura sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por la Ley de montes, sin que nos encontremos en alguna de las excepciones previstas en aquella Ley [FJ 5].

2. La prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal, lo que hace que encaje sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal, ex art. 149.1.23 CE, para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales (STC 97/2013) [FJ 4].

3. El Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales (SSTC 101/2005, 97/2013) [FJ 4].

4. Para que exista inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario, en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (STC 39/2014) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1511-2011, promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”. Ha comparecido y formulado alegaciones el Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 11 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado por el que, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, con expresa invocación del art. 161.2 CE y del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de la Ley recurrida.

Examina en primer término el representante estatal el *iter* procesal previo a la formulación del presente recurso de inconstitucionalidad, señalando que, antes de la finalización del plazo de tres meses desde la publicación de la citada Ley, la comisión bilateral de cooperación Administración general del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla y León, en reunión celebrada el 10 de septiembre de 2010, decidió aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, adoptando un acuerdo en el que se contemplaba, entre otros aspectos, el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias sobre la precitada Ley. El acuerdo fue comunicado a este Tribunal y publicado el 28 de septiembre de 2010 en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

Habiendo resultado infructuoso el trámite previsto en el art. 33.2 LOTC, el Consejo de Ministros decidió solicitar del Presidente del Gobierno el planteamiento del presente recurso de inconstitucionalidad, que se formalizó dentro del plazo de nueve meses desde la publicación de la Ley, a que se refiere el precitado art. 33.2 LOTC.

El recurso se dirige contra la totalidad de la Ley 6/2010 y se fundamenta por el Abogado del Estado en la vulneración de lo dispuesto en los arts. 24, 106 y 149.1.23 CE.

Se alega en primer término por el Abogado del Estado que la Ley autonómica incurre en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente. En concreto, el artículo único, apartado 32 de la Ley 10/2006, de 28 de abril por el que se modifica el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, que se dicta al amparo de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE y tiene carácter básico, prescribe que las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones de restauración de los terrenos forestales incendiados, y prohíbe el cambio de uso forestal al menos durante treinta años y toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el período que determine la legislación autonómica. A su vez, el art. 92 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, que regula las prohibiciones y limitaciones en montes incendiados, dispone que queda prohibido el cambio de uso forestal de los montes afectados por incendios durante un plazo de treinta años (apartado 2), y la modificación de la clasificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales durante treinta años (apartado 3).

Señala el representante estatal que los terrenos sobre los que se ubica el proyecto regional declarado por la Ley 6/2010, fueron objeto de un cambio de uso forestal para la ejecución de una pista de esquí seco, por resolución de 14 de marzo de 2007 del jefe del servicio territorial de Medio Ambiente de Valladolid. Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, se confirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes.

En la citada Sentencia se sientan dos conclusiones, que a su vez son recogidas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Valladolid: que en el año 1999, el monte Eriales de Tordesillas y anejos resultó afectado por un incendio, provocado por un accidente ocasionado por un vehículo y que la zona afectada por la instalación de la pista de esquí seco, la infraestructura proyectada, así como su zona de influencia desafectada del monte, son una parte de la zona incendiada.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.

En lo que respecta al carácter básico de la legislación estatal vulnerada, alega el Abogado del Estado, que la incuestionable necesidad de observar un período mínimo de tiempo sin permitir el cambio de uso de los terrenos forestales afectados por un incendio, para favorecer con ello la regeneración de la cubierta vegetal de los mismos, viene a legitimar la actuación estatal al respecto. El hecho de tener esta prohibición de treinta años una inmediata y directa influencia sobre dicha regeneración, como elemento que es del medio ambiente, evidencia que el dictado del precepto básico de referencia se ha llevado a cabo dentro del marco estricto de la competencia sobre protección del medio ambiente, propia del Estado, y se convierte en límite válido de otras competencias autonómicas, aún exclusivas.

Por ello, la Ley 6/2010 se halla en clara contradicción con lo dispuesto en la legislación básica estatal, constituida por el art. 50 de la Ley de montes, al constituir la construcción del complejo que nos ocupa una actividad de todo punto incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del monte sobre el que pretende llevarse a cabo, impidiendo que el mismo pueda alcanzar la potencia forestal de arbolado que poseía antes del incendio ocurrido en 1999.

Se alega asimismo por el Abogado del Estado la vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 de la Constitución, por abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley. Este motivo de inconstitucionalidad parte de la premisa de que la finalidad de la Ley 6/2010 es impedir el despliegue de la normal eficacia de los fallos judiciales mencionados. La Ley recurrida genera el efecto de impedir o dificultar el cumplimiento en sus propios términos de tales fallos judiciales, lo que constituye una clara violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las sentencias recaídas. En este contexto, se cita tanto la doctrina de este Tribunal (SSTC 73/2000, FJ 9; y 312/2006, FFJJ 4 y ss.) como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que exigen una relación razonable de proporcionalidad en la intervención del legislador, que no conduzca a un sacrificio excesivo de los derechos e intereses judicialmente tutelados, siempre teniendo en cuenta que el “solo interés financiero no permite justificar la intervención retroactiva de una ley de validación” (STEDH caso *Joubert contra Francia*).

En estrecha relación con el art. 24.1 CE, resulta también infringida la cláusula constitucional de control jurisdiccional de la Administración recogida en el art. 106.1 CE. En la STC 31/2000, se califica como principio consustancial al Estado de Derecho, el de sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. La Ley autonómica vulnera el art. 106.1 CE, al impedir el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales anulatorias de la autorización de uso, entrañando un abuso del privilegio jurisdiccional de las normas con fuerza de ley, al interferir indebidamente en la eficacia de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa llevada a cabo.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 29 de marzo de 2011, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

3. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente, registrado el 13 de abril de 2011, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Mesa del Congreso, por escrito de su Presidente, registrado el 13 de abril de 2011, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. En fecha 29 de abril de 2011 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León, en el que se solicita la íntegra desestimación del recurso formulado.

Considera el Letrado autonómico que la Ley 6/2010 se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 70.1.6 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Al amparo de dicha competencia se aprobó la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, que prevé que la actividad de la Junta de Castilla y León se realizará, entre otros instrumentos, a través de los proyectos regionales. De acuerdo con el art. 20 de dicha Ley, estos proyectos tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la Comunidad Autónoma.

A juicio de la representación autonómica, la Ley 43/2003, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso, dado que no tiene por objeto delimitar las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la ordenación del territorio, y no se ha dictado para regular o armonizar el ejercicio de las competencias autonómicas en relación con esta materia, sobre la cual la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas. A ello se añade que la Ley 6/2010 no contiene regulación en materia forestal, ni habilitación que contravenga la prohibición que establece el art. 50 de la Ley 43/2003, sino que se limita a aprobar un instrumento de ordenación del territorio, con sujeción a las determinaciones que la normativa aplicable exige en esta materia.

Considera asimismo el Letrado autonómico que la Ley 6/2010 no vulnera los arts. 24.1 y 106.1 CE, y, con extensa cita de lo señalado en la STC 73/2000, y en las SSTS 2861 y 4573 del año 2000, concluye que existe una previsión legal que obedece, precisamente, a circunstancias como las aquí concurrentes, y que es la contenida en el art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que regula el incidente de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia, circunstancia que sólo es posible, como señala el propio Tribunal Constitucional, cuando varía el régimen jurídico de lo resuelto en la sentencia cuya ejecución deviene legalmente imposible. Considera pues que no existe violación del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de ejecución de las resoluciones judiciales, por cuanto se dan todos los presupuestos que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han analizado para llegar a afirmar que no se produce una vulneración del citado derecho fundamental por la modificación del régimen jurídico en que se amparó el acto administrativo que resultó judicialmente anulado bajo el régimen jurídico anterior.

En cuanto al reproche de inconstitucionalidad dirigido al art. 106.1 CE, estima el Letrado que dicho precepto no entraría en juego, dado que lo que se está analizando es una actuación legislativa. En cuanto al hecho de entender que la aprobación de la Ley 6/2010 tiene por objeto impedir el control de la jurisdicción ordinaria, se recuerda por el Letrado la jurisprudencia contenida en el STC 248/2000, en la que se afirmaba que nuestro sistema constitucional desconoce la existencia de una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo; y en la STC 181/2000 se pronuncia asimismo sobre una supuesta “reserva de jurisdicción”.

6. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno acordó, mediante providencia de 31 de mayo de 2011 conceder a las partes personadas un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Abogado del Estado, en escrito de 7 de junio de 2011, solicita el mantenimiento de la suspensión de la Ley impugnada, afirmando que debe prevalecer la aplicación de la ley estatal hasta que se resuelva el recurso, al tratarse de una normativa protectora del interés ecológico, frente a una normativa autonómica que opta por dar prevalencia al desarrollo económico de la zona rural; el irreparable daño que para los terrenos forestales incendiados supone la ejecución del proyecto regional, al impedir la regeneración del monte incendiado, así como la restauración de su hábitat y la supervivencia de las especies de flora y fauna silvestre que allí habitan.; y se alega asimismo la inexistencia de perjuicio alguno por la suspensión de la Ley impugnada, pues el mantenimiento de la prohibición de cambio de uso no produciría más consecuencias que las estrictamente económicas que, en el supuesto de que se estimase la impugnación, podrían ser objeto de reparación, por lo que no concurren intereses por los que haya de sacrificarse el interés ecológico y que justifiquen el levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida.

El Letrado de la Junta de Castilla y León, en escrito de fecha 13 de junio de 2011, solicita que se proceda a levantar la suspensión acordada. Considera al respecto que la vigencia de la Ley cuestionada no alcanza a producir perjuicios irreparables ni para el interés general ni para los intereses particulares. Afirma que al momento de interponerse el recurso de inconstitucionalidad, las obras del complejo, no sólo estaban iniciadas sino muy avanzadas, por lo que el “perjuicio” ambiental que se pudiera achacar estaría ya consumado; afirma que se han promovido cuestiones de inconstitucionalidad en relación con esta misma norma, con su inmediato efecto de suspender el curso de los correspondientes incidentes de ejecución. Considera el Letrado que el levantamiento de la suspensión acordada, no afectaría en absoluto al derecho que se alega como vulnerado, que se encuentra sobradamente protegido por el cauce adecuado a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. Finalmente, señala que el levantamiento de la suspensión produciría unos beneficios concretados en el desarrollo económico de la zona rural en la que se enclava el proyecto, facilitando el fomento de un modelo basado en la equidad territorial y en la cohesión social.

7. Por ATC 114/2011, de 19 de julio, se acordó mantener la suspensión de la disposición impugnada. Según se razona en el fundamento jurídico 5 de dicha resolución, a fin de valorar adecuadamente los efectos perjudiciales que se producirían para los intereses generales vinculados a la protección del medio ambiente, es preciso señalar que la importancia ecológica de los montes y terrenos forestales ha sido constatada por nuestra doctrina en relación a este tipo de incidentes (ATC 88/2008) y de dicha importancia se hacen igualmente eco tanto la legislación estatal (Ley 43/2003) como la autonómica (Ley 3/2009) respondiendo así al mandato de utilización racional de los recursos naturales contenido en el art. 45 CE, lo que hace que sea posible concluir que la regeneración de la vegetación forestal en los terrenos de tal carácter que se hayan visto afectados por incendios constituye un objetivo perseguido por igual en las legislaciones estatal y autonómica en materia de montes.

En lo que respecta a los perjuicios alegados por el Abogado del Estado, se señala en el ATC 114/2011 que el complejo al que la Ley 6/2010 se refiere pretende ubicarse en unos montes que, en su momento, sufrieron un incendio forestal; que las obras ya realizadas o en curso de realización afectan al terreno forestal en cuestión y, en particular, a la regeneración de cubierta vegetal en su momento afectada por el incendio; y que los terrenos en los que se ubica el proyecto estaban clasificados como suelo rústico protegido, en atención a integrar superficies de valor natural paisajístico y forestal. Por ello, se concluye que la norma impugnada no resulta ser indiferente desde la perspectiva del interés ecológico y medioambiental que hemos considerado preferente en nuestra doctrina, y el levantamiento de la suspensión colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales susceptibles de protección, y consistentes en la regeneración de la masa forestal en una zona protegida por el propio planeamiento urbanístico. La implantación de instalaciones en esa zona podría dar lugar, además, a la consolidación de situaciones jurídicas difíciles de reparar si la norma no se declara conforme a la Constitución y a aquellas situaciones jurídicas vinculadas a la construcción y posterior explotación del Complejo que pudieran o hubieran de ser anuladas. En definitiva se afirma, que se han aportado elementos de juicio suficientes para apreciar que concurren las notas de certeza e inmediatez de los daños e imposibilidad de corregir los posibles perjuicios susceptibles de ser considerados como determinantes para acordar el mantenimiento de la suspensión de la Ley impugnada. El perseguido efecto dinamizador de la actividad económica que se infiere de la Ley autonómica no reviste por sí solo la entidad suficiente para enervar la prevalencia otorgada a los intereses específicamente medioambientales.

8. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se acordó señalar para esta misma fecha la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, en cuya parte dispositiva se establece lo siguiente:

“Artículo Único

1. Se declara Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad el “Complejo de Ocio y Aventura MESETA-SKI” con el contenido que se describe en el Anexo I de esta Ley.

2. Los efectos de la presente declaración serán los previstos para los Proyectos regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio respecto de tales instrumentos, y en concreto, la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento al servicio de todos los ciudadanos.

3. Las determinaciones del Proyecto Regional son de aplicación plena, con los efectos previstos en el art. 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, salvo el presupuesto, que tiene carácter orientativo.

Disposición Adicional Única.- Modificación del planeamiento vigente.

La aprobación del presente Proyecto Regional comporta la directa modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Tordesillas, aprobado definitivamente por Acuerdo de 29 de septiembre de 2005, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid (B.O.C y L de 4 de noviembre de 2005), de forma que en el ámbito del Proyecto Regional, las determinaciones urbanísticas aplicables serán las previstas en el propio Proyecto Regional.

Disposición Final Primera.- Desarrollo y aplicación del Proyecto Regional

Se habilita a la Junta de Castilla y león para el desarrollo normativo y modificación de las determinaciones de este Proyecto Regional.

Disposición Final Segunda.- Entrada en vigor

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.”

La Ley se acompaña de un anexo que recoge los documentos que integran el proyecto regional (memoria, planos de información y de ordenación, estudio de impacto ambiental y proyecto refundido).

El Abogado del Estado —como detalladamente se expone en los antecedentes de la presente resolución— fundamenta la impugnación de la Ley autonómica en la vulneración de lo dispuesto en los arts. 24.1, 106.1 y 149.1.23 CE. Se argumenta, en primer lugar, que la Ley 6/2010 vulnera la legislación básica estatal en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), concretada en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos afectados por un incendio, al menos durante treinta años. Se alega igualmente que la Ley 6/2010 genera el efecto de impedir o dificultar el cumplimiento en sus propios términos de aquellos fallos judiciales que habían anulado el cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí, lo que constituye una violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las sentencias recaídas (art. 24.1 CE); que resulta infringida la cláusula constitucional de control jurisdiccional de la Administración recogida en el art. 106.1 CE, al interferir indebidamente en la eficacia de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa llevada a cabo.

El Letrado de la Junta de Castilla y León rechaza que se hayan producido las alegadas vulneraciones, pues considera que la Ley impugnada ha sido dictada al amparo de las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación del territorio y, a su juicio, la Ley 43/2003, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso, dado que no tiene por objeto delimitar las competencias estatales y autonómicas en materia de ordenación del territorio, y la Ley impugnada no contiene, además, regulación alguna en materia forestal, ni habilitación que contravenga la prohibición establecida en el art. 50 de la mencionada ley estatal. Asimismo, afirma que no se ha producido una vulneración del art. 24.1 CE, pues existe una previsión legal que obedece precisamente a circunstancias como las aquí concurrentes, y que es la contenida en el art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que contempla el incidente de imposibilidad legal de ejecución de una sentencia; y descarta asimismo la vulneración del art. 106.1 CE, dado que lo que se analiza es una actuación legislativa y la jurisprudencia constitucional ha afirmado que nuestro sistema constitucional desconoce la existencia de una reserva reglamentaria inaccesible al poder legislativo.

2. Antes de proceder a la resolución del fondo del asunto es necesario referirse brevemente a las circunstancias en las que surge el presente recurso, con la finalidad de situarlo en su contexto.

A estos efectos, resulta conveniente recordar que —como se constata en la documentación aportada por el Abogado del Estado—, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Valladolid, declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de gobierno local del ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se concedió la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco, en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por infracción de la normativa urbanística y medio ambiental. Con posterioridad, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de mayo de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la misma. Asimismo, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, vino a estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ecologista para la defensa de la naturaleza, contra la resolución de 13 de diciembre de 2007, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, por la que se autorizaba el cambio de uso forestal de la parcela “Eriales de Tordesillas” en Villaviejo del Cerro, recogiendo los argumentos contenidos en la primera de las resoluciones citadas. En las resoluciones judiciales aludidas se ponía de manifiesto el desconocimiento por parte de las distintas resoluciones administrativas impugnadas de lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes.

Habiendo sido incoado incidente de ejecución de sentencia, la aprobación de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de las Cortes de Castilla y León, de declaración del proyecto regional del “Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski”, cuyo artículo único declara dicho complejo como “proyecto regional por su singular interés para la Comunidad” y la “inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento al servicio de todos los ciudadanos”, vino a determinar la imposibilidad legal sobrevenida de ejecución del fallo judicial.

Lo hasta ahora expuesto resulta relevante aunque no decisivo para la resolución de este recurso. La relevancia de los citados antecedentes tiene que ver con la problemática que, en sede judicial, precedió a la aprobación de esta Ley y que el Abogado del Estado apunta, aunque no como eje central de su planteamiento, en su recurso.

Como se ha anticipado, una serie de pronunciamientos judiciales emitidos por las diversas instancias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del territorio de aquella Comunidad Autónoma, coincidentes todos ellos en sostener la inobservancia de lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley estatal 43/2003, de montes, han llevado al legislador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a tomar una iniciativa legislativa encaminada a superar el sentido de aquellos fallos judiciales que, como se ha anticipado, han sido puestos de manifiesto por el recurrente en su escrito de alegaciones aunque no tomados como punto de referencia principal de su tesis.

Por ello, aun cuando este Tribunal no pueda dejar de lado tal argumento, no podemos olvidar que el principio dispositivo que, destacadamente, rige en este proceso de constitucionalidad debe abocar a que, de modo principal, tengamos que centrar nuestro enjuiciamiento en el análisis de la cuestión que, preponderantemente, suscita el Abogado del Estado en su recurso. Tal cuestión no es otra que la de la alegada vulneración del régimen constitucional de delimitación competencial que el recurrente ha planteado.

3. Una vez recordado el contexto en el que surge el presente recurso, debemos comenzar nuestro análisis examinando la alegada vulneración de la distribución competencial, toda vez que, constituyendo la primera y más desarrollada alegación del Abogado del Estado, la eventual estimación de tal queja entrañaría la innecesaridad de entrar a examinar el resto de quejas alegadas, pues la competencia se constituye en el presupuesto para poder adoptar la norma impugnada.

Así, se alega por el Abogado del Estado que la Ley 6/2010 incurre en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, pues los terrenos sobre los que se ubica el proyecto regional declarado por la Ley 6/2010, son, como confirmarían las diferentes resoluciones judiciales, una parte de una zona incendiada en el año 1999, el monte Eriales de Tordesillas y anejos.

En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este Tribunal ha venido elaborando doctrina que se resume en la consideración de que “para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa” (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3).

4. Así, nos corresponde examinar en primer lugar la condición básica de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada en esta *litis*, en esta ocasión el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, en la redacción dada por el apartado 32 del artículo único de la Ley 10/2006.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 50.1 “las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido: a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años. b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica”, en tanto que en el inciso segundo del precepto se abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas acuerden excepciones a dicha prohibición con carácter singular. Para ello, exige que el cambio de uso estuviera previsto, con anterioridad al incendio forestal, en: “1. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. 2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. 3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono”.

Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de afirmar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley de montes en su STC 97/2013, de 23 de abril, donde consideramos que la finalidad disuasoria de la medida adoptada en el precepto referido, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal “hace que el precepto encaj[e] sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c), a cuyo tenor el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales” [STC 97/2013, de 23 de abril, FJ 4].

5. Constatada la naturaleza básica del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, debemos examinar a continuación si existe entre la norma estatal y la Ley autonómica impugnada una contradicción efectiva, no sin antes subrayar, *prima facie*, que la Ley 6/2010 ahora enjuiciada no parece guardar correspondencia sistemática alguna con la normativa específica que las Cortes de Castilla y León han aprobado sobre esta materia, pues el art. 92 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, sí parece adecuarse a la legislación básica del Estado, cuando, en relación con las prohibiciones y limitaciones en montes incendiados, dispone que queda prohibido el cambio de uso forestal de los montes afectados por incendios durante un plazo de treinta años (apartado 2), y la modificación de la clasificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales durante treinta años (apartado 3).

Sea como fuere, la Ley 6/2010, que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, se dicta en el marco de lo dispuesto por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León, que tras señalar en el art. 20.2 que corresponde a la Junta de Castilla y León la aprobación de los planes y proyectos regionales, en su art. 24.6 habilita a las Cortes autonómicas para la aprobación de proyectos regionales de excepcional relevancia, para el desarrollo social o económico de Castilla y León.

La Ley impugnada se dicta en uso de la mencionada habilitación, tiene por objeto la aprobación del proyecto de una determinada infraestructura —el complejo de ocio y aventura Meseta-Ski—, agotando en ello su contenido y eficacia, y procediendo a la directa modificación del plan general de ordenación urbana del ayuntamiento de Tordesillas.

En este supuesto concreto la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia en materia de ordenación del territorio sobre unos terrenos que se vieron afectados por un incendio en 1999. Así, se confirma en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, donde se reafirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.

Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional “Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski” sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado.

Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

La conclusión alcanzada hace innecesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones alegadas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 163/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:163

Recurso de inconstitucionalidad 5007-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en relación con sendos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

Sistema de financiación autonómica: STC 76/2014 (constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009).

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es coincidente con los recursos de inconstitucionalidad resueltos por nuestras SSTC 76/2014 y 152/2014, cuya doctrina debe darse aquí por reproducida [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5007-2011, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, al considerar que se vulneran los artículos 2, 9.3, 31.2, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, todos ellos de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1 y 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y con los arts. 70.1.3, 82, 83 y 84 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León así como con los arts. 2 a 22, 24 y disposiciones adicional quinta, transitorias primera y segunda, y final quinta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Registro General de este Tribunal con fecha 16 de septiembre de 2011, el Director de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en representación de su Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, en adelante), así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados.

Los preceptos impugnados se refieren a las entregas a cuenta del denominado fondo de suficiencia global del sistema de financiación autonómica (art. 128) y a la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía (art. 129). Considera la demanda que con ellos se habría vulnerado la autonomía política y la suficiencia financiera de Castilla y León pues tienen como efecto restringir y limitar los anticipos a cuenta que corresponde percibir a la citada Comunidad Autónoma en aplicación de las previsiones del vigente modelo de financiación autonómica, de forma que se pone en peligro la financiación de servicios públicos fundamentales constituyendo una manifiesta contravención de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Ambos preceptos se reputan así contrarios a los arts. 2, 9.3, 31.2, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1 y 3.2 LOFCA y con los arts. 70.1.3, 82, 83 y 84 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, así como con los arts. 2 a 22, 24 y disposiciones adicional quinta, transitorias primera y segunda, y final quinta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Tras exponer el marco jurídico en el que se desenvuelve la financiación autonómica, añade la demanda que la Ley 22/2009 constituye necesariamente canon de enjuiciamiento en el presente recurso de inconstitucionalidad, pues se aprueba como culminación de un proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que en la reunión de 15 de julio de 2009 aprueba el acuerdo 6/2009 para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, que entre otros aspectos implica la garantía del principio de suficiencia a través del fondo de suficiencia global, que ha de permitir asegurar la financiación de la totalidad de las competencias autonómicas.

Los preceptos impugnados habrían vulnerado los principios de suficiencia y autonomía financiera, al haber incumplido los requisitos establecidos en la Ley 22/2009 para fijar el importe del fondo de suficiencia global para el año 2011.

El artículo 129 (“Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”) regula la forma en que se liquidará la financiación definitiva del año 2009 durante el ejercicio de 2011, una vez que se conozcan los valores definitivos de los recursos correspondientes al año 2009. Por tanto, el Estado ha aplicado la regularización prevista en el art. 10.2 de la Ley 22/2009 sin cumplir con uno de los requisitos que establece este precepto, y es que se haya liquidado la financiación definitiva del año 2009.

La inconstitucionalidad del artículo 129 implica, según la demanda, que el vicio se extienda necesariamente al artículo 128 (“Entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global”) de la Ley 39/2010, que al referirse a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global remite a la regularización prevista en el art. 10.2 de la Ley 22/2009.

La consecuencia de los anteriores incumplimientos es la reducción de los ingresos de la Comunidad Autónoma respecto a los pactados en el momento de adoptarse el sistema de financiación autonómica por cuanto dicho cálculo se ha efectuado con anterioridad a la liquidación definitiva del ejercicio 2009. En concreto, ello ha determinado que la Comunidad Autónoma haya percibido 225,40 millones de euros menos de los que le habría correspondido si no se hubiera llevado a cabo la regularización en la entrega a cuenta del fondo de suficiencia global.

A ello se añade que la Ley de presupuestos para 2011 incumple también el bloque de la constitucionalidad porque la revisión del fondo de suficiencia global del año 2007 se ha realizado utilizando la previsión elaborada por el Ministerio de Economía y Hacienda respecto de una cantidad desconocida, dado que en el momento de cuantificación de la entrega a cuenta no se conocía con exactitud cuál iba a ser el incremento de la recaudación derivado del alza de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido (IVA), minoración que solamente debería haberse producido cuando se hubiera determinado el importe real de incremento de la recaudación impositiva imputable al aludido incremento de tipos. El hecho de que se haya revisado la entrega a cuenta por variación del IVA en la entrega a cuenta ha determinado que esta Comunidad Autónoma vaya a recibir 176,88 millones de euros menos. Frente a ello, el art. 20.1 de la Ley 22/2009 habría exigido aplicar el fondo de suficiencia global del año base 2007, que no puede ser otro que el acordado en comisión mixta, hasta tanto el Ministerio de Economía y Hacienda disponga de la información necesaria para aplicar el ajuste previsto en el art. 21.1, último párrafo, de la Ley 22/2009, no siendo constitucionalmente admisible que una sola de las partes, el Estado en este caso, ajuste de forma discrecional este fondo de suficiencia global sin atender al verdadero incremento o disminución de los recursos derivado del alza o baja de los tipos impositivos.

Se alega además que la Ley de presupuestos no habría incluido las entregas a cuenta correspondientes a los recursos adicionales que el sistema de financiación autonómica prevé que se incorporen en el año 2010, y que tienen como objetivo aproximar la financiación real de las Comunidades Autónomas a las verdaderas necesidades globales de financiación. En concreto, la Ley 22/2010 establece en su disposición transitoria segunda que se concederán anticipos en 2009, 2010 y 2011 a cuenta de los recursos adicionales del sistema con los porcentajes del 70, 85 y 100 por 100, respectivamente.

Finalmente, se habría infringido también el sistema de financiación al omitir el importe correspondiente al fondo de cooperación, que habría correspondido también en 2011 a la Comunidad de Castilla y León, por cumplir los requisitos previstos en el artículo 24.2 de la Ley 22/2009.

La conclusión de todo ello es la reducción de los recursos de los que va a disponer la Comunidad Autónoma para el año 2011 como consecuencia de reducirse, en la forma expuesta, los recursos financieros con los que debería contar de aplicarse correctamente la previsiones del vigente sistema de financiación autonómica, lo que implica la vulneración de la autonomía y suficiencia financieras de la Comunidad Autónoma. Finalmente, y junto a la vulneración de la suficiencia y autonomía financiera, se achaca a los preceptos impugnados la vulneración del principio de seguridad jurídica, puesto que los mismos se apartan de la práctica seguida en ejercicios presupuestarios anteriores, desconociendo además lo establecido en la Ley 22/2009 y en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009.

2. Por providencia de 18 de octubre de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el de 31 de octubre de 2011 (número 262).

3. El 28 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 31 de octubre de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El 26 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del artículo 34.2 LOTC por ocho días más.

6. Mediante providencia de 31 de octubre de 2011 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado, teniéndole por personado en la representación que legalmente ostenta y prorrogándose en ocho días más el plazo concedido por providencia de 18 de octubre de 2011, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. El 16 de noviembre de 2011 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen y que coinciden sustancialmente con las presentadas en el recurso de inconstitucionalidad 1425-2011.

Comienza el escrito de alegaciones considerando que la demanda no ha levantado la carga alegatoria, construyendo además de forma incorrecta el canon de constitucionalidad.

A continuación, se realiza una breve descripción del contenido y finalidad de los dos artículos impugnados, en conexión con el marco jurídico de la financiación autonómica.

El artículo 128 regula las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global, establecidas en el artículo 20.1, en relación con el artículo 11.2 de la Ley 22/2009. Pues bien, esta Ley arbitra mecanismos para garantizar la suficiencia, si bien debe tenerse en cuenta las diferencias entre la denominada “suficiencia estática”, que se centra en la determinación de las necesidades básicas de financiación y recursos financieros del sistema en el año base, y la “suficiencia dinámica”, que se refiere a la evolución del sistema de financiación. Por tanto, esta última abarca las entregas a cuenta o financiación provisional, y las liquidaciones definitivas o financiación definitiva. La financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, sin perjuicio de que las entregas a cuenta se basen en previsiones. En concreto, el fondo de suficiencia global es un mecanismo de cierre del sistema de financiación al igual que el homónimo fondo regulado en la Ley 21/2001, que regulaba el anterior sistema de financiación. Así se expuso en la STC 248/2007, de 13 diciembre, FJ 5, con consideraciones son aplicables ahora. En tanto que recurso de cierre del sistema asegura que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del fondo de garantía y el propio fondo de suficiencia. Esto es, de acuerdo con el artículo 10.1 de la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia, con referencia al año base, es la diferencia positiva o negativa entre las necesidades globales de financiación, por un lado, y la suma algebraica de su capacidad tributaria (art. 8 Ley 22/2009) y la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (art. 9 de la misma norma), por el otro.

Cuando de lo que se trata es de la financiación provisional, que se refleja en las entregas a cuenta, el fondo de suficiencia global depende fuertemente en su evolución de la marcha de los ingresos tributarios del Estado en los denominados impuestos compartidos (el denominado “ITE” al que se refiere el último párrafo del art. 20.2 de la Ley 22/2009), tal y como resulta de la propia fórmula prevista en el art. 20.1 de la misma Ley. Pues bien, precisamente por su función de cierre del sistema el valor inicial del fondo de suficiencia (cuyo valor se determina en comisión mixta, lo que para Castilla y León tuvo lugar el 21 de diciembre de 2009), debe ser “objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley” (arts. 13.3 LOFCA y 10, apartados 2 y 3, 11 y 20 de la Ley 22/2009) debiendo asimismo revisarse como prevén los arts. 13.4 LOFCA y 21 de la Ley 22/2009, para lo cual no resultan precisos ulteriores acuerdos en comisión mixta (arts. 20.3 y 21.1 de la Ley 22/2009).

Por su parte, el artículo 129 también impugnado, regula la liquidación definitiva del ejercicio 2009. Esta liquidación definitiva es la primera a la que resulta aplicable la Ley 22/2009, y como efectivamente las entregas a cuenta para el ejercicio 2009 se habían basado en unas previsiones de mayor crecimiento económico, a falta de liquidación definitiva de los recursos del sistema para 2009, los mejores datos disponibles en el momento de redactar el anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 revelaban que existiría saldo a favor del Estado. En efecto, de acuerdo con los datos disponibles, a la Comunidad de Castilla y León le correspondían, por liquidación definitiva del fondo de suficiencia global, 636.7171,75 miles de euros, mientras que los pagos que esta Comunidad Autónoma recibió por entregas a cuenta y anticipos conforme a la disposición transitoria primera de la Ley 22/2009 ascendieron a 1.701.948,35 miles de euros, por lo que de la liquidación definitiva resulta un saldo negativo para la Comunidad Autónoma y a favor del Estado por importe de 1.006.230,60 miles de euros, que se recuperará mediante retenciones a practicar a partir del 1 de enero de 2012, según dispone la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009.

Expone a continuación el funcionamiento del sistema de relaciones financieras derivado de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, centrándose en el papel de los anticipos a cuenta de la liquidación final.

Hechas las anteriores consideraciones acerca del funcionamiento del sistema, se centra el alegato del Abogado del Estado en los concretos argumentos de inconstitucionalidad, para concluir que no se ha levantado suficientemente la carga de argumentar que la doctrina reiterada de este Tribunal exige para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma susceptible de ser impugnada en esta jurisdicción. Tras citar la extensa doctrina constitucional que alude a la exigencia de dicha carga (por todas, SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 149/2011, de 28 de septiembre, FJ 1, con cita de muchas otras), alega que la demanda no aporta ni una sola razón constitucional de por qué se recurre el art. 129. Por ello, considera que en su caso la pretendida insuficiencia financiera habrá de entenderse imputada únicamente al art. 128, ya que el art. 129 establece las normas para la liquidación definitiva de la financiación relativa a un ejercicio ya pasado, 2009, por lo que es evidente que carece de todo sentido imputarle que limita los anticipos a cuenta de la liquidación definitiva de 2011, que todavía no se ha producido.

En concreto, para el Abogado del Estado la queja de inconstitucionalidad se ciñe a dos cuestiones:

En primer lugar, a que la Ley de presupuestos no contiene ningún crédito presupuestario para el pago de anticipos “a cuenta de los fondos y recursos adicionales”, contradiciendo así la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009. En realidad, la demanda parece confundir la figura del anticipo y las entregas a cuenta, de naturaleza muy distinta. Así, los 128,09 millones de euros que se pretenden en concepto de “recursos adicionales” se reclaman simultáneamente como anticipo —al amparo de la disposición transitoria segunda— y como entrega a cuenta (esto es, financiación provisional). Además, y por lo que se refiere a la falta de créditos correspondientes al fondo de cooperación, que se piden como “anticipo”, la demanda cita las cifras prevista en 2007, con respecto a la liquidación definitiva de 2009, lo que constituye un error que priva totalmente de base a la pretensión de inconstitucionalidad en relación con dicha ausencia de crédito concreta.

En segundo lugar, se refiere la demanda a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia, contenidas en el art. 128, y que se habrían calculado sin ajustarse a lo dispuesto en la Ley 22/2009, puesto que se ha regularizado el fondo sobre la base de meras estimaciones y sin esperar a la liquidación definitiva de 2009, que se llevó a cabo en julio de 2011, lo que sin embargo no es objeto de mención alguna en el recurso.

Así centradas las cuestiones controvertidas resulta que no puede entenderse impugnado el art. 129, precepto que tan sólo disciplina la liquidación definitiva de los recursos de financiación para 2009, sin que se aporte ni una sola razón de por qué se recurre este precepto.

En cuanto a la impugnación del artículo 128, estima el escrito que carece de sentido imputarle inconstitucionalidad alguna en lo relativo al extremo de los anticipos, pues el artículo 128 tiene por objeto regular “entregas a cuenta” del fondo de suficiencia global, y no “anticipos” como se afirma en la demanda. Se trata sin embargo de figuras distintas, y dado que la regulación de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 nada dice en relación con la concesión de anticipos de Tesorería por vía extrapresupuestaria, carece de sentido imputar a dicho precepto la restricción o limitación de una figura financiera, como los anticipos, que este precepto no regula. En todo caso, los anticipos a que se refiere la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009 no se establecen de forma taxativa, sino como una posibilidad, que en todo caso podrá revestir la forma de anticipos de tesorería.

En relación concretamente con el cálculo de las entregas a cuenta reguladas en el artículo 128, se imputa en la demanda insuficiencia cuantitativa, por entender que dichas entregas a cuenta debían haberse calculado de otra manera, lo que no constituye sino su interpretación interesada de la Ley 22/2009, norma que en todo caso no forma parte del bloque de la constitucionalidad. En todo caso, precisamente esta Ley abona la interpretación contraria, y es que resulta preciso que la financiación provisional se adapte y regularice a los datos disponibles en cada momento, de manera que la pretensión actora de que no se regularice ni se revise el fondo de garantía global a efectos de presupuestar las entregas a cuenta de este fondo para 2011 persigue simplemente una financiación provisional superior a la presupuestada. Además destaca el escrito que la demanda, presentada el 16 de septiembre de 2011, tiene por tanto lugar una vez que ya se disponía de las cifras de liquidación definitiva de 2009 que ha venido a demostrar que la presupuestación de las entregas a cuenta se había llevado a cabo de forma correcta, lo que por otro lado es coherente con la estabilidad presupuestaria, en particular tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, que debe regir la interpretación de las normas del sistema de financiación. En concreto, la regularización de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 impugnado es coherente con lo establecido en la propia Ley 22/2009. En primer lugar, con el propio tenor del art. 11.2 de la Ley 22/2009, precepto que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente porque habría sido “no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos”. Y, en segundo lugar, en cuanto a la revisión por el aumento de tipos del IVA, en el último párrafo del art. 21 de la misma Ley 22/2009, que ordena claramente la revisión en ese caso.

Finalmente, solicita el Abogado del Estado la desestimación de la pretendida violación del principio de seguridad jurídica, pues a diferencia del supuesto contemplado en las SSTC 238/2007 y 248/2007, FJ 4 en ambos casos, ni siquiera la Ley de presupuestos que ahora se impugna lleva a cabo modificación alguna de la Ley 22/2009, sino que se respeta su tenor, reiterando que la disposición transitoria segunda de dicha Ley no tiene carácter imperativo en todo caso. Por otro lado, tampoco ha habido lesión alguna de la certeza o confianza de las Comunidades Autónomas, pues como se acredita por la propia demanda, fueron informadas puntualmente y por escrito de las correspondientes regularizaciones sobre el montante de las entregas a cuenta que incluiría la Ley de presupuestos para 2011.

8. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se acordó para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León impugna los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados, al considerar que se vulneran los artículos 2, 9.3, 31.2, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, todos ellos de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1 y 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y con los arts. 70.1.3, 82, 83 y 84 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León así como con los arts. 2 a 22, 24 y disposiciones adicional quinta, transitorias primera y segunda y final quinta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Considera la demanda, con los argumentos que han quedado recogidos en el antecedente primero, que se vulneran los arts. 2, 9.3, 31.2, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1 y 3.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y con los arts. 70.1.3, 82, 83 y 84 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León así como con los arts. 2 a 22, 24 y disposiciones adicional quinta, transitorias primera y segunda; y final quinta de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009).

El Abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso.

2. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos podemos concluir que las cuestiones aquí planteadas han sido ya resueltas por nuestra STC 76/2014, de 8 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad (núm. 1425-2011), interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los mismos arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, al considerar que se vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157.1 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, doctrina reiterada en la posterior STC 152/2014, de 25 de septiembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad (núm. 1725-2011) contra los mismos arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010.

a) Debemos por tanto limitarnos a remitirnos a la doctrina allí contenida, que permite descartar en su integridad la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010, con los argumentos expresados en los fundamentos 4 a 6 de la STC 76/2014, de 8 de mayo, reproducidos en el fundamento jurídico 5 de la posterior STC 152/2014.

b) Por lo que se refiere al art. 129, afirmamos en la citada STC 76/2014 que no se aportaban argumentos en la demanda frente al mismo, y que en todo caso este artículo no cumple la función que se le atribuye. Lo mismo sucede en este caso, como afirma el Abogado del Estado en su alegato. El art. 129 de la Ley 39/2010, titulado “Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”, establece según su título las reglas que habrán de seguirse, por parte de los órganos competentes de la Administración General del Estado, para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas. La demanda no controvierte las reglas allí incluidas, limitándose a vincular la impugnación de este precepto con el anterior. Al igual que hicimos en la citada STC 76/2014, “debe por tanto atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido su impugnación, con lo que no sólo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina, a la mínima diligencia procesal exigible a las partes, sino que además no se puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma legal.” [FJ 2 b)].

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 164/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:164

Recurso de inconstitucionalidad 1811-2013. Interpuesto por el Parlamento de Canarias respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

Régimen económico y fiscal canario: nulidad del precepto legal que afecta al régimen especial canario y que fue aprobado sin respetar el trámite de audiencia previa a la Comunidad Autónoma previsto en su Estatuto de Autonomía (STC 164/2013).

1. Aplica la doctrina sobre las características del régimen económico-fiscal canario, y el alcance y efectos de la garantía procedimental contenida en la disposición adicional tercera CE y desarrollada en el art. 46 EACan, sintetizada en la STC 164/2013 [FJ 2].

2. El régimen de subvenciones al transporte es una materia que forma parte del régimen económico y fiscal canario, por lo que su modificación requiere, dependiendo del supuesto, bien informe previo del Parlamento canario, art. 46.3 EACan, bien audiencia en los términos del art. 46.4 EACan, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen económico y fiscal canario (SSTC 137/2003, 164/2013) [FJ 2].

3. Procede diferir la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad por el plazo de un año para que se sustituyan las normas declaradas nulas, una vez observado el procedimiento constitucional del informe previo emitido por el poder legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, para cohonestar la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias y los intereses de los destinatarios de la norma, que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos (STC 164/2013) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1811-2013, interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Ha intervenido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 26 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que se plantea recurso de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

Considera la demanda vulnerados el art. 46, apartados 3 y 4, del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y la disposición adicional tercera de la Constitución, porque entiende que la norma impugnada se aprobó sin el preceptivo informe del Parlamento de Canarias que debería haber antecedido a la aprobación de dicha ley estatal.

La norma regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo de los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. En concreto, los apartados segundo y tercero de la disposición se refieren a las bonificaciones aplicables, respectivamente, a los billetes de transporte marítimo y en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros. Esto supone la introducción de modificaciones en el sistema de subvenciones al transporte incluido en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias (Ley 19/1994, en adelante). Precisamente la exposición de motivos de esta Ley considera como uno de los elementos fundamentales de dicho régimen las medidas para garantizar el transporte, en tanto que el acceso a dicho servicio debe realizarse en términos de competitividad respecto del resto del territorio nacional. En concreto, el artículo 6 de la Ley 19/1994 regula las medidas relativas al transporte de personas, de acuerdo al principio que se ha venido denominando de continuidad territorial. Así, el apartado primero del citado artículo 6 de la Ley 19/1994 determina que a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, que sean residentes en las islas Canarias, se les aplicará en principio una reducción de las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros en las cuantías allí determinadas. Por su parte, el apartado dos de este mismo artículo 6 autorizó al Gobierno de la nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o bien reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación.

Pues bien a través de la aprobación de sucesivas leyes estatales de presupuestos o de medidas fiscales, administrativas y del orden social el Estado ha venido modulando las ayudas dispuestas por la Ley 19/1994, pero en tales ocasiones siempre ha recabado el informe del Parlamento autonómico “en la conciencia, por consiguiente, de que tales ayudas forman parte integrante del REF y está, por ello, sometidas al trámite dispuesto en la disposición adicional tercera CE y art. 46.3 EACan”. Se cita en la demanda diversos ejemplos de este tipo de normas.

En concreto, considera la demanda que la norma impugnada altera el régimen de subvenciones al transporte de ciudadanos previsto en el artículo 6 de la citada Ley 19/1994, ya que la bonificación podría no aplicarse sobre la tarifa real del servicio, sino sobre otro parámetro, introducido por la norma, la denominada tarifa “bonificable” cuya cuantía no queda predeterminada por la norma legal, lo que a su vez conlleva la eliminación de la garantía prevista para el transporte aéreo en el apartado dos del citado artículo 6 de la Ley 19/1994.

En consecuencia la disposición impugnada de la Ley de presupuestos para 2013 produce una modificación del régimen económico y fiscal de Canarias tanto formal, como sustantiva, que habría requerido informe previo del Parlamento autonómico, y cuya omisión como ha señalado de forma reiterada el Tribunal Constitucional implica la inconstitucionalidad de la norma (se citan en ese sentido las SSTC 35/1984, 16/2003, 137/2003, 108/2004 y 109/2004).

Se describe a continuación en la demanda el régimen económico y fiscal de la Comunidad de Canarias, cuyo núcleo esencial viene definido en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 EACan. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, que cita la demanda, a pesar de su carácter no vinculante, la omisión del informe del parlamento de Canarias tiene, precisamente por su carácter preceptivo, virtualidad suficiente para provocar la inconstitucionalidad de la ley estatal dictada sin agotar dicho trámite (se cita en ese sentido la STC 35/1984, de 13 marzo, FJ 6).

Por todo lo anterior se solicita de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 30 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Canarias y, en su representación y defensa, por el Letrado-Secretario General del mismo, contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 30 diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “BOE”, lo que tuvo efecto en el número 114, de 13 de mayo de 2013.

3. El 10 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita se le tenga por personado en el proceso y concedida una prórroga por ocho días más en el plazo para formular alegaciones.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 17 de mayo de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El 13 de mayo de 2013 el Pleno del Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito que presenta el Abogado del Estado, teniéndole por personado en el proceso y prorrogándole en ocho días más el plazo para presentar alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. El 5 de junio de 2013 tiene entrada en el Registro General del Tribunal el escrito de alegaciones que presenta el Abogado del Estado, por el que solicita la desestimación íntegra del recurso. Tras describir sucintamente la norma impugnada, comienza por destacar que la disposición impugnada no incide expresamente sobre el régimen de transporte de viajeros entre las islas Canarias y la península, sino que afecta también al transporte de viajeros en relación al archipiélago balear así como a las ciudades de Ceuta y Melilla. Se trata así de una norma que trasciende en su intención reguladora a la situación de las islas Canarias.

En concreto, expone en el escrito que se trata de una regulación sobre el régimen jurídico de los transportes, que no modifica propiamente el régimen especial fiscal de Canarias en el punto concreto que alegan los demandantes, esto es, el artículo 6 de la Ley 19/1994, de 6 de junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En efecto, no se modifican de forma explícita ni los vigentes porcentajes de bonificación de las tarifas, ni tampoco se alteran las cuantías de las subvenciones, sino que lo único que viene a hacer la norma impugnada es modificar el orden competencial administrativo, atribuyendo la competencia a la Ministra de Fomento para efectuar las adaptaciones del límite cuantitativo que puedan resultar precisas, pero no los porcentajes de bonificación. Por tanto, la nueva regulación contenida en la disposición adicional decimotercera en la Ley de presupuestos que se impugna, es compatible con el apartado dos del artículo 6 de la Ley 19/1994, que autoriza “al Gobierno de la Nación, oído el Gobierno de Canarias, para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior o reemplace dicho régimen ... de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro de la calidad del servicio”.

En cuanto al argumento de que la citada disposición adicional decimotercera afectaría al bloque de la constitucionalidad, al incidir en la esfera normativa del art. 46 EACan, también debe ser desestimado, ya que no se trata del supuesto previsto allí, que requeriría de informe previo por parte el Parlamento sino que la disposición que se impugna sólo prevé que la autoridad estatal competente en materia de transportes pueda, dentro del marco establecido en la propia Ley 19/1994, determinar uno de los elementos del régimen jurídico de esa clase de subvenciones, como es el límite máximo de las cuantías.

7. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se señaló para esta misma fecha la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

De esta disposición, titulada “subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla”, se controvierten los apartados dos y tres, que tienen el siguiente tenor:

“Dos. El porcentaje de bonificación aplicable en los billetes de transporte marítimo, con vigencia indefinida, para los trayectos directos, ya sean de ida o de ida y vuelta, entre las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional será del 50 por ciento de la tarifa bonificable y en los viajes interinsulares será del 25 por ciento de dicha cuantía. La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial las cuantías máximas bonificables por cada trayecto. La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuanto la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación correspondiente.

Tres. El porcentaje de bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros, entre las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears y las Ciudades de Ceuta y Melilla, respectivamente, y el resto del territorio nacional, así como en los viajes interinsulares será, con vigencia indefinida, del 50 por ciento de la tarifa bonificable por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta.

A estos efectos, se considera trayecto directo de ida aquél que se realiza desde el aeropuerto o helipuerto del punto de origen en los archipiélagos, Ceuta o Melilla, al de destino final, distinto del anterior, en el territorio nacional y viceversa, sin escalas intermedias o con escalas, siempre que estas no superen las 12 horas de duración, salvo aquéllas que vinieran impuestas por las necesidades técnicas del servicio o por razones de fuerza mayor.

La Ministra de Fomento podrá fijar mediante Orden Ministerial cuantías máximas bonificables para el transporte aéreo distinguiendo entre los diferentes mercados afectados.

La parte de la tarifa que supere dichas cuantías máximas no será objeto de bonificación. Cuando la tarifa sea inferior a la cuantía máxima bonificable para el cálculo de la bonificación se aplicará a dicha tarifa la bonificación del 50 por ciento.”

La demanda considera que se altera el régimen de subvenciones al transporte de personas contenido en el art. 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En concreto, se alega que la disposición impugnada posibilita la reducción de la cuantía a subvencionar, frente a lo establecido en el citado art. 6, apartado 2, de la Ley 19/1994 que establece que en ningún caso se podrá disminuir la citada ayuda prestada. Se alteraría así régimen previsto en el citado art. 6 al permitir que la bonificación pueda no aplicarse sobre la tarifa real del servicio, sino sobre otro parámetro, denominado “tarifa bonificable” cuya cuantía no se establece en la norma legal, lo que equivale a eliminar la citada garantía del apartado 2.

El Abogado del Estado opone a lo anterior que la norma no modifica expresamente el régimen económico y fiscal de Canarias en el sentido alegado, ya que el art. 6 de la Ley 19/1994, no se ve afectado por ésta. Añade que tampoco hay ninguna modificación implícita pues no se alteran ni los porcentajes de bonificación de las tarifas, ni las cuantías de las subvenciones, sino que la norma se limita a modificar el orden competencial administrativo, atribuyendo la competencia a la Ministra de Fomento para efectuar las adaptaciones del límite cuantitativo que puedan resultar precisas, pero no los porcentajes de bonificación.

2. Para resolver esta controversia debemos en primer lugar determinar si la norma impugnada modifica o afecta al régimen especial canario en los términos que interesa la demanda y, de ser así, si dicha afectación habría requerido cumplimentar el trámite de informe o de audiencia a los que hace referencia el art. 46.3 y 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), respectivamente, en desarrollo de la garantía procedimental a que se refiere la disposición adicional tercera de la Constitución española.

Para ello, debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal (ya desde la 35/1984, de 13 de marzo) en relación con las principales características del régimen económico-fiscal canario, y el alcance y efectos de la citada garantía procedimental, sintetizada en la reciente STC 164/2013, de 26 de septiembre.

a) El régimen económico y fiscal canario está sujeto a la garantía procedimental de carácter formal contenida en la citada disposición adicional tercera de la Constitución, a cuyo tenor “la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico”. Esta garantía se desarrolla y concreta en el art. 46.3 EACan, que establece que “[e]l régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros”. Por su parte, el art. 46.4 EACan establece que “[e]l Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias”.

Se otorga así un “plus de participación” a esta Comunidad Autónoma cuando se afecte o modifique su régimen económico y fiscal (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FFJJ 5 a 7; y 62/2003, de 27 de marzo, FJ 4), lo que en ningún caso determina una excepción al régimen constitucional, ya que también hemos insistido en que no caben en éste “compartimentos estancos, al margen del ordenamiento jurídico general” (STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11, con cita, entre otras, de las SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9, y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

b) La citada garantía procedimental resulta exigible siempre y en todos los casos en los que una norma estatal suponga una modificación de los elementos que integran el régimen económico-fiscal de Canarias. Basta para ello que se modifiquen algunos de los elementos que integran dicho régimen [STC 164/2013, FJ 4 b), con cita de las SSTC 35/1984, de 13 de marzo FJ 4 (sobre una norma que deroga la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla); y 137/2003, de 3 de julio, FJ 9 (reducción del tipo de gravamen del impuesto sobre medios de transporte)].

Se trata de una garantía meramente formal porque hemos reiterado que el informe exigido en la Constitución y la norma estatutaria, si bien es preceptivo, no es vinculante, de forma que no impide en ningún caso la modificación del régimen especial canario (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 7). Ahora bien, en aquellos casos en que resultara preceptivo, su ausencia determina la inconstitucionalidad de la norma pertinente (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 7; y 137/2003, FFJJ 9 y 10, con cita de otras). Esta misma consecuencia de inconstitucionalidad tiene la omisión de la “audiencia” a que se refiere el art. 46.4 EACan, que establece que “el Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias” [por todas, con cita de anteriores: SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 9; y 164/2014, FJ 4 d)]. En fin, es claro que “toda afectación o modificación del régimen, desarrollado en las citadas Leyes 20/1991 y 19/1994, requieren para su aprobación bien de audiencia, bien que se solicite informe previo del Parlamento canario, informe y audiencia previa que no resultan vinculantes pero sí son preceptivos, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen económico y fiscal canario” [STC 164/2013, FJ 4 e)].

c) En cuanto al contenido del régimen económico y fiscal canario, hemos reiterado que éste tiene un núcleo central formado por la imposición indirecta y el establecimiento de determinados beneficios fiscales, lo que conforma un régimen económico complejo, en permanente evolución y que está además compuesto por medidas de distinta naturaleza, “que han ido adaptándose a las necesidades de cada momento, con el claro objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del archipiélago” [STC 62/2003, de 27 de marzo FJ 4; en el mismo sentido, SSTC 137/2003, de 3 de julio, FJ 8; 108/2004, de 30 de junio, FJ 9; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 3; y 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 3 a), con cita de muchas otras].

Común denominador a las medidas que integran el régimen económico-fiscal canario es que tienen naturaleza económica y un alcance “esencialmente finalista”, de manera que “se integra por un conjunto de elementos —no exclusivamente fiscales— de carácter rigurosamente instrumental, en cuanto que son puros medios para conseguir un fin —art. 138.1 CE—, concretamente, la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo precisamente al hecho insular”, lo que es compatible con el carácter evolutivo de dicho régimen [STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 a)]. Este régimen tiene así un contenido heterogéneo, de forma que se integra tanto por medidas referidas a los ingresos (sistema tributario), como relativas al gasto (subvenciones, entre otras), teniendo todas ellas como finalidad última la de “compensar la lejanía de esta Comunidad Autónoma, el carácter insular y su particular geografía” [STC 167/2013, FJ 4 e)]. El régimen económico y fiscal tiene, adicionalmente, un marcado carácter evolutivo, que se refleja, entre otros aspectos, en las transformaciones que ha experimentado tras la entrada de España en la Unión Europea, y el posterior reconocimiento de esta Comunidad Autónoma como región ultraperiférica, como dispone el art. 46.2 EACan y se establece en el art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El contenido del citado régimen, definido en los apartados 1 y 2 del art. 46 EACan, se establece en la actualidad en las leyes estatales: la Ley 20/1991, de 7 junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias; y la Ley 19/1994, del 6 julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, que recogen tanto las medidas tributarias específicas, como las diferentes medidas de fomento de la economía de la Comunidad Autónoma, de contenido heterogéneo.

d) En concreto las subvenciones al transporte de viajeros entre las islas Canarias y la península se regulan en el art. 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. Este tipo de subvenciones tiene su origen remoto, como expusimos en la STC 67/2005, de 17 de mayo, FJ 2, en el Decreto-ley 22/1962, de 14 de junio, sobre subvenciones a líneas de Canarias, Ifni y Sahara español, que entonces establecía un límite del 33 por 100 del precio de los pasajes de los correspondientes trayectos. La justificación de esta subvención, que sufragaba el Estado, radicaba ya entonces, según la exposición de motivos en el encarecimiento del servicio, así como en la “necesidad de facilitar el intercambio y la relación con dichas provincias especialmente en el transporte de los españoles que tengan relación forzosa con ellas”.

Las regulaciones posteriores de las subvenciones al transporte, marítimo y aéreo, a partir de la aprobación de la Constitución española, se referían igualmente al objetivo de mantener o facilitar la conexión entre las distintas partes del territorio español, integrándose posteriormente en la citada Ley 19/1994, en cuya exposición de motivos se hace referencia a la necesidad de “compensar problemas de discontinuidad territorial”, lo que si bien es común a todos los territorios insulares (islas Baleares), o extra peninsulares (caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias cobra particular relevancia, dada su mayor lejanía, a lo que hay que añadir su propia condición geográfica de archipiélago. Precisamente la distancia geográfica existente entre esta Comunidad Autónoma y la península es lo que en la actualidad permite la inserción de esta Comunidad Autónoma en el régimen de “región ultraperiférica de la Unión Europea”.

En fin, todas las regulaciones específicas del régimen de subvenciones al transporte entre la península ibérica y la Comunidad Autónoma han hecho referencia tanto al régimen especial de Canarias como a la finalidad de las subvenciones, que como se señalaba en la exposición de motivos del Real Decreto 254/1997, de 21 de febrero, sobre subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, radica en “facilitar el acceso de los residentes en Canarias al resto del territorio nacional, reduciendo los efectos económicos de la separación territorial y el hecho insular”. A esta misma conclusión llegamos en la STC 67/2005, de 17 de mayo, en la que se enjuiciaba la disposición adicional 43 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, que regulaba el régimen de subvenciones con omisión del citado trámite de informe al Parlamento canario. Allí concluimos, por un lado, que resulta decisivo el hecho de que el Estado había cumplimentado el trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 EACan, en todas las leyes de medidas fiscales, administrativas y de orden social en las que ha regulado esta materia; y, por otro lado, que la controversia competencial que estaba en la base del proceso había decaído, no sólo por la pérdida de vigencia de la norma impugnada sino “también en atención al reconocimiento de facto por el Estado de la procedencia del informe cuya falta de solicitud denunció el Parlamento canario” (FJ 4).

En la práctica, las regulaciones del régimen de subvenciones al transporte que han supuesto su modificación han venido siempre precedidas del citado informe. Así sucedió, por ejemplo, con la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, cuya disposición adicional septuagésima segunda titulada “subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla”, fue objeto del informe del Parlamento de Canarias aprobado el 26 de junio de 2012 (“Boletín Oficial del Parlamento de Canarias” número 217, de 29 de junio de 2012), informe que fue negativo sin que ello tuviera ninguna consecuencia, pues no se trata de un informe vinculante.

El régimen de subvenciones al transporte es así una materia que forma parte del régimen económico y fiscal canario, por lo que su modificación requiere, dependiendo del supuesto, bien informe previo del Parlamento canario (art. 46.3 EACan), bien audiencia en los términos del art. 46.4 EACan, teniendo la ausencia de cualquiera de los dos idéntica consecuencia de acuerdo con la doctrina constante de este Tribunal, como también hemos reiterado (por todas, STC 137/2003, FJ 9).

3. A partir de la doctrina anterior, debemos ahora determinar si la norma impugnada afecta o modifica, en los términos alegados por el Parlamento de Canarias, el régimen de subvenciones al transporte, pues de ser así sería de aplicación la garantía procedimental en los términos expuestos.

Considera en concreto la demanda que se alteran los términos en los que está regulada la subvención al transporte en la Ley 19/1994, cuyo art. 6 (titulado “Tráficos regulares de personas”), establece que “[a] los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea residentes en las islas Canarias se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía: a) El 33 por 100 para los trayectos directos entre el archipiélago canario y el resto del territorio nacional. b) El 10 por 100 para los trayectos interinsulares en el archipiélago canario” (apartado 1). Adicionalmente, en el apartado segundo, se establece una autorización al Gobierno de la Nación, una vez oído el Gobierno de Canarias, “para que modifique la cuantía de las subvenciones establecidas en el apartado anterior, o reemplace dicho régimen por otro sistema de compensación en función de la evolución del mercado de servicios de transporte aéreo de forma que en ningún caso suponga una disminución de la ayuda prestada o deterioro en la calidad del servicio.”. En concreto, se alega que la norma impugnada incide sobre un aspecto concreto del citado régimen de subvenciones, cual es el método para su cuantificación, ya que mientras el citado art. 6 de la Ley 19/1994 establece que las bonificaciones al transporte se aplicarán sobre “tarifas”, la disposición adicional decimotercera que se impugna se refiere a la “tarifa bonificable”, cuya cuantía no queda predeterminada por la norma legal, sino que se defiere a una orden ministerial.

Efectivamente, la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012 regula las subvenciones al transporte en términos divergentes de los contenidos en la citada Ley 19/1994. En primer lugar, porque si bien los porcentajes de bonificación establecidos en la disposición impugnada son superiores a los fijados en el citado art. 6 de la Ley 19/1994 (50 y 25 por 100, frente a 33 y 10 por 100, respectivamente), se establece una diferencia en la base sobre la que se aplican los citados porcentajes, que no será ya la “tarifa”, como dispone la Ley 19/1994, sino la “tarifa bonificable”, magnitud distinta que supone una alteración sustancial en el cómputo de las subvenciones máxime cuando, en segundo lugar, la norma deslegaliza el establecimiento de la citada base o “tarifa bonificable”, al permitir a un órgano ministerial (la Ministra de Fomento) la fijación, mediante orden ministerial, de las cuantías máximas bonificables por cada trayecto, lo que igualmente altera los términos en que está regulada esta subvención en el citado art. 6 de la Ley 19/1994.

En consecuencia, y con independencia de que la disposición impugnada suponga un incremento o una disminución de las citadas subvenciones, lo relevante es que modifica en los términos expuestos el régimen jurídico de las subvenciones al transporte, integrante del régimen económico y fiscal de Canarias, por lo que habría sido preciso el cumplimiento de la garantía procedimental prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 EACan. Nada impide al Estado modificar el régimen jurídico de las subvenciones al transporte, como hemos reiterado, no siendo ni siquiera precisa la aquiescencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (a través de su Parlamento), sino meramente su participación, a través de la audiencia o el informe, que no son vinculantes pero sí tienen carácter preceptivo.

A partir de lo anterior declaramos que la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012 es contraria a la disposición adicional tercera de la Constitución y al art. 46 EACan y, por tanto, inconstitucional y nula.

La anterior declaración debe ser, en todo caso, modulada:

En primer lugar, dado que la norma impugnada se refiere, de forma conjunta, a las subvenciones al transporte “para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla”, la citada declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe limitarse a lo que de esta norma se refiere a los residentes en Canarias.

En segundo lugar, es además procedente diferir los efectos de la nulidad, como también hicimos en la STC 164/2013, FJ 7, ante otro caso de incumplimiento de la misma garantía procedimental. Así, debe establecerse una excepción a la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional como los derechos de los destinatarios de las subvenciones que se verían directamente perjudicados si la norma fuera declarada nula de forma inmediata. Por tanto, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias, que viene establecida directamente por la Constitución, y, por otro, los intereses de los destinatarios de la norma, que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año a partir de la publicación de esta sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento constitucional del informe previo emitido por el poder legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 y declarar su inconstitucionalidad y nulidad con el alcance establecido en el fundamento jurídico 3.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 165/2014, de 8 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 262, de 29 de octubre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:165

Recurso de amparo 2698-2010. Promovido por don Rogelio Botana Blanco y don José Francisco Botana Blanco en relación con la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que les condenó, entre otros, por sendos delitos de asesinato, robo de uso de vehículo a motor y tenencia ilícita de armas.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho), a la defensa y a la presunción de inocencia: valor de las declaraciones autoinculpatorias prestadas en diligencias policiales

1. A la vista de las resoluciones judiciales impugnadas, son los elementos probatorios, ajenos a las declaraciones autoinculpatorias pero que acreditaron la veracidad de éstas, los que han llevado a los órganos de la jurisdicción penal a alcanzar un juicio sobre la responsabilidad penal de los demandantes, sin incurrir en vulneración de sus derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE [FJ 6 b)].

2. La exigencia de que se produjera la incorporación al plenario de las declaraciones policiales con sometimiento a las garantías de publicidad, oralidad, contradicción e inmediación, fue escrupulosamente observada, pues la Sala no se limitó a la simple reproducción genérica y formularia de lo declarado inicialmente, sino que el acta que documenta tal acto pone de manifiesto que se interrogó a los encausados sobre el contenido concreto y detallado de las declaraciones policiales [FJ 6 a)].

3. La declaración autoinculpatoria en el curso de las diligencias policiales no es una prueba de confesión pero sí una de manifestación voluntaria y libre documentada que cuando se realiza con observancia de requisitos legales adquiere existencia jurídica, de una parte, como elemento de contraste con las declaraciones judiciales posteriores, y de otra, porque puede contener datos cuya veracidad resulte comprobada mediante verdaderos medios de prueba [FJ 5].

4. El legislador, en su libertad de configuración de los medios de prueba admisibles en el proceso penal, aun permitiendo que declaraciones efectuadas en la fase sumarial puedan sustentar una declaración de condena, lo ha limitado a las declaraciones prestadas ante el Juez de Instrucción [FJ 4].

5. No es posible fundamentar una sentencia condenatoria, esto es, entender destruida la presunción de inocencia que constitucionalmente ampara a todo imputado, con el exclusivo apoyo de una declaración en la que aquél reconozca su participación en los hechos que se le atribuyen [FJ 4].

6. Para que la declaración de una persona sea idónea para acreditar un determinado hecho —para que tenga eficacia probatoria— no es suficiente con que haya sido regularmente prestada, pues ello sólo determina su validez y, en consecuencia, su aptitud para ser incorporada al proceso, sino que el legislador le atribuya esa cualidad y que el órgano judicial aprecie su credibilidad o fuerza de convicción [FJ 4].

7. Como regla general, sólo pueden considerarse pruebas que vinculen a los órganos de la justicia penal las practicadas en el juicio oral, pues el procedimiento probatorio ha de tener lugar necesariamente en el debate contradictorio que en forma oral se desarrolle ante el mismo Juez o Tribunal que ha de dictar Sentencia, de manera que la convicción sobre los hechos enjuiciados se alcance en contacto directo con los medios de prueba aportados a tal fin por las partes (SSTC 182/1989, 134/2010) [FJ 2 a)].

8. Doctrina sobre la eficacia probatoria del atestado policial (SSTC 31/1981, 53/2013) [FFJJ 2 a 5].

9. Doctrina sobre los presupuestos y requisitos necesarios para dotar de eficacia probatoria a las declaraciones prestadas en fase sumarial (STC 68/2010) [FJ 2 b)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2698-2010, promovido por don Rogelio Botana Blanco y don José Francisco Botana Blanco, representados por el Procurador de los Tribunales don Marco Aurelio Labajo González y asistidos por el Letrado don José Manuel Ferreiro Novo, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña de 30 de septiembre de 2008 (rollo núm. 6-2007) y contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2009 que resolvió el recurso de casación (núm. 11595-2008) formulado contra aquélla. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y han comparecido don Baldomero Rey Carril y doña María Pose Novo, representados por el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez y asistidos por el Letrado don Pablo Abellón López. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 29 de marzo de 2010, don Marco Aurelio Labajo González, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Rogelio Botana Blanco y don José Francisco Botana Blanco, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que tiene su origen el presente recurso relevante para su resolución, son los siguientes:

a) El 30 de septiembre de 2008 la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña dictó Sentencia por la que se condenó a los demandantes de amparo a las siguientes penas: i) Por un delito de asesinato concurriendo la agravante de disfraz, a la pena de prisión de dieciocho años, con inhabilitación absoluta por igual tiempo. ii) Por un delito intentado de robo con violencia y uso de armas, con la concurrencia de la agravante de disfraz, a la pena de un año y seis meses de prisión, con accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. iii) Por otro delito de robo con intimidación intentado con uso de armas, concurriendo agravante de disfraz, a la pena de tres años y seis meses de prisión, e idéntica inhabilitación especial que el delito anterior. iv) Por un delito de robo de uso de vehículo a motor, con la agravante de reincidencia para Rogelio Botana Blanco, a la pena de once meses de multa con cuota diaria de seis euros más inhabilitación especial. v) Por un delito de tenencia ilícita de armas, a la pena de dos años y seis meses de prisión, con idéntica inhabilitación. vi) Y por un delito de daños mediante incendio, sin circunstancias modificativas, a la pena de un año y seis meses de prisión, con accesoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo. Todo ello con las costas y responsabilidad civil determinadas en la propia Sentencia.

b) Los demandantes de amparo interpusieron recurso de casación, que fue admitido a trámite y, tras la celebración de la correspondiente vista, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó la Sentencia 1239/2009, de 30 de diciembre, que estimó parcialmente el mencionado recurso de casación, rebajando la condena de los demandantes por el delito de tenencia ilícita de armas, de dos años y seis meses de prisión a un año, pero manteniendo los restantes pronunciamientos condenatorios.

En lo que aquí importa, sostuvieron los recurrentes que siendo la única prueba de cargo en que se basó su condena las declaraciones que prestaron en dependencias policiales, no ratificadas a presencia judicial, procedía su libre absolución. A ello responde la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que sí cabe valorar como prueba tales declaraciones, por varios motivos: “1º) Primeramente, porque carecería de sentido que una diligencia de declaración en sede policial con todas las garantías, a presencia de letrado, con lectura de derechos y ofreciendo al detenido la posibilidad de no hacerlo y declarar exclusivamente ante la autoridad judicial, no tenga valor alguno, y lo tenga en cambio, como ya hemos dicho, la declaración espontánea extrajudicial. De ser así, es obvio que la ley debería prescindir de la misma, si no ha de tener absolutamente ningún efecto. 2º) Tampoco puede mantenerse que los funcionarios policiales están obligados a mantenerla ante el juez por las consecuencias derivadas de la falsedad en que incurrirían en caso contrario. De ser ello así, lo mismo sucedería en toda clase de ratificaciones o adveraciones de documentos, privados, públicos o notariales, pues podría mantenerse que tal ratificación es superflua en tanto que condicionan necesariamente el contenido del documento en sí mismo considerado. Otro tanto ocurriría con la ratificación de denuncias o prestación de testificales en el juicio oral, cuando el deponente ya haya sido objeto de actividad sumarial previa. 3º) Como ya hemos apuntado, la declaración de los funcionarios policiales ante los que se produjo la declaración, no es propiamente un testimonio de referencia (pues, se objeta, estando el testigo directo, sobra el de referencia), pero es que tales funcionarios no dan cuenta de hechos ajenos, sino propios, y lo único que atestiguan es que el detenido dijo lo que expresa el acta, cuando tal persona lo niega ante el Tribunal, exponiendo las condiciones de regularidad procesal de la diligencia, de la que también podría dar cuenta si se le llamase, el propio abogado presente en la misma. 4º) Porque es muy habitual, y también lo es en este proceso, que no existan elementos objetivos de presiones o malos tratos policiales, lo que se puede acreditar (como aquí consta) por los informes médico forenses que asistieron a los detenidos, desvirtuando las razones aducidas por éstos ordinariamente para negar las afirmaciones que hicieron. 5º) Finalmente, porque los hechos que se afirman y que entran en el acervo del proceso como material inculpatorio, serán corroborados por medio de otras pruebas que les presten credibilidad, como ocurre con declaraciones de funcionarios policiales encargados de la investigación policial, vestigios, datos o elementos de todo orden que produzcan la convicción judicial. Como argumento adicional, ha de ponerse de manifiesto que, si bien el art. 297 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, afirma el valor de simple denuncia a los atestados que se practicaren y entregaren a la autoridad judicial, no es menos cierto que el párrafo segundo de dicho precepto dispone que ‘las demás declaraciones que prestaren (por los funcionarios policiales) deberán ser firmadas, (y) tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio’.” (Fundamento de Derecho tercero de la Sentencia impugnada).

En definitiva, para la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, una declaración autoincriminatoria en el curso de las diligencias policiales esa sede, no ratificada posteriormente, puede ser estimada como prueba de cargo siempre que se acrediten las siguientes circunstancias: primero, que conste que aquella fue prestada previa información de sus derechos constitucionales; segundo, que sea prestada a presencia de Letrado; y tercero, que sea complementada en el mismo juicio oral mediante la declaración contradictoria del agente de policía interviniente en la misma (fundamento de Derecho segundo de la Sentencia impugnada).

3. En la fundamentación jurídica de la demanda de amparo se aduce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) —en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho— así como de los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en relación con los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y de necesidad de motivación de las resoluciones judiciales (art. 120.3 CE).

Sostienen los demandantes de amparo que no fue practicada en el plenario prueba de cargo suficiente para inferir su intervención en los hechos objeto de enjuiciamiento y, por tanto, para sustentar un pronunciamiento condenatorio, toda vez que la única prueba de cargo con la que ha contado la Sala ha sido su declaración policial, que no ha sido ratificada judicialmente, ni ha sido prestada de modo voluntario, ni ha sido debidamente incorporada al plenario de conformidad con las reglas procesales al respecto; a mayor abundamiento, se añade, en el caso de don Rogelio Botana, ni él mismo ni su Abogado firmaron dicha declaración. Por consiguiente, siendo la única prueba de cargo tales declaraciones prestadas en dependencias policiales, no ratificadas a presencia judicial, procedía su libre absolución.

En justificación de la especial trascendencia del recurso, se afirma en la demanda que la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada es exponente de una corriente jurisprudencial que dimana del acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2006 según el cual: “Las declaraciones válidamente prestadas ante la policía pueden ser objeto de valoración por el Tribunal, previa su incorporación al juicio oral en alguna de las formas admitidas por la jurisprudencia”. Este acuerdo habría dado lugar a que se esté posibilitando una condena penal en base a la declaración prestada por un imputado en sede policial no ratificada posteriormente a presencia judicial, y ello mediante su introducción en el plenario a través de la declaración testifical de los agentes que la han recibido y escuchado.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 23 de noviembre de 2010, admitió a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dirigir sendas comunicaciones a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiesen, respectivamente, certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 11595-2008 y al rollo núm. 6-2007, debiendo la Audiencia Provincial emplazar previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de los demandantes de amparo, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en este proceso de amparo.

5. Mediante otra providencia de la misma fecha se acordó formar la correspondiente pieza separada de medidas cautelares y, de conformidad con lo previsto en el art. 56.4 LOTC, conceder un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a los demandantes de amparo, para que alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión formulada en la demanda de amparo. Los recurrentes evacuaron el trámite de alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de diciembre de 2010, en el que reiteraron su solicitud de suspensión de las penas impuestas, apelando a las irreparables consecuencias que se derivarían de su mantenimiento en prisión en caso de ser estimado el recurso de amparo y poniendo de manifiesto sus circunstancias personales y familiares. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2010, en el que se opuso a la suspensión. Finalmente la Sala Segunda, mediante el ATC 202/2010, de 21 de diciembre, acordó denegar la suspensión solicitada.

6. Habiendo pedido su personación en la actuaciones don Baldomero Rey Carril y doña María Pose Novo, representados por el Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez y asistidos por el Letrado don Pablo Abellón López, así como don Iván Añón Botana, representado por el Procurador don Argimiro Vázquez Guillén y asistido por el Letrado don Víctor Espinosa García, por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda, de 25 de enero de 2011, se supeditó su efectiva personación a que aportaran el original del poder notarial de representación, lo que cumplimentaron, los primeros, el 1 de febrero de 2011.

7. En la misma diligencia de ordenación de 25 de enero de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones, por plazo común de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que presentaran las alegaciones que tuvieran por conveniente.

8. La representación procesal de don Baldomero Rey Carril y de doña María Pose Novo presentó escrito de alegaciones el 24 de febrero de 2011, en el que piden que se deniegue el amparo solicitado, manteniendo en su integridad las condenas de los recurrentes en amparo. A tal fin razonan que las declaraciones policiales de los demandantes fueron prestadas con las debidas garantías, de forma voluntaria y sin atisbo alguno de inducción. Además, se introdujeron válidamente en el procedimiento, mediante el interrogatorio practicado en el plenario sobre las mismas, tanto a los acusados como al agente instructor de las diligencias y, finalmente, mediante su íntegra lectura, tal y como consta en el acta del juicio oral. Añaden que con independencia de la correcta incorporación al plenario de esas declaraciones prestadas ante la Guardia Civil, con los requisitos de inmediación, oralidad y contradicción, la realidad es que la condena de los dos demandantes no deriva de forma exclusiva de sus declaraciones sino del conjunto de la prueba practicada de forma independiente y que, lejos de convertir sus declaraciones policiales en prueba de cargo, lo que hacen es corroborar su contenido de forma tal que, apreciadas con el resto de la prueba practicada, son más que suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia.

9. A petición del Ministerio Fiscal se recabó de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña la remisión de un testimonio de las actuaciones dimanantes del sumario núm. 3-2006 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Carballo. Una vez recibido, se dio traslado del mismo a las partes, mediante diligencia de ordenación de 11 de abril de 2011.

10. En la misma diligencia de ordenación de 11 de abril de 2011 se recordó al Procurador don Argimiro Vázquez Guillén la necesidad de aportar el poder notarial acreditativo de la representación de don Iván Añón Botana.

11. La representación procesal de don Baldomero Rey Carril y de doña María Pose Novo aportó un nuevo escrito el 13 de mayo de 2011, en el que recordaba la presentación el 24 de febrero de su escrito de alegaciones, que daba por reproducido.

12. Los recurrentes en amparo presentaron el 18 de mayo de 2011 un escrito en el que señalaron que se daban por instruidos de las actuaciones recibidas, sin que tuvieran nada que añadir a lo ya expuesto en la demanda de amparo.

13. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2011 en el que, tras referirse ampliamente al contenido de las Sentencias impugnadas, señala que el núcleo probatorio sobre el que ambas apoyan las condenas de los demandantes de amparo gira sobre las declaraciones prestadas por ellos en sede policial, siendo unas declaraciones que no fueron ratificadas ante el Juez de Instrucción ni durante la vista oral. Añade que el segundo elemento de importancia es la declaración del agente de la Guardia Civil que redactó el atestado y que asistió a las de los condenados. Y, finalmente, hay referencias periféricas o de corroboración de tales declaraciones, como el análisis de los careos o la declaración de la persona que estaba con la víctima del asesinato en el interior del coche cuando ésta fue tiroteada mortalmente.

Señala el Fiscal que la introducción de las declaraciones de los demandantes ante la policía como elementos de valoración probatoria es plenamente de recibo, pues tales declaraciones fueron obtenidas con el respeto a las garantías de legalidad y constitucionalidad exigidas y posteriormente fueron objeto de debate pleno, con concurrencia de los principios de contradicción e inmediación en la vista oral, siendo debatidas y no meramente reproducidas en tal estadio procesal, por lo que el Tribunal de instancia y luego el de casación pudieron tenerlas en cuenta y valorarlas debidamente.

Por lo que se refiere al testimonio del guardia civil que elaboró el atestado y ante el que se efectuaron las declaraciones policiales de los demandantes, señala el Fiscal que dicho testimonio, obtenido en la vista oral y objeto de contradicción e inmediación, fue correctamente valorado por los Tribunales enjuiciadores. Ahora bien, este testimonio no puede ir más allá de la mera constatación de que la declaración de los recurrentes tuvo lugar, que su contenido es el que se refleja en el atestado y que se desarrolló con las circunstancias que en el mismo se hacen constar. Lo que a su juicio no cabe es que ese testimonio del guardia civil pueda ser tenido en cuenta para otorgar mayor credibilidad a las declaraciones policiales de los recurrentes frente a sus posteriores retractaciones en la fase de instrucción ante el Juez y luego en la vista oral. Ello no es posible porque no se trata de un testigo de referencia que habla de algo que le ha sido referido, o que pueda ratificar la declaración de otro; siendo equivocada, a juicio del Fiscal, la comparación o extensión analógica de la jurisprudencia relativa al testimonio del coimputado o de la referida a los denominados testigos de referencia.

Ahora bien, a juicio del Fiscal no por ello deja de concurrir en el presente caso suficiente prueba de cargo lícitamente obtenida; prueba que nace de las propias declaraciones policiales de los acusados debidamente contrastadas con sus declaraciones judiciales y con las de la vista oral en la que fueron sometidas a los principios de inmediación, contradicción y publicidad. Considera que las resoluciones judiciales recurridas han efectuado la debida motivación acerca de porqué son valorables como prueba de incriminación las declaraciones policiales autoincriminatorias de los recurrentes frente a las exculpatorias que efectuaron en la fase de instrucción y posteriormente en la vista oral. A tal fin, la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña asume esa preferencia probatoria a favor de las declaraciones policiales de los acusados en atención a diversos elementos valorativos: la concurrencia de datos de verosimilitud en las mismas, coincidiendo los recurrentes entre sí y con una serie de detalles que sólo podían conocer los autores del hecho, ya que eran incluso ignorados por los investigadores policiales; la falta de explicación acerca de la razón del cambio, dando respuestas evasivas, contradiciéndose, a la vez que fracasaban las cortinas de humo con la querían ocultar la verdad; la evidencia de que lo que declararon concuerda con lo declarado por la mujer que acompañaba en el coche a la víctima cuando fue tiroteada, con las comprobaciones múltiples efectuadas por la Guardia Civil y con las pruebas periciales; la existencia de discordancias entre sus distintas versiones exculpatorias; la insuficiencia de las coartadas de los tres procesados, como expone la Sala de instancia; o la actitud que mantuvieron los acusados a lo largo de las sesiones del juicio oral.

Todo ello conforma, a juicio del Fiscal, suficiente acervo probatorio de cargo para justificar la destrucción del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) que inicialmente amparaba a los acusados.

14. Mediante providencia de 9 de junio de 2011, la Sala Segunda acordó no haber lugar a tener por personado al Procurador don Argimiro Vázquez Guillén en nombre y representación de don Iván Añón Botana, por no haber procedido a subsanar la falta de aportación del poder notarial de representación.

15. Por providencia de 29 de enero de 2013, el Pleno del Tribunal acordó, de conformidad con el art. 10.1 n) LOTC y a propuesta de su Sala Segunda, recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

16. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de A Coruña de 30 de septiembre de 2008 (rollo núm. 6-2007) que condenó a los demandantes de amparo como responsables de los diversos delitos que se han detallado en los antecedentes de esta resolución, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2009 que desestimó el recurso de casación (núm. 11595-2008) formulado contra aquélla.

Los recurrentes en amparo mantienen que su condena se sustenta únicamente en las declaraciones autoinculpatoarias que prestaron ante la Guardia Civil, pero que no ratificaron ante el Juez de Instrucción ni en el acto del juicio oral. De este modo, a su entender, se habrían vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) —en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho— así como los derechos de defensa y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en relación con los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y de necesidad de motivación de las resoluciones judiciales (art. 120.3 CE). Por el contrario, se oponen al otorgamiento del amparo el Ministerio Fiscal y la representación procesal de don Baldomero Rey Carril y doña María Pose Novo, padres de la víctima asesinada.

A fin de delimitar adecuadamente el objeto del presente recurso de amparo, resulta necesario precisar que las diversas vulneraciones de derechos fundamentales que alegan los demandantes se encuentran íntimamente unidas, de tal forma que han de ser enjuiciadas conjuntamente, puesto que se reconducen a la denuncia de infracción del derecho a la presunción de inocencia en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al quedar centrada la controversia en si las declaraciones prestadas en las dependencias policiales por los recurrentes pueden alcanzar alguna eficacia probatoria, pues, de negárseles la misma, no concurriría, a su juicio, prueba de cargo suficiente en la que seguir sustentando las condenas.

2. Según ha quedado visto, lo que en este recurso de amparo se cuestiona es el valor probatorio de las manifestaciones prestadas en el curso de unas diligencias policiales cuando, siendo autoinculpatorias, se produzca una posterior retractación ante la autoridad judicial. Los contenidos esenciales de nuestra doctrina en la materia, sintetizados por las SSTC 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5; y 53/2013, de 28 de febrero, FFJJ 3 a 5, son los siguientes:

a) Como regla general, sólo pueden considerarse pruebas que vinculen a los órganos de la justicia penal las practicadas en el juicio oral, pues el procedimiento probatorio ha de tener lugar necesariamente en el debate contradictorio que en forma oral se desarrolle ante el mismo Juez o Tribunal que ha de dictar Sentencia, de manera que la convicción sobre los hechos enjuiciados se alcance en contacto directo con los medios de prueba aportados a tal fin por las partes (por todas, SSTC 182/1989, de 3 de noviembre, FJ 2; 195/2002, de 28 de octubre, FJ 2; 206/2003, de 1 de diciembre, FJ 2; 1/2006, de 16 de enero, FJ 4; 345/2006, de 11 de diciembre, FJ 3, o 134/2010, de 3 de diciembre, FJ 3). Es en el juicio oral donde se aseguran las garantías constitucionales de inmediación, contradicción, oralidad y publicidad (entre otras muchas, STC 67/2001, de 17 de marzo, FJ 6).

b) La regla que se viene de enunciar, sin embargo, no puede entenderse de manera tan radical que conduzca a negar toda eficacia probatoria potencial a otras diligencias. En efecto, nuestra doctrina ha admitido que la regla general consiente determinadas excepciones, particularmente respecto de las declaraciones prestadas en fase sumarial cuando se cumplan una serie de presupuestos y requisitos que “hemos clasificado como: a) materiales —que exista una causa legitima que impida reproducir la declaración en el juicio oral—; b) subjetivos —la necesaria intervención del Juez de Instrucción—; c) objetivos —que se garantice la posibilidad de contradicción, para lo cual ha de haber sido convocado el Abogado del imputado, a fin de que pueda participar en el interrogatorio sumarial del testigo—; d) formales —la introducción del contenido de la declaración sumarial a través de la lectura del acta en que se documenta, conforme a lo ordenado por el art. 730 LECrim—, o a través de los interrogatorios, lo que posibilita que su contenido acceda al debate procesal público y se someta a confrontación con las demás declaraciones de quienes sí intervinieron en el juicio oral” [STC 68/2010, FJ 5 a), y los restantes pronunciamientos de este Tribunal allí igualmente citados].

c) Por el contrario, la posibilidad de otorgar la condición de prueba a declaraciones prestadas extramuros del juicio oral no alcanza a las practicadas ante la policía. Se confirma con ello la doctrina de la STC 31/1981, de 28 de julio, FJ 4, según la cual “dicha declaración, al formar parte del atestado, tiene, en principio, únicamente valor de denuncia, como señala el art. 297 de la LECrim”, por lo que, considerado en sí mismo, y como hemos dicho en la STC 68/2010, FJ 5 b), “el atestado se erige en objeto de prueba y no en medio de prueba, y los hechos que en él se afirman por funcionarios, testigos o imputados han de ser introducidos en el juicio oral a través de auténticos medios probatorios”.

d) El criterio descrito en la letra anterior no significa, no obstante, negar eficacia probatoria potencial a cualquier diligencia policial reflejada en el atestado, puesto que, si se introduce en el juicio oral con respeto “a la triple exigencia constitucional de toda actividad probatoria: publicidad inmediación y contradicción” (SSTC 155/2002, de 22 de julio, FJ 10; y 187/2003, de 27 de septiembre, FJ 4), puede desplegar efectos probatorios, en contraste o concurrencia con otros elementos de prueba”.

e) Por tanto, las declaraciones obrantes en los atestados policiales no tienen valor probatorio de cargo. Singularmente, ni las declaraciones autoincriminatorias ni las heteroinculpatorias prestadas ante la policía pueden ser consideradas exponentes de prueba anticipada o de prueba preconstituida. Y no sólo porque su reproducción en el juicio oral no se revele en la mayor parte de los casos imposible o difícil sino, fundamentalmente, porque no se efectuaron en presencia de la autoridad judicial, que es la autoridad que, por estar institucionalmente dotada de independencia e imparcialidad, asegura la fidelidad del testimonio y su eventual eficacia probatoria. De ese modo, no puede confundirse la acreditación de la existencia de un acto (declaración ante la policía) con una veracidad y refrendo de sus contenidos que alcance carácter o condición de prueba por sí sola (STC 53/2013, FJ 4). Debemos recordar que el art. 282 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) encomienda a la policía judicial la averiguación de los delitos y la práctica, según sus atribuciones, de las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, así como recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial. El resultado de tales diligencias se documentará en un atestado, en el que se especificarán con la mayor exactitud los hechos averiguados, insertando las declaraciones e informes recibidos y anotando todas las circunstancias que hubiesen observado y pudiesen ser prueba o indicio del delito (art. 292 LECrim).

Por tanto, forma parte del contenido natural del atestado la toma de declaración a cuantas personas pudieran contribuir al esclarecimiento de los hechos investigados. Concluidas las diligencias policiales, el atestado será remitido a la autoridad judicial, que podrá acordar la incoación del correspondiente proceso penal y, en caso de su prosecución, remitirá al tribunal sentenciador el atestado, como el resto de las actuaciones que conforman el sumario. Ahora bien, esta normal idoneidad del atestado para ser incorporado al proceso no equivale a considerar que las declaraciones que en el mismo se contengan constituyan un medio de prueba, como seguidamente se expondrá.

3. La capacidad de la declaración de una persona para acreditar un determinado hecho o su inexistencia, está sujeta a diferentes exigencias: la primera, que afecta a su validez, es la regularidad de su obtención, lo que simplemente permitirá su incorporación al proceso; por el contrario, su eficacia probatoria precisará que el legislador le atribuya esa cualidad y que el órgano judicial aprecie su concreta credibilidad o fuerza de convicción.

La primera operación implica la depuración del material potencialmente probatorio que pretende acceder al proceso, esto es, el control acerca de si su obtención se ha producido con cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales. Tajantemente impone el art. 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que “no surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales”, por lo que su utilización en el proceso constituye, en los términos delimitados por nuestra jurisprudencia, una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). La función de este derecho fundamental en el ámbito de los procesos penales es, precisamente, asegurar el interés público en que la condena penal, entroncada también con otro interés constitucional como es el de la persecución del delito, resulte de un juicio justo; interés constitucional en un juicio justo asentado en los principios del Estado de Derecho y en los valores constitucionales de libertad y justicia *ex* art. 1.1 CE (STC 130/2002, de 3 de junio, FJ 3).

La incorporación al proceso de una declaración policial puede objetarse *ad casum*, ya sea cuestionando que fue realmente efectuada en los términos recogidos o negando que las garantías constitucional y legalmente establecidas hubiesen sido respetadas.

En este sentido, debemos partir de que pesa sobre el instructor y el secretario de las diligencias policiales la responsabilidad de que el atestado sea fiel reflejo de las actuaciones realizadas y, por tanto, de que queden debidamente documentadas las diversas declaraciones que se hayan prestado. Con todo, cuando las personas que declararon en dependencias policiales negasen posteriormente que el atestado refleje fielmente el contenido de sus declaraciones o las condiciones en que se prestaron, no pueden los órganos judiciales rechazar tales objeciones con la simple remisión a lo que en el atestado figure, pues, como en múltiples veces hemos señalado, los atestados, en sí mismos, no se erigen en medio, sino en objeto de prueba (por todas, SSTC 303/1993, de 25 de octubre, FJ 4; y 173/1997, de 14 de octubre, FJ 2).

Al fin de esclarecer tales extremos es por lo que el órgano judicial podrá llamar a su presencia a los funcionarios policiales u otras personas que de un modo u otro puedan dar razón del acto de la declaración policial y de sus circunstancias. Y en este punto, como señala el art. 297 LECrim, las declaraciones de los funcionarios de policía judicial “tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio”. Es por ello que en la STC 51/1995, de 23 de febrero, FJ 5, afirmamos —y reiteramos en la STC 206/2003, de 1 de diciembre, FJ 2— que para que tales declaraciones puedan adquirir el valor de prueba de cargo es imprescindible “que los funcionarios de policía ante quienes se prestó el citado testimonio declarasen como testigos en el acto del juicio oral, con la observancia de los principios de contradicción e inmediación”.

Apreciado por el órgano judicial que los demandantes hicieron las manifestaciones que constan en el atestado procesal y que sus declaraciones se prestaron con arreglo a las previsiones constitucionales y legales, una vez abierta la sesión del juicio oral preguntará el Presidente del tribunal a cada acusado si se confiesa reo de los delitos imputados en el escrito de calificación arts. 688 a 689 LECrim; de no ser así, o si su defensor lo considerase necesaria, se procederá a la celebración del juicio (arts. 696 y 697 LECrim). Es también indudable que las partes pueden pedir la lectura en el plenario de las declaraciones policiales, como la de cualquier otra actuación sumarial. Y en modo alguno está vedado que si en el acto del juicio oral el imputado modificara o se retractase de sus anteriores manifestaciones, se le pueda pedir que explique la diferencia o contradicción, teniendo aquel libertad para responder del modo que tuviere conveniente, incluida la negativa a hacerlo.

Alcanzado este punto, si tras el anterior proceder el acusado no admite ante el tribunal sentenciador su participación en el delito, retractándose de sus declaraciones iniciales, lo que se plantea es si aquellas declaraciones —por más que se produjera su incorporación al plenario con sometimiento a las garantías de publicidad, oralidad, contradicción e inmediación— pueden merecer la calificación de prueba y sustentar una sentencia condenatoria. Esta, y no otra, es la cuestión que se somete a nuestra decisión.

4. Hemos anticipado en el fundamento jurídico precedente que para que la declaración de una persona sea idónea para acreditar un determinado hecho —esto es, para que tenga eficacia probatoria— no es suficiente con que haya sido regularmente prestada, pues ello sólo determina su validez y, en consecuencia, su aptitud para ser incorporada al proceso. Su eficacia probatoria precisará que el legislador le atribuya esa cualidad y que el órgano judicial aprecie su credibilidad o fuerza de convicción.

Como ya ha quedado expuesto, plantea la demanda el valor probatorio de las declaraciones autoinculpatorias prestada en unas diligencias policiales. La respuesta es inequívoca: ninguno. En el actual estado de nuestra jurisprudencia no es posible fundamentar una sentencia condenatoria, esto es, entender destruida la presunción de inocencia que constitucionalmente ampara a todo imputado con el exclusivo apoyo de una declaración en la que aquél reconozca su participación en los hechos que se le atribuyen. Sólo los actos procesales desarrollados ante un órgano judicial pueden generar verdaderos actos de prueba susceptibles, en su caso, de ser valorados conforme a las exigencias impuestas por el art. 741 LECrim.

El Convenio europeo de derecho humanos (CEDH), como señala la STEDH dictada por la Gran Sala el 1 de junio de 2010 en el caso *Gäfgen c. Alemania*, garantiza en su art. 6 el derecho a un proceso equitativo pero no regula la admisibilidad de los medios de prueba, cuestión que compete al derecho interno; lo que queda excluido es la utilización de confesiones obtenidas con violación del art. 3 CEDH, en el que se establece la interdicción de la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes, añadiendo que el art. 3, a diferencia del art. 6, consagra un derecho absoluto (§ 178). Ya anteriormente señaló la STEDH de 27 de febrero de 2001, caso *Luca*, § 40, que “utilizar las declaraciones que se remontan a la fase de instrucción preparatoria no vulnera el artículo 6.3 d) y 6.1, siempre que se respeten los derechos de la defensa. Por norma general, estos exigen conceder al acusado una ocasión adecuada y suficiente para oponerse a un testimonio en su contra e interrogar a su autor, en el momento de la declaración o más tarde” (en el mismo sentido, SSTEDH de 20 noviembre 1989, caso *Kostovski c. Holanda*; de 19 de diciembre de 1990, caso *Delta c. Francia*; y de 26 de abril de 1991, caso *Asch c. Austria*).

El legislador español, en su libertad de configuración de los medios de prueba admisibles en el proceso penal, aun permitiendo que declaraciones efectuadas en la fase sumarial puedan sustentar una declaración de condena, lo ha limitado a las declaraciones prestadas ante el Juez de Instrucción. Sólo cuando se produzca una rectificación o retractación de su contenido en el acto del juicio oral (art. 714 LECrim) o una imposibilidad material de su reproducción (art. 730 LECrim), las declaraciones prestadas con anterioridad podrán alcanzar el valor de prueba de cargo siempre que se reproduzcan en el acto del juicio oral mediante la lectura pública del acta en las que se documentaron, o introduciendo su contenido a través de los interrogatorios, pero bajo condición de que se trate de declaraciones prestadas ante el Juez de Instrucción.

Por ello, desde la STC 31/2001, de 28 de julio, FJ 4, venimos diciendo que para que la confesión ante la policía se convierta en prueba no basta con que se dé por reproducida en el juicio oral sino que es preciso que sea reiterada y ratificada ante el órgano judicial. Nuestra jurisprudencia ha repetido de modo constante que “las declaraciones obrantes en los atestados policiales carecen de valor probatorio de cargo” (por todas, SSTC 51/1995, de 23 de febrero, FJ 2, y 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5).

Estamos ante una opción del legislador español que en caso de no ser respetada por los órganos judiciales da lugar a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), e incluso del derecho a la presunción de inocencia cuando la eliminación de la prueba irregularmente valorada deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado.

5. Llegados a este punto es preciso armonizar dos extremos: de un lado, los demandantes reconocieron los hechos punibles en sendas declaraciones prestadas con observancia de las formalidades y garantías que el ordenamiento procesal y la Constitución establecen, por lo que tales declaraciones fueron válidamente incorporadas al proceso. De otro, tal confesión no tiene valor de prueba de cargo para sustentar su condena.

Pero al mismo tiempo hemos señalado repetidamente que “el atestado se erige en objeto de prueba y no en medio de prueba” (STC 31/2001, de 28 de julio, FJ 4). Por consiguiente, dado que la declaración policial autoincriminatoria no es la prueba sino el objeto sobre el que deberá versar la actividad probatoria, ha de seguirse de ello que las partes acusadoras tienen, derivado del art. 24.2 CE, el derecho a proponer medios de prueba tendentes a acreditar que el imputado fue veraz cuando reconoció el hecho delictivo.

La declaración autoinculpatoria en el curso de las diligencias policiales no es una prueba de confesión pero sí una de manifestación voluntaria y libre documentada que cuando se realiza con observancia de requisitos legales adquiere existencia jurídica. De una parte, como elemento de contraste con las declaraciones judiciales posteriores, incidiendo en su propia credibilidad. De otra, la declaración policial puede contener datos cuya veracidad resulte comprobada mediante verdaderos medios de prueba. Las declaraciones obrantes en los atestados policiales no tienen valor probatorio de cargo. Por ello en nuestra STC 53/2013, de 28 de febrero, FJ 5, declaramos que “se producirá también la vulneración del derecho a la presunción de inocencia siempre que la eliminación de la prueba irregularmente valorada deje sin sustento el relato de hechos probados que soporta la declaración de culpabilidad del acusado” lo que sucederá “cuando la prueba personal eliminada sea la única tomada en cuenta por la resolución impugnada”. Pero la cuestión debe analizarse con una perspectiva diferente si esas declaraciones autoinculpatorias documentadas en el atestado policial ponen de manifiesto unos hechos que son acreditados por otros medios de prueba.

6. El traslado de las anteriores consideraciones al presente caso permite descartar la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y, consiguientemente, del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) de los recurrentes.

a) En primer lugar, en relación con el respeto a las garantías procesales y constitucionales con que se prestaron las declaraciones ante los agentes de la Guardia Civil, debe advertirse que los demandantes no han negado que hubiesen realizado las manifestaciones que quedaron plasmadas en la declaración policial, sino que adujeron haberlas prestado bajo presión (declaración de José Francisco Botana, documentada en los folios 3 y 4 del acta de 11 de septiembre de 2008), concretamente ante la promesa de obtener un trato judicial de favor (declaración de José Francisco Botana documentada en el folio 5 de la misma acta y declaración de Rogelio Botana documentada en los folios 6 y 7 de la misma).

Sin embargo, en la declaración realizada ante el Juez de Instrucción por don José Francisco Botana, con motivo de retractarse de su primera declaración policial, dijo que “lo que declaró lo hizo porque quiso, no por obligación, que declaró así porque tenía miedo. Que lo que les dijo a la Guardia Civil no es cierto; que la Guardia Civil no le presionó para declarar, que contó lo que se le fue ocurriendo”. En la declaración judicial prestada por don Rogelio Botana Blanco, al retractarse de la declaración policial, afirma que “la de hoy la prestó porque estaba nervioso” … “Que no es cierto nada del atestado de hoy. Que declaró en presencia de Abogado designado por el declarante; que la Guardia Civil ni le amenazó ni coaccionó; tampoco le dijeron lo que tenía que declarar, lo que figura en el atestado es lo que se le iba ocurriendo al declarante” … “Que no quiso firmar porque sabía que lo que figuraba era mentira, y él quiere decir la verdad; que los detalles de la declaración se los inventó”. En el plenario reiteraron su retractación respecto a lo que declararon en el atestado y manifestaron que la Guardia Civil les presionó, aunque “no le amenazaron ni le pegaron” (declaración de José Francisco, folio 4 del acta); por su parte Rogelio manifestó que la Guardia Civil les dijo que si lo reconocía “iba a salir”, “que los guardias le leyeron la declaración de su hermano, que si se declaraba culpable salía en libertad”, “eran constantes las visitas a los calabozos. No firmó porque no iba a decir que fue él, sin haber sido” (folio 8 del acta).

Tales objeciones fueron rechazadas motivadamente por la Audiencia Provincial de A Coruña (fundamento jurídico 2 de su Sentencia), que en el juicio oral escuchó a tal fin al agente de la Guardia Civil que tomó las declaraciones. Por nuestra parte, debemos señalar que este Tribunal ha de respetar los hechos que se declaran probados por los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que les confiere el art. 117.3 CE (por todas, STC 58/1984, de 9 de mayo, FJ 2) por lo que debemos partir de que las declaraciones fueron prestadas por los recurrentes en las dependencias policiales sin sombra de presión o ilícita promesa, conforme a lo apreciado por la Audiencia Provincial de A Coruña en su Sentencia; máxime cuando el mismo carácter delictivo de la supuesta presión debió dar lugar a la oportuna denuncia que permitiera su investigación judicial; omisión de la parte que no puede ser subsanada en vía constitucional de amparo, sin oportunidad de un pronunciamiento previo de los Tribunales ordinarios competentes (ATC 970/1987, de 29 de julio, FJ 2).

La exigencia de que se produjera la incorporación al plenario de las declaraciones policiales con sometimiento a las garantías de publicidad, oralidad, contradicción e inmediación, fue escrupulosamente observada, pues la Sala no se limitó a la simple reproducción genérica y formularia de lo declarado inicialmente, sino que el acta que documenta tal acto pone de manifiesto que se interrogó a los encausados sobre el contenido concreto y detallado de las declaraciones policiales; oportunidad que éstos utilizaron negando sus manifestaciones iniciales.

Ahora bien, de cuanto antecede sólo podemos concluir que la declaración del agente de la Guardia Civil fue idónea para formar el juicio del tribunal acerca de las circunstancias en que se prestó la declaración de los detenidos, pero sin incidir en el contenido veraz o no de esas mismas declaraciones. No cabe pretender que ese testimonio pueda ser valorado y tenido en cuenta para otorgar mayor credibilidad a las declaraciones policiales de los recurrentes frente a sus posteriores retractaciones en la fase de instrucción ante el Juez y luego en la vista oral. El testimonio de un agente policial ante el que se presta declaración no puede ir más allá de la mera constatación de que tal declaración tuvo lugar, que su contenido es el que se refleja en el atestado y que se desarrolló con las circunstancias que en el mismo se hagan constar. Como señala el Ministerio Fiscal, pretender extender su comparecencia como testigo a un examen de la credibilidad de la declaración o incluirla como elemento de valoración probatoria de refuerzo de ella frente a otras de sentido diferente, no es posible. En efecto, como señala el art. 297 LECrim, las declaraciones de los funcionarios de policía judicial documentadas en el atestado “tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio”, pero las demás manifestaciones que hicieren a consecuencia de las averiguaciones que hubiesen practicado sólo “se considerarán denuncias para los efectos legales”.

b) Debemos por tanto examinar a continuación si, como se afirma en la demanda, la condena de los recurrentes está exclusivamente fundada en su reconocimiento de los hechos ante los agentes de la Guardia Civil.

A la vista de las resoluciones judiciales impugnadas, los medios de prueba ajenos a la autoinculpación que han ponderado los órganos judiciales para apreciar la responsabilidad de los demandantes son de distinto signo.

Por una parte, se considera acreditado el contenido de las autoinculpaciones en atención a la declaración en el plenario de la víctima supérstite, que dio detalles de las acciones llevadas a cabo por las dos personas que les asaltaron y que resultan coincidentes con lo declarado por los recurrentes en sede policial. En concreto, que “ el conductor que tapaba la cara con una braga y una gorra, sacó una pistola al dirigirse al coche, el otro llevaba una braga algo oscura y un cuchillo. Cuando llegó a la ventanilla, el piloto sacó la pistola y apuntó a Martín. Los dos hablaron y les pidieron lo que tuvieran. El de su lado intentó abrir la puerta. Rompió la ventanilla en ese momento el que estaba por el lado de Martín dijo vamos que le disparo...”. Afirma el Tribunal Supremo que esta coincidencia solo puede tener por explicación la presencia de los recurrentes en el lugar de los hechos.

De otra parte, quedó demostrada la veracidad de su relato, al haberse acreditado por otros medios de prueba la participación en los hechos de don Iván Añón Botana, a quienes los recurrentes atribuyeron la autoría material del disparo mortal “a cañón tocante”, siendo así que tal participación quedó posteriormente acreditada mediante prueba pericial que evidenció la existencia de restos de pólvora en su mano y por el hallazgo en su domicilio de documentos y prendas con restos de sangre de la víctima. Igualmente pone de relieve la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la contradicción en que incurrieron los recurrentes en la diligencia de careo que se practicó en el juicio oral, dando tres versiones dispares acerca de la razón por la que incriminaron a Iván Añón Botana en sus declaraciones policiales.

Estos elementos probatorios, ajenos a las declaraciones autoinculpatorias pero que acreditaron la veracidad de éstas, son los que han llevado a los órganos de la jurisdicción penal a alcanzar un juicio sobre la responsabilidad penal de los demandantes, sin incurrir en vulneración de sus derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

En consecuencia,

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Rogelio Botana Blanco y don José Francisco Botana Blanco.

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

Dada en Madrid, a ocho de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 166/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:166

Cuestión de inconstitucionalidad 7929-2009. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre.

Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de la norma autonómica que sitúa el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común.

1. Dado que el art. 42.3 a) LPC está amparado por el título competencial del art. 149.1.18 CE y que la contradicción entre aquel precepto estatal y el aquí cuestionado –que fija el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la normativa estatal– es efectiva e insalvable, de ello se sigue derechamente la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el art. 149.1.18 CE [FFJJ 6, 7].

2. Doctrina sobre el alcance de la competencia reservada en exclusiva al Estado sobre el procedimiento administrativo común, ex art. 149.1.18 CE (SSTC 227/1988, 130/2013) [FFJJ 4, 5].

3. Para que exista inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario, en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (SSTC 181/2012, 94/2014) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7929-2009, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el inciso “la fecha en que se notifique” del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, ante su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE. Ha intervenido el Fiscal General del Estado y han comparecido el Abogado del Estado, el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 23 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba testimonio del rollo de apelación núm. 57-2009, del que forma parte el Auto de 20 de julio de 2009, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso “la fecha en que se notifique” del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre, ante su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Doña S.F.S. obtuvo, mediante sendas resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña de 1 de junio (expediente núm. 00-T-0458) y 31 de julio de 2000 (expediente núm. 00-5-0270), una subvención de 276.364,11 € por la realización de diez cursos para desempleados y dos de formación de reciclaje.

b) Efectuado el control sobre la correcta aplicación de la subvención, la Intervención General de la Generalitat de Cataluña propuso el inicio de un procedimiento de revocación parcial de la subvención, a causa del incumplimiento de la obligación de justificación económica, lo que se llevó a efecto por resolución del Servei d’Ocupació de Catalunya de 13 de febrero de 2005 y, tramitado el procedimiento, mediante resolución de 28 de julio de 2006 el Servei d’Ocupació acordó revocar parcialmente la subvención.

c) Contra la anterior resolución interpuso la interesada recurso contencioso-administrativo, por considerar que el expediente de revocación había incurrido en caducidad.

d) Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. l3 de Barcelona de 24 de noviembre de 2008 se estimó el recurso, al considerar caducado el procedimiento en el momento de notificarse la resolución de revocación parcial (el 16 de agosto de 2006), dado que hacía tres días que había concluido el plazo de caducidad de seis meses contemplado en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, contado desde la fecha del acuerdo de incoación del expediente (13 de febrero de 2006), según preceptúa el art. 42.3 a) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LPC, en adelante) y no desde “la fecha en que se notifique” el inicio del expediente, según dispone ese art. 100.1 a) del mencionado texto refundido, que incurre en un exceso de delegación, debiendo entenderse derogada esa previsión desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992.

e) La Sentencia fue apelada por la Generalitat de Cataluña al considerar que era de aplicación la previsión contenida en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña que fija el *dies a quo* en el cómputo del plazo de caducidad de los expedientes iniciados de oficio en la fecha de “notificación” y no en la de “iniciación”, no incurriendo en exceso alguno el citado texto refundido, que se limita a incorporar lo previsto en la Ley autonómica 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, produciéndose en consecuencia la inaplicación de una norma con rango legal por parte de un tribunal ordinario. A juicio de la Generalitat, el art. 42.2 LPC (que prevé que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”), tras la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, da suficiente cobertura legal al legislador autonómico para establecer un término de caducidad superior al establecido con carácter general en dicho artículo, tal como sucede con la previsión del art. 100.1 a) del repetido texto refundido.

f) Conclusas las actuaciones, por providencia del 12 de junio de 2009 y de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sección acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a la expresión “la fecha en que se notifique” del art. l00.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

g) Evacuado el trámite de alegaciones conferido, tanto la representación procesal de la parte apelada —por escrito presentado el 25 de junio de 2009— como la de la Administración autonómica —mediante escrito de 30 de junio de 2009— consideraron improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, el Ministerio Fiscal —por medio de escrito presentado el 2 de julio de 2009— se mostró favorable a su formulación.

h) Finalmente, la Sección, por Auto de 20 de julio de 2009, acordó promover la cuestión de inconstitucionalidad en los términos que seguidamente se detallan.

3. En el Auto de planteamiento el órgano judicial, tras precisar los antecedentes de hecho y concretar las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal sobre la constitucionalidad del precepto controvertido, realiza, en síntesis, las consideraciones que a continuación se extractan:

a) El Estado tiene la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común *ex* art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Dentro de ese procedimiento común se comprende la determinación del día inicial de cómputo de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio previsto en el art. 42.3 a) LPC —en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero—, que dispone que el cómputo del plazo de caducidad se efectuará en los procedimientos iniciados de oficio “desde la fecha del acuerdo de iniciación”.

b) Señala a continuación el Auto de planteamiento que tanto la demandante en la instancia como la Sentencia apelada enfatizan que la redacción del precepto controvertido es idéntica a la del art. 100 contenida en Decreto Legislativo 9/1994, que aprobaba el anterior texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, que entró en contradicción con el art. 43.2 a) LPC, a partir de la modificación operada por la Ley 4/1999 y, en consecuencia, quedando aquel precepto autonómico, a su juicio, derogado o desplazado por inconstitucionalidad sobrevenida. Pero considera el órgano judicial que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica, por un cambio sobrevenido de la normativa estatal en el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado, no comporta una suerte de derogación o desplazamiento, sino su inconstitucionalidad desde la fecha de entrada en vigor de la norma estatal, como así lo señaló la STC 1/2003, no siendo posible inaplicar una norma postconstitucional vigente en atención a su posible inconstitucionalidad sobrevenida.

c) Precisa también el órgano judicial, rechazando la tesis del Abogado de la Generalitat, que no es de aplicación al caso la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, porque su entrada en vigor se produjo el 18 de enero (*sic*, entiéndase febrero) de 2004, cuando el procedimiento de reintegro del asunto litigioso ya había sido iniciado y, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la citada Ley 38/2003, a los procedimientos iniciados a su entrada en vigor les era de aplicación la normativa vigente al momento del inicio. Además, la Ley general de subvenciones no establece ninguna especialidad con relación al procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones, hasta el punto que la única previsión en este aspecto —la del art. 42— concierne únicamente a la Administración General del Estado y a las entidades de la Administración local en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en materia de régimen local, remitiéndose al procedimiento administrativo común.

d) Hechas las precisiones anteriores, subraya el órgano judicial que la disposición cuestionada establece una previsión del cómputo del plazo de caducidad procedimental que es objetiva y directamente contraria a la regulación del procedimiento administrativo común, pues si aquélla fija el inicio del cómputo en la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento, ésta lo concreta en la fecha del acuerdo de iniciación. Se trata, además, de una diferencia que incide directamente en el haz de garantías del administrado que se relaciona con la Administración en mérito a su actividad de fomento, pues aunque esa distinta previsión podría ser legítima si encontrase justificación en alguna especialidad derivada de la organización propia de la Comunidad Autónoma, ello no acontece con la actividad subvencional, pues no configura ningún tipo competencial autónomo, ni una materia en sí misma considerada, ni implica la existencia de una organización administrativa especial derivada de la distribución competencial como una potestad vinculada al orden de competencias (SSTC 13/1992, 186/1999 y 98/2001).

En suma, concluye el órgano judicial, la previsión del cómputo de la caducidad de un procedimiento de reintegro de subvenciones iniciado desde la notificación del acuerdo de iniciación, en lugar de desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento, aparece contraria al procedimiento administrativo común, que compete en exclusiva al Estado, lo que justifica el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de 26 de noviembre de 2009, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de su Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y deferir su conocimiento a la Sala Segunda, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el ejemplar del 18 de diciembre de 2009 (núm. 304 de ese año).

5. El 16 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Presidente del Senado poniendo en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por su parte, mediante escrito que tuvo entrada también el 16 de diciembre de 2009, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos de lo previsto en el citado art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 21 de diciembre de 2009, en el que solicita que se dicte Sentencia declarando inconstitucional y nulo el precepto legal cuestionado. Razona que la norma que fija el *dies a quo* para computar el plazo máximo de resolución y notificación en los procedimientos iniciados de oficio [art. 42.3 a) LPC] debe considerarse una regla del procedimiento administrativo común, dictada por las Cortes Generales en el ejercicio de una competencia constitucional exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, conforme al art. 149.1.18 CE, que no está “reducida al establecimiento de bases o normas básicas” sino reservada *in toto* al Estado (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 3). El concepto constitucional “procedimiento administrativo común” supone que el legislador estatal es el único competente para “la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), de manera que “este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos)” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Por tanto, al regular los procedimientos especiales en materia de su competencia, las Comunidades Autónomas deberán respetar “en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Esta doctrina sobre la competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” ha sido confirmada, entre otras, en las SSTC 16/2003, de 30 de enero (FJ 10), y 76/2003, de 10 de abril (FJ 4).

Añade que no existe una materia subvencional identificada como tal ni en los arts. 148.1 y 149.1 CE, ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Lo corrobora el art. 114 de este último cuerpo legal, rotulado “acción de fomento”, que se incluye dentro del capítulo I del título IV —tipología de las competencias— y describe la configuración de los varios niveles competenciales con los que se ejerce la acción subvencional de la Generalitat catalana en función del tipo de competencia que la Comunidad Autónoma ostente en la materia dentro de la cual operan las medidas de fomento. El precepto cuestionado no se dicta, pues, en el ejercicio de una competencia autonómica en una materia que pudiera denominarse “subvenciones” o “acción subvencional”, sino en el ejercicio de las competencias financieras que actualmente resultan de los arts. 203, 211 y concordantes del Estatuto de Autonomía. En efecto, la regla legal cuestionada queda comprendida en la regulación de los procedimientos de revocación y reintegro de las subvenciones autonómicas (arts. 87.1 y 88.1 del texto refundido de la Ley catalana de finanzas públicas) y su naturaleza es la de una regla que, por injustificada excepción, se separa de la norma establecida para el procedimiento administrativo común, al que, en lo demás, remite la letra b) del art. 100.1 del citado texto refundido autonómico.

A su entender no cabe defender el precepto cuestionado alegando el carácter no básico del art. 42 de la Ley general de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre). El Auto de planteamiento anota exactamente que esta Ley resulta inaplicable *ratione temporis* en el litigio de origen. Pero, además, el argumento sería en sí mismo inconducente, aunque se aceptara dialécticamente la aplicabilidad de la Ley general de subvenciones, cuyo art. 42, en cuanto regulador del procedimiento de reintegro, no es básico simplemente porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la regulación de este procedimiento, cuando se trata de subvenciones autonómicas, queda incluida en la materia sobre la que ostenta competencia la Comunidad Autónoma. La STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 b), advierte que la regulación del procedimiento especial *ratione materiae* es aneja a la competencia sustantiva. Ahora bien, ello ha de entenderse sin perjuicio de que, al regular el procedimiento especial, deban respetarse las normas sobre el procedimiento administrativo común. Otras muchas Sentencias, dictadas igualmente en materia subvencional, reiteran esta doctrina. En consecuencia, el art. 42 de la Ley general de subvenciones no es básico porque el legislador nacional ha de respetar la autonomía regional a la hora de regular los procedimientos de revocación y reintegro de las subvenciones que otorguen. Pero ello no excluye —todo lo contrario— que, al establecer normas rectoras de tales procedimientos, las Comunidades Autónomas deban sujetarse a las reglas del procedimiento administrativo común, que es lo que no hace la regla legal cuestionada.

7. El 29 de diciembre de 2009 la Letrada de la Generalitat solicitó ser tenida por parte en el proceso, al tiempo que presentó escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Razona para ello que este Tribunal Constitucional tiene declarado que el art. 149.1.18 CE reconoce que las Comunidades Autónomas pueden establecer especialidades procedimentales derivadas de su propia organización, pero también —de igual forma que puede hacerlo el Estado— las que resulten de regular el régimen sustantivo de las diferentes actividades o servicios de la Administración.

A continuación, tras realizar un breve recordatorio de la doctrina constitucional acerca del procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales *ratione materiae*, se detiene en analizar la falta de fundamento que, a su entender, reviste la duda de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Indica que la disposición final primera de la Ley general de subvenciones declara básicos dos artículos y un apartado del capítulo I del título II de la Ley, dedicado al reintegro de las subvenciones, pero no el procedimiento de reintegro que se regula en el capítulo II. Ninguna mención efectúa dicha disposición final primera a precepto alguno que haya sido dictado en ejercicio de la competencia exclusiva estatal sobre el procedimiento administrativo común, por lo que concluye que el Estado ha optado por regular unos procedimientos especiales para la concesión de subvenciones y un procedimiento de reintegro de las mismas, pero no ha querido calificarlos de comunes para este específico ámbito material. Concretamente, en cuanto al procedimiento de reintegro ha optado por regular las especialidades del mismo con respecto al procedimiento administrativo común, pero sólo para su aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en el de la Administración local y los organismos públicos dependientes de ésta. De ello deduce que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas pueden legítimamente regular, en relación con la actividad subvencional, las especialidades que estimen necesarias para su organización, y, por este motivo, considera que el razonamiento que contiene el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es erróneo.

A continuación la Letrada de la Generalitat de Cataluña hace referencia al criterio de la Sala proponente relativo a la no aplicabilidad de la Ley general de subvenciones al supuesto examinado. Así, señala que del tenor literal de la disposición transitoria segunda de la citada Ley resulta que los procedimientos de concesión de subvenciones ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley general de subvenciones han de tramitarse de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su inicio. Sin embargo, las previsiones sobre, entre otros, los procedimientos de reintegro previstos en la misma Ley serán de aplicación desde su entrada en vigor.

Trasladada al presente supuesto la previsión de la referida disposición transitoria, a juicio de la Letrada de la Generalitat de Cataluña, resulta que las previsiones de la Ley general de subvenciones sí son de aplicación al procedimiento de revocación de la subvención de que se trata, puesto que, aunque el procedimiento de concesión de la subvención se inició en el año 2000, el procedimiento de revocación parcial fue iniciado en 2006. En cualquier caso, señala que no le son de aplicación las especialidades procedimentales previstas en el capítulo II del título II de la Ley general de subvenciones sino, precisamente, su consideración como no básicas. Ello confirma la legitimidad de la aplicación del procedimiento especial de revocación de subvenciones previsto en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña.

Seguidamente pasa a discutir el resto del razonamiento vertido en el Auto de planteamiento de la cuestión, y señala que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal acerca de los procedimientos especiales, no sólo es legítimo regular procedimientos especiales *ratione materiae*, sino que también es posible que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas establezcan procedimientos especiales por la singularidad de la actividad o servicio de la Administración de que se trate. Siendo ello así, entiende que no ha de generar duda alguna que la singularidad y relevancia de la actividad subvencional de las Administraciones públicas constituye presupuesto suficiente para la regulación de procedimientos especiales para su concesión, control y, en su caso, reintegro. Así, insiste en señalar que resulta evidente que, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y la interpretación que del mismo ha efectuado la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden establecer procedimientos especiales en relación con su actividad de fomento, y ello aunque el Estado no hubiera procedido en el mismo sentido.

Añade que el Auto de 20 de julio de 2009 incardina el *dies a quo* para el cómputo de la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio entre las garantías de los particulares en el seno del procedimiento, consideración de la cual discrepa la Abogada de la Generalitat porque dicha doctrina se refiere a las “garantías generales”, y tan específica previsión no puede ser tributaria de esa consideración “general”. Constituyen garantías generales, entre otras, la obligación de la Administración de resolver, la previsión del silencio administrativo o la propia previsión de la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio ante la falta de resolución en plazo. Pero, a su juicio, no goza de tal consideración la específica previsión acerca de cuándo ha de iniciarse el cómputo del plazo de la caducidad.

Considera también que del mismo modo que el sentido positivo del silencio que se establece con carácter general puede ser excepcionado mediante una norma de rango legal o de Derecho comunitario europeo, y que el plazo de resolución de los procedimientos iniciados de oficio puede establecerse por ley según convenga al Estado o a las Comunidades Autónomas, no ha de suscitar duda alguna la posibilidad de que, mediante una norma de rango legal, pueda establecerse un *dies a quo* distinto al previsto en el art. 42.3 a) LPC.

Afirma la Abogada de la Generalitat que el control de la correcta aplicación de los fondos públicos por los beneficiarios de las subvenciones ha de constituir una prioridad en la actuación de la Administración concedente. Por otra parte, señala que, en muchos supuestos, la realización de ese control comporta una labor intensa y compleja. Es por ello que cabe entender que la Ley general de subvenciones ha optado por establecer un plazo extenso (doce meses) para dictar la resolución de los procedimientos de reintegro de subvenciones, llegando a doblar el establecido en defecto de previsión expresa por el art. 42.3 LPC. Añade que no ha sido tan generoso con el tiempo el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aunque haya optado por un *dies a quo* distinto del previsto en el apartado a) de dicho precepto de la Ley 30/1992. Es por ello que, más allá de la legitimidad constitucional de dicha previsión, a su entender la justicia material ha de llevar a idéntica conclusión que el ajuste del repetido precepto al orden de distribución competencial: no puede considerarse caducado un procedimiento de revocación parcial de una subvención, en el que resulta perfectamente acreditada la causa determinante de dicha revocación, como consecuencia de la aplicación del art. 42.3 a) LPC, por estimar inconstitucional —y, por tanto, nulo— el inciso aquí cuestionado. Máxime cuando el exceso del plazo de resolución apreciado, de acuerdo con el referido precepto de la Ley 30/1992, sería únicamente de tres días, y cuando, además, el procedimiento específico regulado paralelamente por el Estado para el reintegro de subvenciones establece un plazo de resolución de doce meses.

De acuerdo con todo lo expuesto, la Abogada de la Generalitat de Cataluña entiende que el inciso “la fecha en que se notifique” del art. 100.1 a) del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, no adolece de vicio alguno de inconstitucionalidad.

8. El 29 de diciembre de 2009 el Letrado del Parlamento de Cataluña presentó un escrito de alegaciones en el que pide que se desestime la cuestión planteada. Afirma que en la medida que Cataluña es competente para regular su propia actividad subvencional, que se integra tanto en el ámbito de la autonomía financiera en materia de gasto, como función de fomento vinculada a la acción administrativa de la propia Generalitat, tal como expresamente recoge el art. 114 del Estatuto de Autonomía vigente, la regulación de dicha actividad por la Generalidad misma constituye título habilitante suficiente para establecer las normas de procedimiento administrativo especiales que correspondan, respetando los principios del procedimiento común.

Con cita de la STC 227/1988 (FJ 32) señala que, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales; antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.

Pues bien, el procedimiento para la revocación de subvenciones que establece el art. 100 del texto refundido de la Ley catalana de finanzas públicas, respeta plenamente los principios que constituyen el procedimiento administrativo común, y en concreto con los principios que derivan del art. 42 LPC. Dicho precepto establece como principio de procedimiento común la obligación de las administraciones de resolver expresamente en un plazo cierto. El plazo se configura como norma general, no como principio de procedimiento; por ello, el mismo artículo determina que, con carácter general, el plazo vendrá determinado por la norma reguladora del procedimiento y que si esta norma reguladora no es una norma con rango de ley o no deriva de la normativa comunitaria europea, el plazo máximo será de seis meses, y que si la norma reguladora no establece plazo, este será de tres meses. Además de ello, debe tenerse en cuenta que los plazos regulados por la ley se pueden suspender por decisión administrativa en los casos establecidos por el apartado 5 del mismo artículo, o se pueden ampliar en las circunstancias establecidas por el apartado 6.

Ciertamente, el art. 42 LPC fija que el cómputo de los plazos regulados, en los procedimientos iniciados de oficio, se computan desde la fecha del acuerdo de iniciación, pero ello solo es comprensible en la medida que la norma se refiere a los plazos que ella misma regula y no puede referirse a los plazos que regulen otras leyes más que como norma general, y en este sentido actúa supletoriamente. En este sentido el art. 104.1 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, establece que el cómputo del plazo para notificar la resolución expresa de un expediente en su ámbito debe hacerse, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio, lo que es coincidente con lo previsto en la norma cuestionada.

Por todo ello, el Letrado del Parlamento de Cataluña entiende que la norma cuestionada no afecta a los principios y reglas que configuran el procedimiento administrativo común y que es plenamente constitucional y no contraviene el art. 149.1.18 CE.

9. El 18 de enero de 2010 el Fiscal General de Estado pidió que se tradujese el escrito de alegaciones presentado por la Generalitat de Cataluña en el trámite abierto por el órgano judicial al amparo del art. 35.2 LOTC. Aportada la traducción, por providencia de 23 de febrero de 2010 se dio traslado de la misma a las partes para que en plazo de quince días presentasen escrito de alegaciones o ratificasen las ya presentadas. El Abogado del Estado, el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña se ratificaron en sus precedentes escritos de alegaciones.

10. El Fiscal General de Estado presentó su escrito de alegaciones el 31 de marzo de 2010, en el que tras recordar los antecedentes que han dado origen a esta cuestión de inconstitucionalidad y señalar que no concurren óbices procesales, pasa a exponer la doctrina constitucional elaborada en relación con el art. 149.1.18 CE, en particular sobre el concepto de “procedimiento administrativo común”. En este sentido, afirma que la Ley 30/1992 vino a recoger la concepción constitucional de distribución de competencias plasmada en el art. 149.1.18 CE, que distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas —que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas—, el procedimiento administrativo común —sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas— y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, partiendo de que la delimitación del régimen jurídico de éstas se engloba en el esquema que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales.

Señala que, si bien la redacción original de la Ley 30/1992 pareció renunciar en un primer momento a imponer un mínimo de uniformidad en una serie de materias, tales como la duración del procedimiento o los efectos de la falta de resolución en plazo —lo que generó un proceso de imposición de particularismos sobre sus propios principios generales—, dicho déficit fue en buena parte paliado por la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992. Recuerda que dicha reforma nació, como se explícita en su exposición de motivos, con el propósito de garantizar una igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones públicas, dando lugar a la actual redacción del art. 42 LPC, que, dedicado a la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, contempla específicamente un plazo máximo de notificación de la resolución expresa y la caducidad del procedimiento, fijando los momentos de inicio de su cómputo en función de su iniciación de oficio [art. 42.3 a)] o a solicitud del interesado [art. 42.3 b)].

En opinión del Fiscal dichas previsiones tienen encuadre en el marco de las reglas relativas a la duración y terminación del procedimiento y entronque con las necesidades de seguridad jurídica derivadas del art. 9.3 CE, por lo que se integran, tal y como es la postura del órgano proponente, dentro del haz de garantías destinado a hacer efectiva la explícita exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas en el escenario definido por el propio titular de la competencia exclusiva. Indica que la caducidad tanto se regula dentro de las normas generales de la actividad de las Administraciones públicas, que se contempla como un modo de finalización del procedimiento (arts. 42.3 y 87 LPC), y el numeral 3 del art. 42 establece, con carácter imperativo y sin excepción, que todos los plazos previstos en el apartado anterior (numeral 2) del mismo precepto “se contarán: a) en los procedimientos iniciados de oficio, *desde la fecha del acuerdo de iniciación*”.

En definitiva, a su juicio, la Ley 30/1992 permite en el art. 42.2 que los plazos máximos de notificación de la resolución expresa sean fijados por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, pero no podrán exceder de seis meses si la normativa es reglamentaria, de manera que sólo podrá excederse dicho plazo si es establecido uno mayor por una norma con rango de ley o si así viene previsto en la normativa comunitaria europea. Adicionalmente, el apartado 3 del mismo precepto indica que dicho plazo máximo, en ausencia de previsión específica, deberá ser de tres meses como máximo. De este modo, para todo ese tipo de plazos rige el cómputo desde la fecha indicada en los apartados a) y b) del art. 42.3 LPC.

Señala que, como norma de procedimiento administrativo común, el art. 42 LPC sólo permite las excepciones que el propio titular de la competencia (el Estado) admita, sin perjuicio de la facultad de las Comunidades Autónomas para la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutar la competencia legislativa sobre una materia que le haya sido atribuida, de manera que, por más que se reconozca competencia a la Comunidad Autónoma en materia de subvenciones, cuando apruebe normas de aquella naturaleza orientadas a dicha ejecución, deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias, requisito que se entiende que no cumple el precepto cuestionado en la presente cuestión de constitucionalidad.

Añade que el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 9/1994 reflejaba una impecable conexión y coherencia entre su art. 100.1 a) y la Ley 30/1992 en su redacción inicial, y, por ello, la originaria redacción de aquel precepto efectivamente era acorde con la competencia y normativa estatal en materia de procedimiento administrativo común, pero la modificación operada por la Ley 4/1999, al reglar el extremo objeto de controversia, ubicó la ordenación del referido art. 100 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña de 1994 en situación de inconstitucionalidad sobrevenida y la reproducción de su mismo contenido, en lo referente al *dies a quo* para el inicio del cómputo de la caducidad del procedimiento, en el actual art. 100.1 a) del mencionado texto refundido resulta contraria al art. 149.1.18 CE en la medida en que dicho precepto constitucional reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común y la regulación de éste, en el extremo cuestionado e indicado, colisiona con lo dispuesto en el art. 42.3 a) LPC.

11. Mediante providencia de 20 de octubre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso “la fecha en que se notifique” del art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Sostiene el órgano proponente que la citada disposición autonómica puede vulnerar el art. 149.1.18 CE al fijar el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la normativa estatal reguladora del procedimiento administrativo común (inconstitucionalidad mediata o indirecta) porque, efectivamente, mientras el art. 42.3 a) LPC contempla que el plazo de caducidad de los procedimientos iniciados de oficio se computará “desde la fecha del acuerdo de iniciación” del procedimiento, el precepto autonómico cuestionado dispone que en los procedimientos de revocación de subvenciones el plazo para concluir el expediente es de seis meses “a contar desde la fecha en que se notifique la resolución del inicio del expediente”. No desde la fecha del acuerdo de iniciación, por tanto, sino desde la fecha de la notificación de dicho acuerdo. Siendo además esa norma —el art. 100.1 de la Ley de finanzas públicas de Cataluña— aplicable al caso enjuiciado por el órgano jurisdiccional que ha planteado la cuestión y determinante del resultado del litigio que ante él se sigue porque según se tome en cuenta una u otra fecha —la del acuerdo de iniciación o la de su notificación— el expediente estará o no caducado en el momento de recibir la interesada la notificación de la resolución finalizadora del procedimiento por la que se acuerda revocar parcialmente la subvención otorgada y exigirle el reintegro de las cantidades cuyo destino no ha podido justificar, según la Administración.

El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, y el Fiscal General del Estado apoyan la declaración de inconstitucionalidad del inciso cuestionado: consideran insalvable la contradicción entre una y otra norma, habiendo sido dictada la estatal en el ejercicio legítimo de la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE. Por el contrario, los representantes del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña se oponen a esa declaración, pues para ellos el precepto autonómico es compatible con las normas de procedimiento administrativo común cuyo establecimiento corresponde al Estado y, por tanto, con el orden constitucional de distribución de competencias, según los argumentos que han quedado detalladamente expuestos en los antecedentes de esta resolución.

2. Tal y como explican las partes personadas, el precepto autonómico cuestionado proviene del art. 28 de la Ley del Parlamento de Cataluña 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, que lo incluyó en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña entonces vigente, aprobado por Decreto Legislativo 9/1994, de 13 de julio, de donde ha pasado inalterado al vigente texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 3/2002 que lo incluyó, también, en su art. 100.1 a).

En el momento de promulgarse la Ley 25/1998, ese precepto e inciso resultaban acordes con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que en su redacción vigente nada disponía acerca del inicio del cómputo del plazo de caducidad, limitándose a señalar tan solo que el plazo máximo para resolver era “el que resultase de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso” y, subsidiariamente, si la norma de procedimiento no fijaba plazo alguno, el de tres meses (art. 42.2), sin especificar cómo se computaría ese plazo. Y cerrándose esta regulación con la previsión de que la caducidad y archivo de los procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos se produciría una vez transcurridos “treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada” esa resolución expresa (art. 43.4), sin añadir nada más. Como puede fácilmente comprobarse, en la redacción originaria de la Ley 30/1992 no se fijaba el día inicial o *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver y cuyo incumplimiento daba lugar a la caducidad.

Pero después de promulgada esa Ley catalana 25/1998, el legislador estatal aprobó la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó entre otros el art. 42.3 a) LPC, que pasó a decir, en la redacción que se mantiene actualmente en vigor y que procede de la rectificación de errores publicada en el “BOE” núm. 30, de 4 de febrero de 1999 (pág. 4939):

“3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.”

Así pues, y razonando la Sala proponente que conforme con nuestra doctrina —por todas, STC 159/2012, de 17 de septiembre, FJ 5, y las allí citadas— esa modificación de la normativa estatal no provoca la derogación o desplazamiento del precepto legal autonómico anterior y contrario a ella, como había entendido el Juzgado que conoció el asunto en primera instancia sino que lo que provocaba en realidad era la “inconstitucionalidad sobrevenida” de la norma autonómica anterior, concluyó entonces que no podía inaplicarse ese precepto por un órgano de la jurisdicción ordinaria como había hecho el señalado Juzgado, sino que lo que procedía era plantear la cuestión de inconstitucionalidad de conformidad con los arts. 117.1 y 163 CE, que fue lo que hizo tras cumplimentar, adecuadamente, el oportuno trámite de audiencia una vez conclusas las actuaciones [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)].

3. Nos encontramos pues con un caso en que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso la regulación del “procedimiento administrativo común” encomendada por el art. 149.1.18 CE, habiendo señalado este Tribunal que en casos como este la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3, y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial, (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio).

Así pues, y de acuerdo pues con estas premisas, la primera tarea que debemos abordar es examinar si el art. 42.3 a) LPC pertenece o no al “procedimiento administrativo común” que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

4. Desde una perspectiva estrictamente formal pocas dudas puede suscitar que ello es así, pues esta norma de contraste está incluida en la ley aprobada por el Estado en ejercicio de esa competencia, que es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Ahora bien, ello resulta insuficiente para la resolución de este proceso: por este camino bastaría con que el Estado incluyese cualquier norma de procedimiento administrativo en esa concreta ley para que este Tribunal debiera entender automáticamente que la misma está amparada por la competencia prevista en el art. 149.1.18 CE, haciendo supuesto de la cuestión. Cuando es claro que lo que debe dilucidarse es si con esa concreta norma el Estado estaba actuando una competencia propia —la de regular el procedimiento administrativo común— o si por el contrario con ese amparo estaba en realidad actuando extramuros de su ámbito competencial e invadiendo el ajeno reservado a las Comunidades Autónomas (en este caso a Cataluña).

Esta es, en general, nuestra doctrina desde la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32 (reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7), donde ya dijimos que “[e]l adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”.

5. De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del *iter* procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración *ex* art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”.

6. Alcanzadas las anteriores conclusiones, es el momento de abordar el problema concreto que plantea esta cuestión de inconstitucionalidad y que no es otro que determinar si el art. 42.3 a) LPC responde a ese modelo general o común de procedimiento administrativo que según el art. 149.1.18 CE corresponde elaborar al Estado o si, por el contrario, esa específica norma puede ser desplazada por la Comunidad Autónoma en conflicto, lo cual siempre requerirá, según lo que acabamos de exponer, la invocación de un título competencial específico y apto para ello, diferente de una supuesta competencia general para regular o modificar las normas de procedimiento administrativo dictadas por el Estado siguiendo criterios de propia conveniencia u oportunidad pues, como hemos dicho, las Comunidades Autónomas no ostentan ni pueden ostentar esa competencia.

Pues bien, como primera aproximación a esa concreta cuestión que nos ocupa podemos indicar que, sin duda, forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia —con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5— el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación (en este caso, por tratarse de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables al interesado, la caducidad del expediente: art. 44.2 LPC), pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios. Desde luego, sin esas dos previsiones —la una impuesta para la efectividad de la otra— no habría procedimiento administrativo “común”, o, en todo caso, el modelo sería otro distinto; en ello están de acuerdo incluso los representantes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña.

Avanzando un poco más, y esta vez desde la otra perspectiva, no puede dudarse tampoco de que el respeto antes comentado a las competencias de las Comunidades Autónomas que incluyen, según lo dicho, la competencia para regular los procedimientos administrativos necesarios para ejercerlas, sí debe impedir que con amparo en el art. 149.1.18 CE el Estado pueda imponer a las Comunidades Autónomas un plazo inalterable para cumplir esa obligación de resolver, pues con ello podría fácilmente cercenar, dificultar o incluso impedir el funcionamiento de estas, o lo que es lo mismo, menoscabar su autonomía. Asumido entonces que conforme con nuestra doctrina la competencia normativa para regular el procedimiento administrativo específico necesario para intervenir en cada sector concreto de la actividad administrativa ha de corresponder, lógicamente, al ente competente para esa intervención (por todas, STC 227/1988, antes citada), de ello se sigue sin dificultad que ese ente territorial ha de tener autonomía para poder ponderar, entre otras circunstancias, la dificultad o complejidad de la materia, los informes o trámites necesarios o convenientes para ordenar adecuadamente la intervención de su Administración en ese concreto ámbito, o la capacidad de su propia organización administrativa para asumir ese trabajo; cuestiones todas ellas que inciden forzosamente en la duración previsible de ese procedimiento y, con ello, en la decisión de cuál ha de ser el plazo máximo en que esa Administración debe resolver para cumplir así con la garantía general establecida en este sentido por el legislador competente, que es el estatal de acuerdo con art. 149.1.18 CE. Sin que ello impida, por otra parte, considerar también una garantía general del administrado el establecimiento de un plazo máximo para resolver, como prevé la LPC (art. 42.2 y 3), pues el margen indicado es suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan ponderar todas las circunstancias que, por razón de la materia y de su propia organización administrativa, pueden influir en la duración del procedimiento.

Son estas mismas razones las que impiden compartir la apelación que hacen el Parlamento y la Generalitat de Cataluña a su propia autonomía o libertad de criterio para alterar el *dies a quo* previsto por el legislador estatal para el cómputo de ese plazo para resolver. Para ellos, esa supuesta autonomía o competencia se asienta en su propio interés en que ese día inicial del cómputo sea otro distinto; pero con ello se están adentrando en criterios sobre la estructura general del procedimiento administrativo que, como hemos dicho más arriba, corresponde valorar exclusivamente al legislador estatal, *ex* art. 149.1.18 CE. Ya hemos descartado que la actividad subvencional sea una “materia” que permita a las Comunidades Autónomas la regulación entera del procedimiento administrativo necesario para tramitarlas (por todas, STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, sobre la Ley general de subvenciones), y los representantes de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma implicada no identifican otro título distinto, ni justifican por qué su propia organización o competencias sectoriales habrían de justificar esa desviación de la norma estatal (más allá de que les resulta más conveniente en orden a la tramitación y resolución del procedimiento, apreciación que como decimos corresponde al Estado de acuerdo con el sistema diseñado por la Constitución). No pueden merecer favorable acogida las alegaciones del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña relativas a que de conformidad con la disposición final primera de la Ley general de subvenciones el procedimiento de reintegro de subvenciones regulado en ella no tiene carácter básico, puesto que lo discutido en el presente caso no es si la Generalidad de Cataluña tiene o no competencia para regular un procedimiento especial anejo a la competencia sustantiva que tiene atribuida en materia de subvenciones, sino si en el desarrollo de esa competencia ha incluido alguna previsión que haya podido entrar en conflicto con otra aprobada por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas, *ex* art. 149.1.18 CE, sobre el procedimiento administrativo común. Por otra parte, el tenor de la Ley 30/1992 tampoco abona la solución propuesta por aquéllos, pues el art. 42.2 dispone que “el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”, lo que debe interpretarse, de acuerdo con la literalidad del precepto, como una remisión a las normas estatales o autonómicas que regulen el procedimiento sectorial de que se trate para establecer el “plazo máximo” en que debe notificarse la resolución expresa de ese procedimiento, no el modo de computar ese plazo, que está fijado de modo inalterable en el art. 42.3, según el cual “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior [esto es, los fijados por la norma sectorial correspondiente] se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación”. De tal modo que la Comunidad Autónoma de Cataluña hubiera podido, por medio de la correspondiente norma de rango legal, establecer un periodo de tramitación de los procedimientos de revocación de las subvenciones concedidas por ella distinto del que con carácter general indica la Ley 30/1992, pero no una norma para la determinación del día inicial del cómputo de ese plazo distinta del impuesto por dicha Ley tras su reforma por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Lo pudo hacer en la fecha en que se aprobó el Decreto Legislativo 9/1994, cuyo artículo 100.1 a) pasó con la misma numeración al Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, cuya constitucionalidad pone en duda el órgano judicial proponente de esta cuestión de inconstitucionalidad, pero tras la reforma de la Ley 30/1992 producida por la Ley 4/1999, aquel precepto entró en contradicción con el artículo 42.3 a) de la ley estatal lo que determina, según repetida doctrina de este Tribunal iniciada por nuestra STC 1/2003, de 16 de enero, no el desplazamiento de la ley autonómica por la posterior legislación básica estatal opuesta a aquélla, sino su inconstitucionalidad sobrevenida y la necesidad de que dicha consecuencia se declare precisamente por este Tribunal, previo planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.

7. Concluido entonces conforme a todo lo anterior que el art. 42.3 a) LPC está amparado por el título competencial del art. 149.1.18 CE (regulación por el Estado del “procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”) y que la contradicción entre aquel precepto estatal y el aquí cuestionado es efectiva e insalvable, como también exige nuestra doctrina para estos casos de inconstitucionalidad mediata, pues uno y otro fijan como día inicial para el cómputo del mismo plazo dos días diferentes, de ello se sigue derechamente la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirecta o mediatamente el art. 149.1.18 CE antes citado, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el art. 39.1 LOTC.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “la fecha en que se notifique” contenido en el art. 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 167/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:167

Recurso de amparo 3512-2012. Promovido por Avilés Tirado Tenerife, S.L., respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que inadmitió su recurso en relación con la liquidación provisional del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resolución judicial que inadmite un recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la carga de aportar los documentos acreditativos de la satisfacción de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas, incurriendo en error patente.

1. Se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando la resolución judicial sea el producto de un razonamiento equivocado que no se corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error patente en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, produciendo efectos negativos en la esfera jurídica del ciudadano, siempre que se trate de un error que sea inmediatamente verificable de forma incontrovertible y que sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico, *ratio decidendi*, de la resolución (SSTC 245/2005, 118/2006) [FJ 6].

2. El error padecido por el órgano judicial es un error de hecho y patente, pues su existencia es inmediatamente verificable de forma clara e incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales, no tratándose de una mera discrepancia jurídica, pues no recae sobre la interpretación realizada por el órgano judicial, sino sobre el preciso dato fáctico de si los estatutos de la sociedad recurrente figuraban o no en las actuaciones del recurso (SSTC 162/1995, 169/2000) [FJ 6 a)].

3. La argumentación de la Sentencia que decidió la inadmisión del recurso descansa expresa y conclusivamente de manera primordial sobre la errónea consideración de que los estatutos sociales no se encontraban aportados a las actuaciones, y, a partir de este dato, pierde su sentido la fundamentación jurídica de la Sentencia, sin que sea posible conocer cuál hubiese sido el sentido de la resolución de no haberse incurrido en dicho error (SSTC 206/1999, 25/2001) [FJ 6 b)].

4. La equivocación es atribuible al órgano jurisdiccional que la cometió, y no a la negligencia o mala fe de la demandante, pues ésta propuso como prueba el expediente administrativo en el que figuraban los estatutos y, además, puso de relieve en el incidente de nulidad de actuaciones la existencia del error (SSTC 89/2000, 150/2000) [FJ 6 c)].

5. El error del órgano judicial ha producido efectos negativos en la esfera jurídica de la recurrente, desde el momento en que le ha impedido obtener una respuesta motivada y fundada en Derecho sobre el fondo del recurso contencioso-administrativo interpuesto (SSTC 172/1985, 96/2000) [FJ 6 d)].

6. Doctrina sobre el acceso a la jurisdicción como primer contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 19/1981, 231/2012) [FJ 4].

7. Doctrina sobre el alcance del principio *pro actione* en los supuestos de acceso a la jurisdicción (SSTC 88/1997, 45/2002, 327/2006) [FJ 4].

8. Corresponde únicamente al Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de la ‘especial trascendencia constitucional’, esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, *ex* art. 50.1 b) LOTC, a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (SSTC 95/2010, 127/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3512-2012, promovido por la entidad Avilés Tirado Tenerife, S.L., representada por la Procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Sosa Doreste y asistida por el Abogado don Luis Alzola Tristán, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 16 de diciembre de 2011, que inadmitió el recurso núm. 101-2010, y contra el Auto del mismo órgano judicial de 2 de abril de 2012, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la anterior. Han sido parte el Abogado del Estado y la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que respectivamente ostentan, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de junio de 2012, la Procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Sosa Doreste, actuando en nombre y representación de Avilés Tirado Tenerife, S.L., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

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

a) Con fecha de 10 de febrero de 2010, la representación de la entidad Avilés Tirado Tenerife, S.L., presentó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 23 de noviembre de 2009, del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, por la que se desestimó la reclamación interpuesta contra liquidación provisional del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. El recurso fue admitido a trámite, reclamándose a la Administración la remisión del expediente administrativo.

b) Una vez recibido el expediente administrativo, en el que figuraba la escritura de constitución de la entidad recurrente, incluidos sus estatutos, se le dio traslado del mismo para que dedujera la correspondiente demanda. Evacuado dicho trámite, se dio traslado de la misma al Abogado del Estado y a la Comunidad Autónoma de Canarias. El primero de ellos solicitó la desestimación del recurso, mientras que la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, mediante contestación a la demanda de fecha 9 de noviembre de 2010, planteó con carácter previo la inadmisibilidad del recurso por falta de aportación del documento o documentos exigidos por el artículo 45.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), no acreditándose que el ejercicio de la acción hubiese sido decidido por el órgano competente de la entidad actora. Las contestaciones a la demanda fueron notificadas a la parte recurrente con fecha 15 de diciembre de 2010. Recibido el procedimiento a prueba mediante Auto de 18 de marzo de 2011, la actora formuló proposición de prueba, figurando en la misma la solicitud de que se tuviera por reproducido el expediente administrativo y la aportación de un escrito de 27 de abril de 2011, con firma legitimada notarialmente, a través del cual el administrador único de la sociedad ratificaba las instrucciones verbales dadas al Letrado don Luis Alzola para impugnar la resolución de 23 de noviembre de 2009, del Tribunal Económico-Administrativo de Canarias, recaída en la reclamación núm. 3033-2009. Ambas pruebas fueron admitidas a trámite.

c) Concedido el trámite de conclusiones, la parte actora se refirió expresamente a la subsanación del defecto opuesto en el escrito de la representante del Gobierno de Canarias, en virtud de la prueba propuesta y admitida. Las partes demandadas no hicieron referencia alguna a este extremo en sus escritos de conclusiones.

d) La Sala dictó Sentencia con fecha 16 de diciembre de 2011 en la que, basándose en el incumplimiento del art. 45.2 d) LJCA, declaraba inadmisible el recurso contencioso-administrativo, al no haberse aportado los estatutos de la sociedad ni figurar insertos en el poder notarial los preceptos relativos al particular de la especial autorización, careciendo de virtualidad, a juicio de la Sala, el documento aportado en fase de prueba, consistente en carta del administrador único indefinido de la demandante, ratificando instrucciones verbales dadas al respecto en su día, “en cuanto ni es en realidad expresivo de la existencia de un acuerdo expresa y formalmente adoptado por el administrador único, ni, además, se desprende por sí solo de dicho documento que, según los estatutos, sea precisamente el administrador único el órgano competente para decidir el ejercicio de acciones judiciales”.

e) Frente a la anterior resolución promovió la entidad actora incidente de nulidad de actuaciones, fundado en la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, a la proscripción de indefensión y a un proceso con todas las garantías, protegidos en el art. 24 CE, en relación con el derecho a que el recurso jurisdiccional se resolviera a la vista de todas las pruebas admitidas y practicadas, argumentando que la Sentencia combatida se había dictado sobre la base de un dato erróneo e incierto, pues no había tenido en cuenta los estatutos de la actora, que obraban en el expediente administrativo admitido y declarado pertinente como prueba del recurso jurisdiccional. El incidente fue desestimado por Auto de 2 de abril de 2012, en el que la Sala afirma que “el incidente no puede prosperar puesto que, bajo la cobertura de una supuesta vulneración de diversos derechos fundamentales, lo que subyace de modo notorio en el planteamiento de la parte promovente del incidente es una mera discrepancia jurídica respecto a la fundamentación de la sentencia”.

3. En la demanda de amparo se denuncia, en primer lugar, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a un proceso con todas las garantías y a no padecer indefensión, como consecuencia del error patente sufrido por la Sala al desestimar el recurso sobre la base del art. 45.2 d) LJCA, pues en el expediente administrativo sí constaban los estatutos de la sociedad, y en su escrito de 27 de abril de 2011, de proposición de prueba, la demandante de amparo solicitaba expresamente “tener por reproducido el expediente administrativo”, prueba ésta que fue expresamente admitida por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2011. De dichos estatutos se deduciría que, por ser la entidad una sociedad con administrador único, éste era la persona y órgano social que tenía conferida la facultad de interponer acciones judiciales. A tales efectos cita la demandante el art. 23 de los referidos estatutos en cuanto a las facultades del órgano de administración de la sociedad. La demandante de amparo señala también que, en el documento notarial aportado al proceso en la fase de proposición de prueba, el administrador único se ratificaba en unas instrucciones verbales dadas en su día al Letrado don Luis Alzola Tristán “para interponer y seguir por todos sus trámites, instancias y recursos, proceso o recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 23 de noviembre de 2009, del Tribunal Económico Administrativo de Las Palmas de Gran Canaria”. Según la demandante de amparo, la supuesta falta de los estatutos es la piedra angular en la que descansa la inadmisión del recurso, resultando manifiesto que la Sala ha resuelto sin tener a la vista el contenido del expediente administrativo, con la consiguiente vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente ya señalada, como consecuencia del error padecido, que resulta patente, pues de haberse percatado la Sala de que los estatutos de la sociedad obraban en el expediente, no habría podido inadmitir el recurso.

Asimismo, denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al no haber dado el órgano judicial respuesta alguna a la cuestión planteada en el incidente de nulidad de actuaciones, lo que, a juicio de la actora, supone un claro supuesto de incongruencia omisiva causante de indefensión, pues ante la realidad insoslayable de que los estatutos obraban testimoniados en el expediente administrativo, tal y como se puso de manifiesto en el incidente de nulidad de actuaciones, el órgano judicial se limitó a responder, en relación con dicha pretensión que se trataba de “una mera discrepancia jurídica respecto a la fundamentación de la sentencia”.

4. Por providencia de 27 de noviembre de 2012 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del presente recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a fin de que, en el plazo de máximo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 101-2010, previo emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional. Todo ello condicionado a que el Procurador don Jorge Deleito García presentara escritura de poder acreditativa de la representación, requerimiento que fue atendido a través de escrito presentado el 12 de diciembre de 2012.

5. El Abogado del Estado se personó en el presente recurso mediante escrito registrado el 5 de diciembre de 2012. Por su parte, la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias formalizó su personación a través de escrito presentado el 21 de enero de 2013.

6. Por diligencia de ordenación de 4 de febrero de 2013 se tuvo por personados al Abogado del Estado y a la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, acordando dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para la presentación de las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en fecha 6 de marzo de 2013, formuló sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso de amparo. Tras centrar el objeto del debate procesal en la lesión del acceso a la jurisdicción como vertiente de la tutela judicial efectiva, y citar la doctrina constitucional en la materia, distingue la carga de aportar el apoderamiento para comparecer en juicio, de la obligación yuxtapuesta de unir también el acuerdo del órgano societario competente para decidir que se va a proceder a interponer la demanda concreta. A continuación sustenta el alcance interpretativo de la citada exigencia en diversa jurisprudencia, enfatizando la necesidad de incorporar al poder datos de los que quepa deducir que los órganos de la entidad actora competentes “hubieran decidido ejercitar la concreta acción promovida” (con cita, entre otras, de la STS de 11 de febrero de 2011). Tras ello, pone de manifiesto cómo con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo no se acompañó la totalidad de la documentación exigida por el 45.2 d) LJCA, y que el momento oportuno para subsanar tal carencia habría sido el plazo de diez días tras la notificación de la contestación a la demanda donde se ponía de manifiesto la falta de aportación de dicha documentación, y no, en su caso, la fase de prueba. Máxime cuando en dicha fase de prueba se habría limitado la demandante a aportar una declaración circunscrita a ratificar instrucciones verbales dadas en su día al letrado de la demandante para interponer el recurso contencioso administrativo, y por ello sin virtualidad suficiente para suplir la inexistencia de un acuerdo anterior a la interposición del recurso, unido a la falta de acreditación a través de los estatutos sociales de la legitimación del administrador único para adoptar tal decisión, sin que, por lo demás, fuera combatida la causa de inadmisibilidad en el escrito de conclusiones, ya que la recurrente dejó transcurrir el plazo de presentación, teniéndose por caducado su derecho. Por tanto, es la actuación de la propia recurrente la que contribuye de manera esencial a la frustración del acceso a la jurisdicción, a pesar de la falta de apreciación de oficio por el órgano jurisdiccional de la invalidez de la comparecencia en el proceso de la actora. En suma, centra la Abogacía del Estado la inexistencia de lesión de la tutela judicial efectiva en el origen legal de la declaración de inadmisibilidad, en la adecuación de dicha decisión a una consolidada jurisprudencia y, principalmente, en la falta de la diligencia precisa por la parte actora que, ignorando el plazo de subsanación de diez días claramente fijado en el 138.1 LJCA, no hizo uso del mismo una vez notificada de la plasmación de dicha causa de inadmisibilidad en el escrito de contestación a su demanda.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 7 de marzo de 2013, en el que solicitó el otorgamiento del amparo a la recurrente, por vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Tras exponer los antecedentes de hecho del litigio y las pretensiones de amparo, el escrito conecta el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho con el de acceso a los Tribunales, poniendo de relieve la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, para centrar la atención en si la fundamentación jurídica aducida por la jurisdicción para inadmitir el recurso contencioso-administrativo se acomodaba o no a la realidad procesal de las actuaciones. Pues bien, partiendo del examen del material que figura en el expediente administrativo, al que se remitía la actora, el Fiscal llega a la conclusión de que no se produce dicho acomodo, ya que los Estatutos sociales (parte de la escritura de constitución de la sociedad y a cuya estipulación tercera figuraba como administrador único con facultades de representación en el orden judicial don Cristóbal Avilés Hidalgo, quien interpuso el recurso ordinario —*cfr*. art. 23—) formaban parte de la realidad procesal a partir de la incorporación del expediente administrativo, en el que se contenían autenticados dichos Estatutos, que serían para la jurisdicción la “razón justificativa central de la imposibilidad de comprobar si el administrador único es el órgano competente para decidir el inicio de acciones judiciales”, y cuya efectiva constancia en las actuaciones implican para el Ministerio Fiscal que la sentencia partía de una premisa procesal inexistente, aplicando además un rigor innecesario, máxime cuando no requirió de subsanación a la parte actora, siendo así que el derecho del art. 24.1 CE impide la clausura de un proceso por defectos que puedan subsanarse, de modo que, para que las decisiones de inadmisión por incumplimiento de requisitos procesales sean conformes con dicho precepto constitucional, es preciso que el requisito incumplido sea insubsanable, o que, siendo subsanable, no haya sido corregido por el actor pese a que el órgano le haya otorgado esa posibilidad. Y la desatención del órgano judicial al contenido del expediente administrativo merece un mayor reproche una vez que en las conclusiones definitivas se expusieron por la demandante todas las circunstancias necesarias para tomar en cuenta dicho contenido. En suma, para el Ministerio Fiscal la Sentencia de inadmisión fue dictada por el Tribunal ordinario sin tener a la vista el expediente administrativo, pues de otro modo el pronunciamiento habría sido distinto. En relación con la pretendida incongruencia omisiva que la demandante de amparo sitúa en el incidente de nulidad de actuaciones, aunque no habría necesidad de pronunciarse, entiende el Ministerio Fiscal que también debe apreciarse tal queja a la luz de la doctrina constitucional resumida en la STC 278/2006, de 25 de septiembre, al considerar la respuesta dada al incidente de nulidad planteado por la actora como “estereotipada”, no fundada en Derecho, y huérfana de la respuesta a la lesión de los derechos fundamentales que habría requerido su papel de “garante primario protagonista de los derechos fundamentales” tras la promulgación de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Por todo lo expuesto solicita el Fiscal la estimación del recurso de amparo con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la Sentencia de 16 diciembre 2011, para que se dicte otra resolución fundada en derecho teniendo a la vista los documentos que acreditaban los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas.

9. La Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en su escrito presentado el 8 de marzo de 2013, interesó con carácter principal la inadmisión del recurso de amparo por falta del requisito legal de la especial trascendencia constitucional, y, subsidiariamente, su desestimación en cuanto al fondo. Por lo que se refiere al primer aspecto, afirma que no se da ninguno de los criterios sentados en el fundamento jurídico 2 de la esencial STC 155/2009, al encontrarnos ante un supuesto habitual de inadmisión de recurso contencioso-administrativo, amparado y confirmado por el Tribunal Supremo. En cuanto al fondo de la cuestión, aduce la falta de diligencia de la demandante al no acreditar oportunamente la voluntad social de actuar en el procedimiento concreto, pues sólo en el trámite para proponer prueba adjuntaría una declaración insuficiente, pero olvidó los estatutos sociales, y en el trámite de conclusiones se le tuvo por caducado el derecho y por perdido el trámite. Además, alegada por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Canarias la inadmisibilidad del recurso, debería haber subsanado la omisión, lo que no hizo. Todo ello determina la inexistencia de lesión imputable al órgano judicial como poder público, que no estaría obligado a requerir de subsanación si la cuestión ha sido ya, bien al inicio bien durante el procedimiento, suscitada de tal forma que la parte afectada ha tenido ocasión de manifestarse al respecto, sin que la falta de requerimiento produzca en este caso, por tanto, la vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción.

10. La demandante de amparo presentó sus alegaciones a través de escrito registrado en este Tribunal el 8 de marzo de 2013, en el que, como cuestión previa, adujo que las actuaciones remitidas no se encontraban completas, ya que en las mismas no figuraba ni el expediente administrativo del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias ni el expediente de la oficina liquidadora. En su opinión, esa omisión genera indefensión porque no existe material para efectuar las alegaciones y se cercena la posibilidad de evidenciar el error de hecho patente causante de la lesión del derecho fundamental que se denuncia, por lo cual interesó que se reclamaran las actuaciones judiciales completas.

En cuanto al fondo de la cuestión, mantiene su pretensión inicial de estimación de su recurso de amparo, reiterando la concurrencia de error patente atribuible al órgano judicial, de acuerdo con la doctrina constitucional en la materia. Para ello especifica cómo los estatutos sociales formaban parte de la escritura de constitución, obrando en el expediente administrativo que se dio por reproducido al proponer prueba. En concreto en los folios 37 a 51 del expediente, constando, igualmente, en los folios 44 a 46, las facultades del administrador único para representar a la sociedad en el orden judicial, siendo la facultad número 2 la de “comparecer ante toda clase de juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción”. Insiste igualmente en la incongruencia y no fundamentación en derecho del Auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones, al no resolver la cuestión de derecho relativa al error plasmado en la Sentencia, constituyendo una denegación material de justicia productora de indefensión.

11. Por diligencia de ordenación de 29 de octubre de 2013 se acordó dirigir atenta comunicación al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, a fin de que, a la mayor brevedad posible, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo núm. 35-03.033-2009. Una vez recibido el testimonio del expediente solicitado, por providencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 7 de marzo de 2014 se acordó ponerlo de manifiesto a las partes personadas para que en el plazo de diez días alegaran lo que tuvieran por conveniente.

12. El Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones el 26 de marzo de 2014, reiterando su solicitud de desestimación del recurso de amparo. Señala que la cuestión de fondo no versa sobre si el Tribunal Superior de Justicia de Canarias examinó adecuadamente los estatutos de la sociedad, sino sobre si éstos son suficientes para acreditar el cumplimiento del requisito procesal establecido en el art. 45.2 d) LJCA. En su opinión, la recurrente funda el amparo sobre una confusión entre representación orgánica, representación voluntaria y la debida acreditación del acuerdo de la sociedad como requisito para la válida constitución de la relación jurídico-procesal, y no se trata de que el órgano jurisdiccional haya omitido el examen de los documentos integrantes del expediente administrativo, sino de que entre los aportados no se encuentra el que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos a las sociedades mercantiles para entablar acciones con arreglo a las normas que le sean de aplicación y a sus estatutos sociales, ya que no se aportó la acreditación del acuerdo del órgano de administración autorizando la interposición del recurso contencioso-administrativo. Tras diferenciar entre representación legal, voluntaria y orgánica, se refiere el Abogado del Estado a la exigencia del art. 45.2 d) LJCA, afirmando que es una expresión o ejercicio de la representación orgánica, y que, una vez adoptado el acuerdo por el órgano societario de representación, habría de otorgar el poder para pleitos, que es una manifestación de la representación voluntaria, tratándose de actos jurídicos diferentes e independientes. Por tanto, la ratificación posterior de las instrucciones verbales dadas al Abogado por el administrador, legitimada notarialmente y aportada en fase de prueba, no subsana ni convalida el capital requisito procesal exigido en el precepto reseñado, pues tales instrucciones no son el acuerdo debidamente adoptado por el órgano social. Y, en cuanto a la subsanación, entiende que la regla del art. 45.3 LJCA ha de ponerse en conexión con el art. 138 de la misma Ley, según la interpretación que de éste realiza la STS de 5 de noviembre de 2008, de manera que, aducida en su escrito de contestación a la demanda por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Canarias la inadmisión del recurso por no haberse acreditado el cumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA, nos encontramos ante el supuesto del art. 138.1 LJCA, que ordena subsanar el defecto en el plazo de diez días, cosa que la recurrente no hizo, sino que mantuvo una actitud pasiva hasta el dictado de la Sentencia. Por tanto, la Sala declaró inadmisible correctamente el recurso contencioso-administrativo por no haberse acreditado debidamente en el proceso el cumplimiento del reiterado requisito.

13. Mediante escrito presentado el 27 de marzo de 2014, la representación de la demandante de amparo formuló alegaciones en el sentido de reiterar y dar por reproducidas tanto las alegaciones contenidas en el escrito de interposición del recurso de amparo como las vertidas en el escrito de alegaciones de 8 de marzo de 2013. Además, señala que ahora sí obra testimonio de la reclamación económico-administrativa núm. 3033-2009, en cuyo expediente consta el expediente de gestión de la oficina liquidadora, dentro del cual obra testimonio completo de la escritura de constitución social de la actora que tanto la Sentencia de 16 de diciembre de 2011 como el Auto de 2 de abril de 2012 consideraban que no se aportó al recurso contencioso-administrativo núm. 101-2010, a los efectos de determinar si el acuerdo social de interposición del presente recurso se había adoptado por el órgano social competente con facultades para ello. De acuerdo con lo expuesto, concluye el escrito solicitando que se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo.

14. La Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en escrito registrado el 28 de marzo de 2014, reprodujo las alegaciones formuladas en el escrito presentado el 8 de marzo de 2013, interesando nuevamente la inadmisión del recurso o, en su defecto, la desestimación por inexistencia de las vulneraciones denunciadas.

15. A través de escrito presentado el 31 de marzo de 2014, el Fiscal reproduce las alegaciones efectuadas en el escrito presentado el 7 de marzo de 2013, habida cuenta de que constan en el expediente administrativo los estatutos sociales, en cuyo art. 23 se contienen facultades del órgano de administración “para actuar en el orden judicial y frente a toda clase de tribunales de toda índole”.

16. Por providencia de 20 de octubre de 2014 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo impugna en el presente recurso la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 16 de diciembre de 2011, que inadmitió el recurso interpuesto contra acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias por incumplimiento de la exigencia del art. 45.2 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contenciosa-administrativa (LJCA), relativo a la aportación de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, y contra el Auto del mismo órgano judicial de 2 de abril de 2012, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a la anterior.

La actora denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, como consecuencia del error patente en que, a su juicio, incurrió la Sala en la Sentencia impugnada al inadmitir el recurso porque no se habían aportado los estatutos de la sociedad que acreditaran que el administrador único es el órgano competente para decidir el ejercicio de acciones judiciales, a pesar de que dichos estatutos se encontraban incorporados al expediente administrativo, habiendo sido ignorados por la Sala al dictar Sentencia. Igualmente, denuncia que el Auto que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones incurrió en incongruencia omisiva, al no responder a la lesión derivada, precisamente, de la ignorancia de la existencia de los documentos obrantes en el expediente administrativo, producida en la Sentencia que agotaba la instancia.

A dicha solicitud de estimación del amparo se une el Ministerio Fiscal, que considera existente la vulneración aducida por la actora, que conecta con el acceso a la jurisdicción, a la par que denuncia el rigor innecesario en que incurrió el órgano judicial al acordar la inadmisión, máxime cuando no requirió de subsanación a la actora. En cambio, se oponen al otorgamiento del amparo tanto el Abogado del Estado como la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, por considerar que había concurrido negligencia de la parte, al no subsanar dicho defecto en su momento procesal oportuno, esto es, en los diez días siguientes a la notificación de la contestación a la demanda contencioso-administrativa por parte de la Administración autonómica, donde se solicitaba la inadmisión del recurso por la falta de acreditación del cumplimiento del requisito del art. 45.2 d) LJCA. La Letrada autonómica solicita, además, la inadmisión del recurso por no presentar especial trascendencia constitucional.

2. Una vez concretado el objeto de nuestro enjuiciamiento, debemos abordar con carácter previo el estudio del óbice aducido por la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, quien considera que la demanda de amparo se encuentra incursa en causa de inadmisión, derivada del incumplimiento de la exigencia impuesta por el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pues entiende que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, en los términos definidos en nuestra STC 155/2009, de 25 de junio.

Realmente, no sería necesario examinar esa objeción, que no es procesal, sino referida al fondo del asunto, toda vez que ésta fue una cuestión objeto de especial examen por parte de este Tribunal en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC. Y es que, como ha declarado, entre otras muchas, la STC 127/2013, de 3 de junio, FJ 2, “corresponde únicamente a este Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa ‘especial trascendencia constitucional’, esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a ‘su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales’ (entre otras, STC 95/2010, de 15 de noviembre, FJ 4)”. En todo caso, en el presente supuesto, más allá de la posible existencia de un error patente en la Sentencia o de una eventual incongruencia en el Auto desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones, se cuestiona —como se expondrá a continuación— el cierre del acceso a la jurisdicción conforme al art. 45.2 d) LJCA, precepto cuya aplicación solamente ha sido objeto de un pronunciamiento por parte de este Tribunal (STC 182/2008, de 22 de diciembre), en el que se planteaba un supuesto en sustancia distinto al que nos ocupa, ya que el problema allí suscitado radicaba en que, a pesar de considerarse acreditada la exigencia de aportar el documento que justificaba el cumplimiento de los requisitos estatutarios para la interposición del recurso contencioso-administrativo, a través de la escritura de poder en la que figuraban las facultades del poderdante, se confirmó el archivo de las actuaciones acordado con fundamento únicamente en que la traducción al castellano de la escritura de constitución de la sociedad y de sus estatutos no era fehaciente y estaba incompleta, postura que este Tribunal consideró excesivamente formalista y contraria al principio *pro actione*.

3. Siendo dos las quejas que plantea la demandante, debemos comenzar nuestro examen con aquella cuya estimación conduciría a la mayor retroacción de actuaciones y que pueda hacer innecesario nuestro pronunciamiento sobre las restantes (SSTC 19/2000, de 31 de enero, FJ 2; 70/2002, de 3 de abril, FJ 2; y 100/2004, de 2 de junio, FJ 4, entre otras). No obstante, una de dichas quejas se dirige contra el Auto que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia que inadmitió el recurso contencioso-administrativo, imputándole la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por haber incurrido en incongruencia omisiva, por lo cual, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 169/2013, de 7 de octubre, FJ 2, hemos de considerar que se trata de un supuesto en el que, aunque la respuesta judicial pueda ser contraria a la nueva función institucional del incidente de nulidad de actuaciones, de acuerdo con el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sólo se pone de manifiesto que la petición de nulidad no surtió el efecto que estaba llamada a producir, sin que de ello se derive una vulneración autónoma del derecho alegado. Es decir, aquí el incidente ha de ser calificado como un instrumento necesario para el agotamiento de la vía judicial previa, pero que no determina la existencia de una lesión adicional a la que en él se denunciaba. Se trataría simplemente, por tanto, de que el órgano judicial no ha reparado la lesión previa cometida por la Sentencia a través del instrumento procesal articulado por el legislador orgánico para reparar aquellas lesiones de cualquier derecho fundamental que no puedan serlo a través de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos por la ley. En definitiva, hemos de limitarnos a examinar la queja que la recurrente dirige contra la Sentencia de 16 de diciembre de 2011, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo promovido por aquélla.

4. Comenzando, pues, con el análisis de esa única queja, debemos precisar, ante todo, como ya hemos adelantado anteriormente, que aunque la demandante de amparo apela al derecho a obtener una resolución fundada en Derecho y al error patente en el que habría incurrido dicha resolución, lo que subyace en el fondo de la cuestión, según se deduce de la demanda y del conjunto de alegaciones formuladas por las partes, como bien apunta el Ministerio Fiscal, es no sólo la existencia de un posible error patente en una resolución judicial, sino, más directamente, un problema de acceso a la jurisdicción, porque, a consecuencia de ese eventual error, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha emitido un pronunciamiento de inadmisión del recurso promovido por la actora ante ella, debido al incumplimiento de un requisito procesal, lo que, en definitiva, ha privado a la demandante de la obtención de una resolución sobre el fondo de su pretensión, que es a lo que, en definitiva, se dirige de manera primaria el ejercicio de una acción que encuentra su respaldo constitucional en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión consagrado en el art. 24.1 CE.

Situándose, pues, el núcleo del presente debate constitucional en el ámbito del acceso a la jurisdicción, es preciso traer a colación el canon del enjuiciamiento constitucional de la cuestión, que se encuentra establecido en nuestra constante y reiterada doctrina sentada a partir de la temprana STC 19/1981, de 18 de junio. Como recuerda la STC 182/2008, de 22 de diciembre, FJ 2, el primer contenido del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. “No se trata, sin embargo, de un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, ni tampoco de un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino de un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a una concreta ordenación legal que puede establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos (SSTC 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3; 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3; y 327/2005, de 12 de diciembre, FJ 3, por todas)”. Esto es, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal. De ahí que el derecho a la tutela judicial efectiva quede satisfecho cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia en el caso de un óbice fundado en un precepto expreso de la Ley, si éste es, a su vez, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental (STC 231/2012, de 19 de diciembre, FJ 2).

Por tanto, una decisión judicial de inadmisión no vulnera este derecho, aunque impida entrar en el fondo de la cuestión planteada, si encuentra fundamento en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente (por todas, STC 129/2014, de 21 de julio, FJ 2). Sin embargo, al tratarse en este caso del derecho de acceso a la jurisdicción y operar, en consecuencia, en toda su intensidad el principio *pro actione*, no sólo conculcan este derecho las resoluciones de inadmisión o desestimación que incurren en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino también aquellas que se encuentren basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican (por todas, SSTC 135/2008, de 27 de octubre, FJ 2; 220/2012, de 26 de noviembre, FJ 2; y 106/2013, de 6 de mayo, FJ 4). En este sentido, y aunque la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales a que el acceso a la jurisdicción está sujeto constituye en principio una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver a los Jueces y Tribunales, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye el art. 117.3 CE (SSTC 55/1992, de 8 de abril, FJ 2; 161/1992, de 26 de octubre, FJ 1; 359/1993, de 29 de noviembre, FJ único; 147/1997, de 16 de septiembre, FJ 2; 28/1999, de 8 de marzo, FJ 2; y 39/1999, de 22 de marzo, FJ 3), hemos señalado también que el control constitucional de las decisiones de inadmisión “ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida” (STC 327/2006, de 20 de noviembre, FJ 3).

Todas estas afirmaciones resultan acordes con el mayor alcance que el Tribunal otorga al principio *pro actione* en los supuestos de acceso a la jurisdicción, que obliga a los órganos judiciales a aplicar las normas que regulan los requisitos y presupuestos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en obstáculos procesales impeditivos de acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24.1 CE (por todas, STC 166/2008, de 15 de diciembre, FJ 4); aunque ello no implica necesariamente la selección forzosa de la solución más favorable a la admisión de la demanda de entre todas las posibles (SSTC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; y 63/1999, de 26 de abril, FJ 2), ni puede conducir a que se prescinda de los requisitos establecidos por las leyes que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes (STC 182/2003, de 20 de octubre, FJ 2; y 45/2002, de 25 de febrero, FJ 2).

5. En el presente caso, según resulta de las actuaciones remitidas, la demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias, y si bien se acompañó al escrito de interposición el poder acreditativo de la representación de la empresa, se omitió la aportación del documento o documentos a que se refiere el art. 45.2 d) LJCA, a pesar de lo cual se admitió el recurso a trámite, sin requerirse por la Sala la previa subsanación de esa omisión. Una vez recibido el expediente administrativo, en el que figuraba la escritura de constitución de la entidad recurrente, incluidos sus estatutos, con las facultades del administrador único, se formularon los escritos de demanda y contestación, oponiendo la Letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias en el suyo la inadmisibilidad del recurso por falta de aportación del documento o documentos exigidos por el artículo 45.2 d) LJCA, contestación que fue notificada a la actora el 15 de diciembre de 2010. Recibido el procedimiento a prueba mediante Auto de 18 de marzo de 2011, la actora formuló proposición de prueba, figurando en la misma la solicitud de que se tuviera por reproducido el expediente administrativo y la aportación de un escrito de 27 de abril de 2011, con firma legitimada notarialmente, a través del cual el administrador único de la sociedad ratificaba las instrucciones verbales dadas al Letrado don Luis Alzola para impugnar la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias. Posteriormente, en el trámite de conclusiones, la parte actora se refirió expresamente a la subsanación del defecto opuesto en el escrito de la representante del Gobierno de Canarias, en virtud de la prueba propuesta y admitida. Finalmente, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó Sentencia en la que declaró inadmisible el recurso contencioso-administrativo por incumplimiento de la exigencia del art. 45.2 d) LJCA, ya que no se habían aportado los estatutos de la sociedad ni figuraban insertos en el poder notarial los preceptos relativos al particular de la especial autorización, y se entendía carente de virtualidad el documento aportado en fase de prueba, en la medida en que ni era expresivo de la existencia de un acuerdo expresa y formalmente adoptado por el administrador único, ni se desprendía de dicho documento que, según los estatutos, fuera el administrador único el órgano competente para decidir el ejercicio de acciones judiciales. La actora promovió incidente de nulidad de actuaciones, en el que puso de relieve que la Sala no había reparado en que los estatutos obraban en el expediente administrativo, a pesar de lo cual el incidente fue desestimado por entender la Sala que, bajo la cobertura de una supuesta vulneración de diversos derechos fundamentales, subyacía una mera discrepancia jurídica respecto a la fundamentación de la Sentencia.

Pues bien, a la vista de tales datos, se hace preciso recordar aquí que el art. 45 LJCA, tras establecer en su apartado 2 que al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se unirán los documentos que acrediten la representación del compareciente [párrafo a)] y el cumplimiento de los requisitos exigidos a las personas jurídicas para entablar acciones con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación [párrafo d)], dispone en su apartado 3 que el órgano judicial examinará de oficio la validez de la comparecencia de la parte recurrente y que si estima que no concurren los requisitos de tal validez requerirá su subsanación. Es cierto que, en principio, ese examen ha de efectuarse tan pronto como se haya presentado el escrito de interposición, pero tratándose de verificar la concurrencia de un requisito del que depende la validez de la comparecencia y, con ella, de la de todo el proceso, tal examen puede efectuarse en cualquier momento posterior, incluso en la Sentencia, que puede declarar la inadmisibilidad del recurso [art. 69 b) LJCA].

6. Este Tribunal tiene establecido de manera reiterada que un error del órgano judicial sobre las bases fácticas que han servido para fundamentar su decisión es susceptible de producir una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables. Sin embargo, también hemos aclarado que no cabe otorgar relevancia constitucional a toda inexactitud o equivocación padecida por un órgano judicial al resolver una cuestión sometida a su decisión, sino que para que se produzca tal afección es necesario que concurran determinados requisitos. En concreto, entre otras muchas, en las SSTC 245/2005, de 10 de octubre, FJ 4, y 118/2006, de 24 de abril, FJ 3, declaramos que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y procede otorgar el amparo cuando la resolución judicial sea el producto de un razonamiento equivocado que no se corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error patente en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, produciendo efectos negativos en la esfera jurídica del ciudadano, siempre que se trate de un error que sea inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales, y que sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico (*ratio decidendi*) de la resolución, de forma que no pueda saberse cuál hubiera sido el criterio del órgano judicial de no haber incurrido en dicho error. Por consiguiente, además de apreciar la existencia del error hemos de constatar que se produce la concurrencia de los presupuestos reseñados para que el error del órgano judicial adquiera relevancia constitucional:

a) En primer lugar, se advierte que se trata de un error de hecho, y que, además, resulta patente, manifiesto, evidente o notorio, pues su existencia es inmediatamente verificable de forma clara e incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales (por todas, SSTC 162/1995, de 7 de noviembre, FJ 3; y 169/2000, de 26 de junio, FJ 2). No se trata de una mera discrepancia jurídica, como se afirmaba en el Auto desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones, pues no recae sobre la interpretación realizada por el órgano judicial en la Sentencia de inadmisión, sino sobre el preciso dato fáctico de si los estatutos de la sociedad recurrente figuraban o no en las actuaciones del recurso.

b) En segundo lugar, el error ha sido determinante de la decisión adoptada en el recurso contencioso-administrativo, ya que el órgano judicial ha fundamentado su decisión de inadmisión en el dato principal de que no se habían aportado los estatutos de la sociedad recurrente, mientras que, de no haber mediado dicho error, podría haber entrado a conocer del fondo del recurso si el contenido de los reseñados estatutos hubiesen justificado, a su juicio, la suficiencia de las facultades del administrador único para decidir la interposición del recurso, de acuerdo con las amplias facultades que se le atribuyen en el art. 23 de los referidos estatutos. Esto es, la argumentación de la Sentencia que decidió la inadmisión del recurso descansa expresa y conclusivamente de manera primordial sobre la errónea consideración de que los estatutos sociales no se encontraban aportados a las actuaciones, y, a partir de este dato, pierde su sentido la fundamentación jurídica de la Sentencia, sin que sea posible conocer cuál hubiese sido el sentido de la resolución de no haberse incurrido en el mismo (SSTC 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 4; y 25/2001, de 26 de febrero, FJ 2). Por lo demás, no corresponde a este Tribunal determinar si, atendido el contenido de los estatutos, la decisión del órgano judicial habría sido otra, ya que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria que compete decidir en exclusiva a aquél en ejercicio de la potestad que le asigna el art. 117.3 CE.

c) Asimismo, la equivocación es atribuible al órgano jurisdiccional que la cometió, y no a la negligencia o mala fe de la demandante (SSTC 89/2000, de 27 de marzo, FJ 2; y 150/2000, de 12 de junio, FJ 2), pues ésta propuso como prueba el expediente administrativo en el que figuraban los estatutos y, además, puso de relieve en el incidente de nulidad de actuaciones la existencia del error, indicando que los estatutos figuraban en el citado expediente, con identificación de los folios en los que se encontraban los documentos relevantes a efectos de la justificación del cumplimiento de la exigencia del art. 45.2 d) LJCA.

d) Finalmente, el error ha producido efectos negativos en la esfera jurídica de la recurrente (SSTC 172/1985, de 16 de diciembre, FJ 7; y 96/2000, de 10 de abril, FJ 5), desde el momento en que le ha impedido obtener una respuesta motivada y fundada en Derecho sobre el fondo del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

En consecuencia, se cumplen los presupuestos que exige la jurisprudencia constitucional para otorgar al error de hecho padecido por el órgano judicial relevancia constitucional, con la consiguiente constatación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la recurrente por la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

7. De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, procede la estimación del recurso de amparo interpuesto, al haber vulnerado la Sentencia impugnada el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo, con la consiguiente anulación de las resoluciones impugnadas y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de su Sentencia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, para que proceda de manera respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por “Avilés Tirado Tenerife, S.L.”, y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Restablecerla en el citado derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 16 de diciembre de 2011, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 101-2010, y el Auto del mismo órgano judicial de 2 de abril de 2012, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la anterior.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la primera de dichas resoluciones judiciales, para que por el citado órgano judicial se dicte otra resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 168/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:168

Recurso de amparo 5562-2012. Promovido por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca respecto de la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que desestimó su pretensión de mejor derecho al título de Conde de Guadalhorce.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): STC 159/2014 (aplicación razonada de las reglas transitorias de la Ley sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios a un supuesto de cesión del título).

1. La cuestión planteada en este recurso coincide sustancialmente con la resuelta por la STC 159/2014, dictada por la Sala Primera de este Tribunal en relación a las mismas partes [FJ 2].

2. La decisión del Tribunal Supremo impugnada se asienta sobre una determinada concepción de la sucesión nobiliaria y de los diferentes efectos que se producen en la cesión de títulos y en la distribución de los mismos, a partir de la cual se realiza una interpretación que tolera el tenor de la norma y que está dotada de racionalidad, por lo cual ha de concluirse que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE (STC 159/2014) [FJ 3].

3. La Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo ha optado por una interpretación de la legalidad a favor de la máxima irradiación del derecho a la igualdad que –si bien la acomodación del régimen de la sucesión nobiliaria al principio de no discriminación por razón de sexo no constituye una exigencia constitucional– tampoco puede merecer nuestra censura cuando las normas aplicadas toleran una interpretación como la combatida en la demanda de amparo (STC 37/2012) [FJ 4].

4. Este Tribunal se ha mostrado contrario a aplicaciones de la legalidad que doten de ultractividad a normas que, aunque no contrarias a la Constitución Española *ratione temporis*, no materializan los valores constitucionales, en este caso adoptados libremente por el legislador *secundum constitutionem* (SSTC 180/2001, 180/2005) [FJ 4].

5. Debe rechazarse la aducida vulneración del derecho a la igualdad, art. 14 CE, que el demandante aduce por el distinto trato dispensado por el Tribunal Supremo a los casos de cesión de títulos nobiliarios y a los de distribución de los mismos, pues tiene su justificación en la diferente calificación de las situaciones jurídicas derivadas de la cesión y de la distribución en orden a considerarlas agotadas o no (STC 159/2014) [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5562-2012 promovido por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca, representado por el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado y asistido por el Abogado don Jesús Remón Peñalver, contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de fecha 26 de marzo de 2012, dictada en el recurso de casación núm. 65-2009, y la providencia de la misma Sala de fecha 4 de septiembre de 2012, que inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia anterior. Ha comparecido y formulado alegaciones doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, representada por el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso y asistida por el Abogado don Tulio García O’Neill. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de octubre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación de don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia y la providencia que se mencionan en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por fallecimiento del padre del demandante de amparo, don Francisco Benjumea Heredia, el recurrente promovió expediente de sucesión del título de conde de Guadalhorce, en el que se opuso a la transmisión del título por sucesión la hermana mayor del demandante, doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, y el referido expediente finalizó por resolución del Ministerio de Justicia de fecha 28 de enero de 1998, expidiéndose real carta de sucesión con fecha de 25 de mayo de 1998 a favor de don Rafael Francisco.

b) Por doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, hermana mayor del demandante, se presentó el 17 de noviembre de 2006 demanda civil en juicio ordinario en la que interesaba la declaración de nulidad de la sucesión del citado título nobiliario a favor del aquí recurrente , y que se declarase su mejor y preferente derecho a poseer el mencionado título en virtud del criterio de preferencia en la sucesión del primogénito que establece la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios.

c) La demanda fue tramitada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 45 de Madrid en autos de procedimiento ordinario núm. 1469-2006, siendo desestimada por Sentencia de 12 de junio de 2007, por entender que no era aplicable la Ley 33/2006, ya que en el momento de la presentación de la demanda no existía pendiente resolución administrativa sobre el título nobiliario en aplicación de la disposición transitoria única, apartados l y 3, de la Ley 33/2006.

d) La Sentencia fue recurrida en apelación por doña Isabel y se tramitó el recurso núm. 692-2007 por la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Decimotercera). La referida Sección en Sentencia de 31 de octubre de 2008 confirmó la Sentencia apelada y desestimó el recurso por no considerar aplicable la retroactividad de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, a la vista del contenido de la disposición transitoria única, apartado 1 y 3, de la citada Ley, y estimar que no estaban comprendidos en la misma los proceso civiles interpuestos con posterioridad a la fecha de 27 de julio de 2005, fecha de la presentación de la proposición de la Ley 33/2006 en el Congreso de los Diputados.

e) Contra la Sentencia anterior la actora civil interpuso recurso de casación ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, que dictó Sentencia de fecha 26 de marzo de 2012, casando y anulando la Sentencia recurrida y la dictada en la primera instancia, y declaró el mejor y preferente derecho de doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca a poseer el título de conde de Guadalhorce.

En síntesis, la Sentencia se apoya en el precedente que se contiene en la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2008 que declaró que la disposición transitoria única, apartado 3, de la Ley 33/2006, sobre igualdad del hombre y de la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios se refiere no sólo a los expedientes administrativos sobre títulos nobiliarios y a los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones dictadas por la Administración, sino también a los procesos entablados ante el orden jurisdiccional civil. También se declaró que la disposición transitoria única, apartado 3, de la Ley 33/2006 es aplicable a aquellos procesos abiertos antes de la fecha que en la misma se fija o de su entrada en vigor y atiende a la circunstancia objetiva de que en el proceso no haya recaído sentencia firme a la entrada en vigor de la Ley 33/2006. Presentada la demanda el 17 de noviembre de 2006, en el periodo de *vacatio legis*, la Sentencia impugnada entendió aplicable la Ley a la demanda, origen del procedimiento, pues fue presentada tres días antes de la entrada en vigor de la ley, dado que el proceso estaba pendiente de resolución firme en el momento de su entrada en vigor.

f) Contra la Sentencia anterior el aquí recurrente promovió incidente de nulidad de actuaciones, siendo inadmitido a trámite por providencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 4 de septiembre de 2012 al advertir la Sala la simple disconformidad del aquí recurrente con la fundamentación jurídica de la Sentencia impugnada.

3. La parte recurrente en amparo, en su escrito de demanda denuncia que la Sentencia de 26 de marzo de 2012 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo vulnera su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y el derecho a la igualdad del art. 14 CE como consecuencia de la interpretación y aplicación realizadas por el órgano judicial de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006.

En síntesis, esta parte denuncia el carácter arbitrario, erróneo y manifiestamente irrazonable de la interpretación y aplicación de la disposición transitoria única para la resolución del presente caso, dejando sin ninguna eficacia a la misma, lo que obliga a respetar las transmisiones de títulos nobiliarios válidamente realizadas con arreglo a la legislación anterior. El mencionado apartado 1 de la disposición transitoria única establece una retroactividad de grado medio que impone el deber de los órganos judiciales de respetar las transmisiones válidamente acaecidas con arreglo a la legislación vigente en el momento en que tuvieron lugar y ello, a juicio de esa parte, no ha sido respetado en la interpretación realizada por el Tribunal Supremo.

Por otro lado, se queja la parte recurrente de la diferencia de trato dispensado por la Sentencia impugnada según se trate del enjuiciamiento de supuestos de cesión o de distribución de títulos nobiliarios por parte de su titular. Esta discriminación es imputable a la sentencia y no a la norma, pues considera que las transmisiones de títulos producidos por distribución no se ven afectadas por el principio de retroactividad contenido en la disposición transitoria única, apartado 3, mientras que esta afectación sí se produce si la transmisión se realizó por sucesión por fallecimiento del poseedor del título. Esta diferenciación supone una desigualdad no prevista en la norma legal.

4. Por providencia de 12 de septiembre de 2013 de la Sala Segunda de este Tribunal se acordó admitir a trámite la demanda de amparo, interesando del Tribunal Supremo la remisión de testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 69-2009, y del Juzgado de Primera Instancia núm. 45 de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 1469-2006, así como proceder al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento del que trae causa el presente de amparo para que comparecieran en este Tribunal si así lo deseaban.

5. Por diligencia de ordenación de fecha 15 de noviembre de 2013 del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal se tuvo por personado en el procedimiento al Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso en nombre y representación de doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca. Y a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dar vista de las actuaciones recibidas por un plazo común de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que dentro de dicho término pudiesen presentar las alegaciones que estimen pertinentes para la resolución del presente procedimiento.

6. Mediante escrito registrado el 19 de diciembre de 2013 la parte recurrente evacuó el trámite de alegaciones conferido, interesando el otorgamiento del amparo en los términos solicitados en la demanda y en él reitera los motivos y fundamentos que justifican su pretensión de amparo por incurrir la Sentencia impugnada en una interpretación irrazonable y arbitraria del ordenamiento jurídico y por crear una desigualdad carente de fundamento jurídico en relación con el diverso tratamiento dispensado por la Sala al supuesto enjuiciado (sucesión *mortis causa*) en contraste con lo resuelto por la misma Sala Primera en la STS de 4 de julio de 2011 en relación con un supuesto de transmisión de título nobiliario mediante la figura de la distribución, creando una discriminación entre las distintas formas de transmisión de los títulos nobiliarios acaecidas con anterioridad a la fecha de surtir efectos la Ley 33/2006.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de diciembre de 2013 presentó escrito de alegaciones la representación de doña Isabel Benjumea Cabeza de Vaca, por el que interesa la denegación del amparo solicitado. Tras reproducir el contenido de la Ley 33/2006 y aludir al contenido del Auto del Pleno de este Tribunal Constitucional núm. 389/2008, de 17 de diciembre, que inadmitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la eficacia retroactiva de dicha ley, prevista en el apartado 3 de su disposición transitoria única, la compareciente rechaza que la Sentencia impugnada incurra en una interpretación arbitraria o irrazonable de la legislación aplicable como denuncia el demandante de amparo. La compareciente aduce, por el contrario, el carácter irracional y arbitrario de la interpretación de las normas aplicables patrocinada por el demandante de amparo, haciendo hincapié en su mejor derecho a la posesión del título, sin que hubiese prestado su consentimiento a la cesión del mismo, así como la falta de consolidación del derecho del demandante. La compareciente defiende el criterio adoptado por la Sentencia impugnada en relación con el alcance del término “expedientes” que describe el supuesto de hecho definido por el apartado 3 de la disposición transitoria única de la ley al que extiende su aplicación retroactiva. Por último, niega la existencia de discriminación alguna del recurrente en relación con lo resuelto por la misma Sala del Tribunal Supremo en la Sentencia anterior de 4 de julio de 2011, al abordar situaciones diferentes en la sucesión del título nobiliario como son las figuras de la sucesión y la de la distribución del título que poseen un alcance distinto, ya que en la distribución a diferencia de lo que sucede en la cesión se crea una nueva cabeza de línea, generando una situación consolidada a favor del adquirente. La compareciente concluye afirmando que de otorgarse el amparo solicitado se estaría creando un nuevo derecho nobiliario discriminatorio por razón del sexo en contra de la mujer por el hecho de serlo.

8. Con fecha 14 de enero de 2014 presentó escrito de alegaciones el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interesando la estimación de la demanda de amparo. Tras reseñar los antecedentes de los que trae causa la demanda y exponer el contenido de las quejas formuladas por el recurrente, el Fiscal señala que del tenor literal de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 se deduce, en una primera aproximación, que la aplicación retroactiva de la Ley que contempla dicha disposición se proyecta sobre las sucesiones en los títulos nobiliarios que a la fecha de presentación de la proposición de ley en el Congreso de los Diputados (27 de julio de 2005) estuvieran pendientes de resolución o se abrieran con posterioridad a dicha fecha, quedando a salvo las sucesiones ya acaecidas conforme a la legislación anterior. En segundo lugar —continúa el Fiscal—, la disposición transitoria única contendría un supuesto de retroactividad impropia de modo que sus efectos no alcanzan de manera indiscriminada a las situaciones creadas con arreglo a la legislación anterior, en las que la transmisión del título se hubiera producido por aplicación del principio de varonía, que estarían amparadas por el apartado 1 de dicha disposición, sino que los efectos retroactivos de la ley solo pueden producirse sobre situaciones litigiosas o inciertas que por ese solo hecho deben considerarse como no consolidadas o agotadas; cuestión esta última especialmente considerada por el ATC 389/2008, FJ 4, al analizar la constitucionalidad de los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006.

A continuación el Fiscal pasa a examinar el supuesto de hecho contenido en el apartado 3 de la disposición transitoria de la ley a la luz del singular procedimiento de transmisión de los títulos nobiliarios y concluye reconociendo que el mismo comprende los expedientes o procesos judiciales abiertos con anterioridad y pendientes de resolución administrativa o judicial a la fecha de la presentación de la proposición de ley (27 de julio de 2005) y aquellos otros expedientes iniciados con posterioridad a dicha fecha y antes de la entrada en vigor de la ley que se encontrasen pendientes de resolución administrativa o judicial si dicha resolución hubiera sido impugnada. Advierte que en el caso examinado la controversia litigiosa sobre la cesión del título no nace de un expediente administrativo pendiente de resolución a fecha 27 de julio de 2005 o de un expediente iniciado con posterioridad a dicha fecha y antes de la entrada en vigor de la Ley 33/2006, pues la investidura formal del título se produjo con arreglo a la legislación anterior sin que se impugnara en vía judicial. El demandante de amparo sucedió por fallecimiento del poseedor en el año 1998, sin que la sucesión se hallara en situación de pendencia jurídica o litigiosidad, por lo que se ajustó a la legalidad vigente en el momento en el que tuvo lugar la referida cesión, de modo que el proceso de transmisión del título aparecería como agotado, sin perjuicio de tercero de mejor derecho, pues la carta de sucesión y el reconocimiento real se otorgaron con arreglo a la legislación en que acaeció la transmisión.

En suma, y en relación al primer motivo de amparo, señala el Fiscal que la transmisión del título por cesión sería una situación consolidada y agotada procedimentalmente, por lo que no cabría hablar de que la posesión del título por el demandante de amparo se hallara en una posición real de litigiosidad o cuestionada en el momento de aplicación de la Ley 33/2006, por lo que concluye reconociendo la existencia de la vulneración del derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial por la resolución impugnada, por cuanto dicha resolución no explica suficientemente por qué el término “expedientes” a que se refiere el apartado 3 de la tan citada disposición transitoria única de la Ley 33/2006, comprende las demandas civiles de mejor derecho entabladas como consecuencia de la derogación del principio de varonía por dicha Ley.

También el Fiscal aborda el segundo motivo de amparo aducido por el recurrente, relativo a la desigualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), al otorgar la Sentencia impugnada diferente trato a la transmisión del título nobiliario según tenga lugar por sucesión o por distribución, cuando la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 no hace distinción alguna. Alega que si bien ambas realidades jurídicas representadas por la sucesión y la distribución pueden considerarse iguales al tratarse, en ambos casos, de formas de transmisión de los títulos nobiliarios, presentan disimilitudes en su contenido, alcance y finalidad así como en su carácter de situaciones jurídicas agotadas o no consolidadas, de manera que el diferente trato dado por el órgano judicial al interpretar y aplicar los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria única, sería razonable, fundado y objetivamente justificado.

Por todo ello, el Fiscal concluye señalando que procede acoger el motivo primero alegado en el presente recurso de amparo, declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante (art. 24.1 CE), acordar la nulidad de la Sentencia de 26 de marzo de 2012 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a dictarse la Sentencia para que por el órgano judicial se proceda a dictar nueva Sentencia respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

9. Por providencia de 20 de octubre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de amparo se dirige esencialmente contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2012 por la que se estimó el recurso de casación núm. 65-2009.

El recurrente denuncia que dicha resolución vulnera, de un lado, su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con afección a bienes de la personalidad (art. 18 CE), por manifiesta irrazonabilidad de la resolución impugnada que extiende indebidamente el efecto retroactivo de la Ley 33/2006, con grave quebranto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a situaciones que, como en el caso enjuiciado, quedarían excluidas de su aplicación por mandato de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria única de la ley, que impide que puedan declararse inválidas las transmisiones de títulos ya acaecidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior. Y, de otro lado, denuncia el recurrente que la resolución impugnada vulnera su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) por el desigual trato dispensado por la Sala al caso enjuiciado en contraste con el otorgado a la transmisión del título mediante distribución, siendo ambos supuestos equiparables a los efectos considerados.

El Fiscal, por su parte, solicita el otorgamiento del amparo en atención a las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia, estimando, en síntesis, vulnerado por la resolución impugnada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 CE) por falta de justificación suficiente de la subsunción del caso enjuiciado en el supuesto de hecho contenido en la norma del apartado 3 de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006, que prevé la posible aplicación de la misma antes de su entrada en vigor.

La parte codemandada, actora en el proceso civil, se opone a la demanda de amparo.

2. La cuestión planteada en este recurso coincide sustancialmente con la resuelta por la STC 159/2014, de 6 de octubre, dictada por la Sala Primera de este Tribunal, en relación a las mismas partes. La diferencia entre ambos supuestos radica únicamente en que en el caso decidido por la Sala Primera se había producido una cesión en el título nobiliario, en tanto que en el presente asunto se trata de una sucesión por fallecimiento. No obstante, en ambas transmisiones —cesión o sucesión— el Tribunal Supremo interpreta que no se originan situaciones consolidadas para el poseedor cesionario del título, a diferencia de la distribución, que alcanza plenitud de efectos con la adquisición de los títulos por los favorecidos y comporta la producción de una situación agotada o consagrada y esta argumentación se estima suficientemente realizada a los efectos de la resolución de este recurso.

Por tanto, hemos de remitirnos necesariamente a la referida STC 159/2014 para resolver la cuestión controvertida y, tal como se indica en su fundamento jurídico 2, hemos de comenzar el examen de la cuestión planteada situando el marco normativo y constitucional en el que se inscribe el proceso al que puso fin la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo en los siguientes términos extractados y literales:

“[E]l legislador, en uso de sus competencias constitucionales (art. 66.2 CE), optó, mediante la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en la sucesión de los títulos nobiliarios, por suprimir el principio de preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión regular de dichos títulos (principio de varonía), al considerarlo incompatible con la plena igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad actual (Exposición de Motivos de la Ley). Así dispone su art. 1 que: ‘el hombre y la mujer tienen igual derecho a suceder en las Grandezas de España y Títulos nobiliarios, sin que pueda preferirse a las personas por razón de su sexo en el orden regular de llamamientos’. Por su parte la aplicación de la Ley a los títulos nobiliarios concedidos antes de su vigencia se somete a las normas contenidas en su disposición transitoria única. En el apartado 1 de dicha disposición se establece con carácter general que: ‘Las transmisiones del título ya acaecidas no se reputarán inválidas por el hecho de haberse realizado al amparo de la legislación anterior.’; señalando en su apartado 3 que: ‘No obstante lo previsto por el apartado 1 de esta disposición transitoria, la presente Ley se aplicará a todos los expedientes relativos a Grandezas de España y Títulos nobiliarios que el día 27 de julio de 2005 estuvieran pendientes de resolución administrativa o jurisdiccional, tanto en la instancia como en vía de recurso, así como a los expedientes que se hubieran promovido a partir de aquella fecha, en la cual se presentó la originaria proposición de ley en el Congreso de los Diputados. La autoridad administrativa o jurisdiccional ante quien penda el expediente o el proceso concederá de oficio trámite a las partes personadas a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga de conformidad con la nueva Ley en el plazo común de cinco días’.”

El Pleno de este Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza y el alcance de la aplicación retroactiva de la Ley contemplada por el apartado 3 de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, en el ATC 389/2008, de 17 de diciembre, que inadmitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad formulada por Audiencia Provincial de Madrid, en relación con un proceso civil de análogo objeto que el que origina la demanda de amparo. Tras reseñar la doctrina reiterada por este Tribunal sobre el alcance de la prohibición de retroactividad contenida en el art. 9.3 CE, sintetizada en la STC 112/2006, de 5 de abril, señalábamos (FJ 4) que “[e]n el apartado tercero de la disposición transitoria única de la Ley 33/2006 se establece la aplicación de dicho texto legal a los expedientes relativos a Grandezas de España y títulos nobiliarios que a 27 de julio de 2005 —fecha de presentación de la proposición de ley originaria en el Congreso de los Diputados— estuvieran ‘pendientes de resolución administrativa o jurisdiccional, tanto en la instancia como en vía de recurso, así como a los expedientes que se hubieran promovido a partir de aquella fecha’. En virtud del apartado cuarto de la misma disposición transitoria, se exceptúan de esta regla los expedientes en los que hubiera recaído sentencia firme en el momento de entrada en vigor de la Ley.

La lectura de la disposición legal cuestionada a la luz de la doctrina antes recordada pone de relieve que las previsiones de Ley 33/2006 no inciden en rigor sobre relaciones consagradas, ni afecta a situaciones agotadas. La supeditación de la aplicación de la Ley a la pendencia de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial en el que se controvierta el derecho a la titularidad nobiliaria, o a la Grandeza de España, permite afirmar que la previsión que nos ocupa responde al tipo de la irretroactividad impropia, que incide sobre una situación o relación jurídica aún no definitivamente establecida, de modo que no existe vulneración del principio de irretroactividad.”

3. Expuesta la doctrina constitucional recaída en relación con la disposición transitoria aplicada en la citada STC 159/2014, lo que se suscita en el presente recurso de amparo no es la vulneración del principio de irretroactividad, sino, más concretamente, si la aplicación que de la citada disposición transitoria hizo el Tribunal Supremo en la Sentencia recurrida vulneró o no el derecho a la tutela judicial efectiva por su pretendido carácter irrazonable. La cuestión de legalidad ordinaria ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en su calidad de máximo intérprete de la legalidad ordinaria en la sentencia cuyo enjuiciamiento a través del recurso de amparo se ciñe a la comprobación de si su motivación es manifiestamente irrazonable como sostiene el demandante de amparo con el apoyo del Ministerio Fiscal o si, por el contrario, no lo es.

En este punto, la STC 159/2014, tras exponer la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en derecho, afirma en sus fundamentos jurídicos 4 y 5 de modo extractado, lo siguiente:

“4 … la lectura de la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo, revela que su decisión se asienta en dos pilares:

a) De una parte, siguiendo la doctrina sentada por el propio Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de abril de 2008, razona que el término “expediente” que se utiliza en la disposición transitoria comprende tanto los expedientes administrativos en sentido estricto que sobre la materia nobiliaria se tramitan ante el Ministerio de Justicia y su posterior impugnación en vía contencioso-administrativa, como los procesos judiciales civiles en los que se controvierta sobre el mejor derecho a poseer un título nobiliario, pues en todos ellos concurre la incertidumbre sobre el mejor derecho a poseer el título de que se trate. Considera que como la demanda que dio origen al proceso *a quo* se formuló tras la publicación de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, pero antes de su entrada en vigor, se está dentro del periodo de aplicación retroactiva de la norma en cuestión.

Pues bien, resulta patente que este razonamiento del Tribunal Supremo atiende a la incertidumbre material sobre quién ostenta el mejor derecho a poseer un título como criterio en función del cual el legislador ha querido que la ley tenga efecto retroactivo…

b)… Parte el Tribunal Supremo de que la posesión de una merced nobiliaria no comporta un derecho incorporado al patrimonio hereditario de su titular, sino sólo el reconocimiento de su condición de óptimo poseedor para ostentar la merced en el orden sucesorio, objeto de una única apertura por el fallecimiento de su primer concesionario y de sucesivas delaciones y aceptaciones, que se desenvuelven sin perjuicio de la concurrencia de tercero de mejor derecho, a la que aparece condicionado el reconocimiento del título en cada caso particular. De tal suerte que el otorgamiento no constituye una relación jurídica que pueda estimarse como consagrada o agotada en tanto no transcurra el plazo de cuarenta años para la usucapión, que esta Sala ha admitido, al hilo de la tradición dimanante de la Ley 41 de Toro (la cual forma parte de las normas que rigen tradicionalmente la sucesión de los títulos, rehabilitadas por la Ley de 4 de mayo de 1948), para hacer compatible el principio de la imprescriptibilidad de los títulos nobiliarios con el principio de seguridad jurídica que hoy consagra la CE. En definitiva, se sostiene que el poseedor del título nobiliario —también en los casos de cesión del mismo— lo es siempre sin perjuicio de tercero con mejor derecho al título, por cuanto su derecho al mismo no deriva del anterior poseedor sino de su posición en el orden vincular de la sucesión predeterminada al constituirse la merced”.

“5 … la equiparación de la situación del cesionario con una situación de expectativa semejante a la que se produce cuando el título queda vacante por fallecimiento de su poseedor no puede tildarse de manifiestamente irrazonable si atendemos a las razones en las que el Tribunal Supremo funda tal afirmación en calidad de máximo intérprete de la legalidad ordinaria. La primera de ellas es que la cesión no vincula a los sucesivos descendientes situados en una línea preferente, los cuales no se ven afectados por la renuncia de quien consintiera la cesión teniendo mejor derecho que el cesionario, de modo que aquellos siempre pueden hacer valer su derecho preferente en el orden regular de la sucesión. El derecho del cesionario no es, por ello, una situación consolidada, a diferencia de lo que sucede en la distribución de títulos, en la cual se crean nuevas cabezas de línea que cierran el paso a toda reclamación de los integrantes de la línea prellamada sobre los títulos distribuidos con observancia de la ley. En segundo lugar se razona que la cesión no altera el orden de la sucesión en el título, y que en el caso controvertido tampoco lo hizo. De modo que la cesión efectuada en favor del demandante de amparo por su última poseedora no alteró el orden vincular de sucesión sino que simplemente anticipó la sucesión en el título, aunque siempre expuesta a la reclamación de quien tenga un mejor derecho al título. De ahí que la situación del demandante de amparo en cuanto poseedor del título controvertido como consecuencia de la cesión a su favor no puede calificarse, afirma el Tribunal Supremo, como una situación consolidada; y precisamente porque en razón de esa precariedad el derecho del cesionario entra en el ámbito objetivo del apartado 3 de la disposición transitoria de la Ley 33/2006, la aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo en la sucesión nobiliaria previsto en el art. 1 de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, establecido por el legislador en uso de su libertad de configuración, conduce a la declaración de mejor y preferente derecho a poseer el título controvertido a favor de la demandante.

La conclusión alcanzada es plenamente racional… y de lo que no cabe duda es de que la decisión del Tribunal Supremo se asienta sobre una determinada concepción de la sucesión nobiliaria y de los diferentes efectos que se producen en la cesión de títulos y en la distribución de los mismos, a partir de la cual se realiza una interpretación que tolera el tenor de la norma y que está dotada de racionalidad, por lo cual ha de concluirse que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sino que nos encontramos ante una cuestión de legalidad ordinaria resuelta por el máximo intérprete de la misma en una serie de sentencias que marcan una línea interpretativa dotada de racionalidad.”

Los razonamientos expuestos conducen a desestimar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) invocada por la parte recurrente en la cuestión planteada.

4. Procede examinar la siguiente cuestión planteada por la parte recurrente, consistente en determinar si hay una discriminación entre los supuestos de cesión o de distribución de títulos nobiliarios en la Sentencia recurrida.

Para valorar dicha cuestión, también la STC 159/2014 reconoce en su fundamento jurídico 6:

“[L]a acomodación del régimen de la sucesión nobiliaria al principio de no discriminación por razón de sexo no constituya una exigencia constitucional, el legislador ha optado por introducirlo en el ejercicio de su libertad de configuración. De manera que la Sentencia del Tribunal Supremo frente a la que se demanda amparo ha optado por una interpretación de la legalidad a favor de la máxima irradiación del derecho a la igualdad que, si bien no constituye una exigencia constitucional (por todas STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 12), tampoco puede merecer nuestra censura cuando las normas aplicadas toleran una interpretación como la combatida en la demanda de amparo. Es más, este Tribunal se ha mostrado contrario a aplicaciones de la legalidad que doten de ultraactividad a normas que, aunque no contrarias a la CE *ratione temporis*, no materializan los valores constitucionales, en este caso adoptados libremente por el legislador *secundum constitutionem (mutatis mutandis* SSTC 180/2001, de 17 de septiembre, FJ 7 y 180/2005, de 4 de julio, FJ 8).”

En este punto, tal como se recoge en el FJ 7 de la STC 159/2014, procede asumir:

“[E]l rechazo a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), que el demandante aduce por el distinto trato dispensado por el Tribunal Supremo a los casos de sucesión de títulos por fallecimiento y a los de distribución de los mismos… De ahí que el diferente criterio en orden a la aplicabilidad del apartado 3 de la Disposición Transitoria única de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, tenga su justificación en la diferente calificación de las situaciones jurídicas derivadas de la cesión y de la distribución en orden a considerarlas agotadas o no. Tal es, por lo demás la respuesta que el Tribunal Supremo ofrece también a esta cuestión en su fundamentación jurídica a través de la cita expresa de la STS de 4 de julio de 2011 como representativa de una situación diferente, que obtuvo por ello una respuesta distinta a la adoptada en la resolución frente a la que se demanda amparo.”

Las precedentes consideraciones, aplicadas a la sustancial identidad de la cuestión aquí planteada, conducen a la desestimación de la vulneración del art. 14 CE.

5. Lo expuesto determina la desestimación del recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado por don Rafael Francisco Mateo Benjumea Cabeza de Vaca.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 169/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:169

Recurso de amparo 5078-2013. Promovido por doña Noelia Rodríguez Gil en relación con las resoluciones dictadas por un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Palma del Condado en juicio de desahucio.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de la demandada pese a advertir la actora del error que padeció en la identificación del domicilio de su contraparte (STC 122/2013).

1. Debe reconocerse la vulneración del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, pues las deficiencias detectadas durante la tramitación del procedimiento judicial le han impedido conocer de la existencia del mismo, lo que ha dado lugar a una privación material del derecho de defensa durante la sustanciación del procedimiento declarativo y del subsiguiente procedimiento de ejecución de Sentencia [FJ 6].

2. La posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega (SSTC 268/2000, 30/2014) [FJ 5].

3. El órgano judicial incumplió objetivamente el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal al hacer caso omiso de la advertencia efectuada por la parte actora, referida al error padecido al identificar en la demanda el domicilio del demandado, pues de haber sido atendida dicha indicación la demandante de amparo habría tenido cabal conocimiento del procedimiento y podría haber desplegado la actividad que hubiera considerado pertinente para la defensa de sus intereses [FJ 4].

4. No puede quedar en manos de una de las partes la efectividad de los actos de comunicación, a riesgo de que la pasividad del órgano judicial conduzca a una situación de indefensión material [FJ 4].

5. El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, siendo un instrumento capital el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones, pues sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes del litigio (STC 122/2013) [FJ 3].

6. Cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (SSTC 40/2005, 245/2006) [FJ 3].

7. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en relación con los emplazamientos edictales (SSTC 219/1999, 122/2013) [FJ 3].

8. El requisito de haber sido parte en el proceso judicial previo no es siempre suficiente para poder determinar con carácter general la existencia de legitimación para recurrir en amparo, pudiendo estar legitimados quienes, sin haber sido parte en el proceso, invoquen un interés legítimo en el asunto debatido (STC 106/1984, 158/2002) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5078-2013, promovido por doña Noelia Rodríguez Gil, representada por la Procuradora doña Aránzazu Fernández Pérez y asistida por la Abogada doña María Luisa Pérez Álvarez, contra el Auto de fecha 12 de junio de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm.2 de la Palma del Condado, en cuya virtud se denegó la petición de nulidad de actuaciones instada por la demandante de amparo en el juicio verbal de desahucio núm. 249-2008 y en el procedimiento de ejecución de título judicial núm. 23-2011, así como contra la Sentencia de fecha 18 de octubre de 2010 recaída en el primero de los procedimientos citados. Han intervenido el Ministerio Fiscal y la entidad Construcciones Cogucho S.L., representada por la Procuradora doña Irene Aranda Varela y asistida por el Abogado don Felipe Zalba Cabanillas. Ha sido ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de fecha 1 de diciembre de 2013, doña Aránzazu Fernández Pérez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de doña Noelia Rodríguez Gil, interpuso recurso de amparo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) En fecha 25 de abril de 2008, la mercantil Construcciones Cogucho, S.L., presentó escrito de demanda de desahucio por precario contra don Antonio Rodríguez Blanco. En el escrito que principia el procedimiento, la entidad demandante señaló, como domicilio del demandado, la vivienda ubicada en el núm.19 de la calle Alcaraz y Pérez del municipio de La Palma del Condado, inmueble este que, según figura en el cuerpo de la demanda, es propiedad de la entidad actora y aquel lo ocupa sin título y sin abonar merced alguna.

b) Por Auto de fecha 1 de septiembre de 2008, recaído en el juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de La Palma del Condado, se acordó admitir a trámite la demanda, conferir traslado de la misma a la parte demandada y fijar el señalamiento de la vista para el día 13 de febrero de 2009, a las 11:30 horas. El intento de notificación en el domicilio al que se ha hecho mención fue negativo, como así lo refleja la diligencia de citación de fecha 26 de septiembre de 2008, pues la persona con quien se entendió la actuación procesal manifestó que el demandado no vive ni ha vivido nunca en ese inmueble.

c) Del resultado de la diligencia anteriormente citada se dio traslado a la entidad demandante, por providencia de fecha 29 de septiembre de 2008, para que instara lo que a su derecho pudiera convenir. Por escrito presentado en fecha 12 de febrero de 2009, la representación procesal de la actora advirtió del error cometido al redactar el escrito de demanda, puesto que, en realidad, el inmueble ocupado por el demandado se ubica en la calle Palos de la Frontera núm.19 de la localidad de La Palma del Condado y no, como así lo indicó inicialmente, en la calle Alcaraz y Pérez núm. 19 de la referida población. Por ello, la parte actora interesó que la notificación al demandado se efectuara en el domicilio correcto que se señala en el escrito. Pese a ser presentado en forma, este último escrito no fue proveído por parte del órgano judicial, si bien, ante la falta de citación del demandado, por providencia de fecha 12 de febrero de 2009 se acordó la suspensión del acto de la vista.

d) Mediante escrito presentado el 9 de febrero de 2010, la parte actora alertó del fallecimiento del demandado que, al parecer, tuvo lugar en el mes de noviembre de 2008. Para acreditar tal extremo acompañó una diligencia relativa a otro procedimiento, de fecha 13 de enero de 2009, en la cual consta el fallido intento de citación por la razón indicada, que se efectuó en el domicilio sito en la calle Palos de la Frontera núm. 19. Al margen de lo expuesto, la representación procesal de la parte actora manifestó desconocer la existencia de posibles herederos del finado, así como de cualquier posible ocupante del inmueble. Por ese motivo interesó que, de acuerdo a lo previsto en el art. 16 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), se acordara la declaración de rebeldía de la parte demandada y la continuación del procedimiento. Esta petición fue reiterada por escrito presentado en fecha 18 de junio de 2010.

e) Por diligencia de fecha 21 de junio de 2010, el Secretario judicial hizo constar el resultado infructuoso de las gestiones llevadas a cabo para averiguar la identidad y los domicilios de los sucesores del demandado fallecido. No obstante, en el procedimiento judicial no existe reflejo documental de las actuaciones realizadas a tal fin.

f) Por providencia de fecha 21 de junio de 2010 se declaró la rebeldía de la parte demandada. Por providencia de 25 de junio de 2010 se señaló el acto de la vista para el día 24 de septiembre del referido año, a las 9:30 horas. Sendas resoluciones fueron notificadas por edictos a la parte demandada.

g) Tras la celebración de la vista, a la que solamente asistió la parte actora, en fecha 18 de octubre de 2010 recayó Sentencia estimatoria de la demanda, en cuya virtud se condenó a la parte demandada a dejar libre y expedita la vivienda sita en la calle Palos de la Frontera núm. 19 de la localidad de La Palma del Condado, con el apercibimiento de ser lanzada por la fuerza si no lo verificare. Dicha resolución fue notificada a la parte demandada por medio de edictos.

h) En fecha 29 de diciembre de 2010 la parte actora presentó demanda de ejecución forzosa de la Sentencia anteriormente calendada, que dio lugar al procedimiento de ejecución de título judicial núm. 23-2011. Por Auto de fecha 8 de abril de 2011 se despachó ejecución, a fin de que la parte demandada entregara la posesión de la vivienda. Por decreto de la misma fecha se acordó entregar la posesión del inmueble a la parte actora, señalándose la celebración de dicho acto a las 10:00 horas del día 13 de julio de 2011; a tal fin, fueron comisionados el Secretario judicial o gestor y el agente judicial. Asimismo, se acordó requerir al ocupante del inmueble y a los herederos de don Antonio Rodríguez Blanco para que, en el plazo de quince días, desocuparan la vivienda a que se ha hecho mención. Por último, también fue acordado el embargo de bienes y derechos de los ejecutados, para cubrir las responsabilidades reclamadas en concepto de costas.

i) En fecha 4 de mayo de 2011 se llevó a efecto la diligencia de embargo y requerimiento. La referida actuación procesal se realizó en la vivienda sita en el número 19 de la calle Palos de la Frontera, lugar en el que la comisión judicial se entendió con uno de los hijos de don Antonio Rodríguez Blanco.

j) Mediante escrito datado el 20 de mayo de 2011, la demandante de amparo y uno de sus hermanos promovieron incidente de nulidad de actuaciones. En síntesis, adujeron que el domicilio indicado en la demanda es erróneo; que en la documentación adjunta a la demanda figura el domicilio correcto, esto el núm. 19 de la calle Palos de la Frontera; que la parte demandante advirtió del error y facilitó el domicilio real del demandado pero, pese a ello, el órgano judicial no resolvió nada al respecto; y, en fin, que el órgano judicial no llevó a cabo ninguna actuación tendente a la localización del demandado ni a la averiguación de la identidad y domicilio de los sucesores, lo que a la postre ha provocado la indefensión más absoluta de estos últimos, en contradicción con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE. En virtud de lo expuesto, los postulantes interesaron que se les tuviera por personados y parte en el procedimiento y que se acordara la nulidad de lo actuado desde la citación y traslado de la demanda. Por medio de otrosí solicitaron que se procediera a la suspensión del procedimiento de ejecución de sentencia, en el cual se había señalado fecha para el lanzamiento del inmueble.

Junto con el escrito a que se ha hecho mención, los postulantes aportaron diversa documentación, entre la cual obra una certificación del padrón municipal de habitantes en la que figura que la demandante de amparo reside, desde el día 1 de mayo de 1996, en la vivienda sita en la calle Palos de la Frontera núm. 19 de la localidad de La Palma del Condado.

k) Por diligencia de ordenación de fecha 7 de junio de 2011 se tuvo por personados a los promotores del incidente de nulidad, en calidad de miembros de la comunidad hereditaria de don Antonio Rodríguez Blanco, y se admitió a trámite el referido incidente. Por providencia de fecha 7 de julio de 2011 se acordó la suspensión del lanzamiento, hasta tanto fuera resuelto el incidente de nulidad interpuesto.

Finalmente, tras evacuar la parte actora el traslado que le fue conferido, por Auto de fecha 12 de junio de 2013 el órgano judicial denegó la nulidad de actuaciones, al no apreciar vulneración del art. 24.1 CE. En el fundamento jurídico 2 de la referida resolución se viene a reconocer que el escrito aportado por la parte actora en fecha 13 febrero de 2009, en el cual se indica el domicilio real del demandado, no fue oportunamente proveído “[p]or no encontrarse unido en autos, es decir, que en la fecha de su presentación no estaba a disposición del funcionario tramitador por motivos que no pueden ser averiguados por esta juzgadora dado el paso del tiempo. No obstante lo anterior, el demandado falleció el día 28 de octubre de 2008 por lo que ya no procedía la citación del demandado fallecido sino la apertura del trámite del artículo 16 LEC para averiguar la identidad de los sucesores en su caso”.

En el siguiente párrafo, la juzgadora esboza el siguiente razonamiento: “Es carga de la parte demandante la de aportar la identidad de los demandados, en este caso de sus sucesores, bien averiguándolo por sus propios medios o bien instando las medidas que estime oportunas y que sean viables y admisibles conforme a la LEC al Juzgado actuante. Este principio de iniciativa de parte rige en nuestro procedimiento civil sin que quepa realizar actuación alguna de oficio salvo casos excepcionales. El presente supuesto no es una de las excepciones contempladas, de modo que era la actora quien tenía que adoptar alguna de las dos posturas expuestas. Al comunicar que no conocía la identidad de los sucesores, el Juzgado entiende que ha llevado a cabo todas las posibilidades a su alcance para averiguarlo, de ahí el texto de la diligencia de 21 de junio de 2010 en la que se declara la rebeldía del demandado conforme al art.16 LEC. Repetimos que no corresponde al Juzgado llevar a cabo ninguna averiguación de oficio.”

3. En su demanda de amparo doña Noelia Rodríguez Gil alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por cuanto al no haber sido llamada debidamente al proceso se han quebrantado las normas y garantías procesales, todo lo cual le ha producido indefensión. Tras compendiar los razonamientos expuestos en el Auto de fecha 12 de junio de 2013, en cuya virtud se desestima el incidente de nulidad de actuaciones, señala que no tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento, hasta que en fecha 27 de abril de 2011 fue requerida de desalojo y apercibida de lanzamiento. A continuación, afirma que el órgano judicial incumplió el deber de diligencia que le concierne, pues no dio respuesta al escrito de la parte actora en el que se indicaba el domicilio correcto del demandado, ni tampoco realizó gestión alguna en orden a la averiguación del domicilio e identidad de los sucesores del demandado, lo que le originó una efectiva indefensión. Finalmente, tras invocar la doctrina constitucional que estima de aplicación al caso (SSTC 275/1993, de 20 de septiembre, y 109/1999, de 14 de junio, entre otras) interesa la estimación del recurso de amparo, la declaración de nulidad del Auto arriba indicado y, por ende, de la Sentencia de fecha 18 de octubre de 2010, así como la retroacción de las actuaciones al momento de la citación a juicio y el traslado de la demanda. Por otrosí solicita la suspensión del lanzamiento señalado para el día 15 de enero de 2014, petición que reiteró mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2014.

4. Por providencia de fecha 13 de enero de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo. También dispuso dirigir comunicación al órgano judicial interviniente, a fin de que, en el plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento de ejecución de títulos judicial núm. 23-2011 y al juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, así como que proceda a emplazar a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso, excepto la parte recurrente de amparo, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean. Asimismo, al concurrir en el presente caso la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), también acordó suspender provisionalmente el lanzamiento señalado para el día 15 de enero de 2014.

5. Por providencia de la misma fecha la Sala dispuso formar pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión y, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, confirió un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegaran cuanto estimen pertinente en relación con la suspensión del lanzamiento antes indicado. Por Auto 37/2014, de 10 de febrero, la Sala acordó la suspensión cautelar del lanzamiento acordado en el procedimiento de ejecución de título judicial núm. 23-2011, derivado del juicio verbal de desahucio núm. 249-2008 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de La Palma del Condado.

6. Por escrito presentado el 5 de febrero de 2014, presentado por la Procuradora doña Irene Aranda, la entidad Construcciones Cogucho, S.L., interesó que se la tuviera por personada en el presente procedimiento.

7. Por diligencia de ordenación de fecha 19 de febrero de 2014 se tuvo por personado y parte en el procedimiento a Construcciones Cogucho, S.L., representada por la Procuradora doña Irene Aranda Varela y asistida por el Abogado don Felipe Zalba Cabanillas. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, a fin de que dentro del plazo común de veinte días pudieran presentar alegaciones, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

8. Mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2014, la demandante de amparo formuló escrito de alegaciones, en virtud del cual dio por reproducidas las ya efectuadas en el escrito de formalización del recurso.

9. En fecha 20 de marzo de 2014 presentó sus alegaciones el Ministerio Fiscal.

En primer lugar, destaca que el órgano judicial no desplegó la diligencia exigible para la averiguación del domicilio de la parte que había de ser emplazada, ni tampoco tuvo en cuenta el domicilio correcto que figuraba en las actuaciones. Por ello, entiende que el referido órgano incumplió la doctrina constitucional reflejada, entre otras, en la STC 30/2014, de 24 de febrero de 2014, FJ 3, cuyo contenido transcribe. A su vez, añade que, contrariamente a lo afirmado en el Auto de fecha 12 de junio de 2013, el Juzgado debió actuar positivamente para facilitar la constitución de la relación jurídica procesal, más allá de las exigencias derivadas del principio dispositivo. Por tanto, entiende que la actuación de oficio se hace cada vez más necesaria para impedir la indefensión de las partes, y a ello viene especialmente obligado el órgano judicial por imperativo del art. 24.1 CE.

Para el Fiscal, la actuación del referido órgano ha vedado el acceso al proceso de la parte demandada, con el consiguiente impedimento de formular alegaciones, presentar pruebas y, en fin, defender adecuadamente sus derechos. Por ello, interesa el otorgamiento del amparo y que se acuerde la nulidad de todas las actuaciones procesales acaecidas a partir de la falta de citación de los herederos de don Antonio Rodríguez Blanco, a fin de que éstos puedan defender sus derechos en el juicio verbal por precario, inicialmente seguido contra el causante y, posteriormente, contra aquéllos.

10. En fecha 10 de abril de 2014 presentó sus alegaciones la entidad Construcciones Cogucho, S.L. En primer lugar, ratifica la argumentación que invocó en el escrito de oposición al incidente de nulidad de actuaciones que, en síntesis, pasa por negar la legitimación activa de la demandante de amparo, por no haber acreditado la condición de heredera del demandado, bien sea mediante testamento o acta de declaración de herederos. En segundo término, apela a la legalidad de la actuación judicial que en todo momento se desarrolló conforme a lo previsto en el art. 16.3 LEC; y, en tercer lugar, descarta que durante el proceso civil la parte actora se haya conducido con mala fe, pues ignoraba si el Sr. Rodríguez Blanco convivía o no con familiares o amigos en la vivienda. Por último, advierte que la demandante de amparo debió conocer la existencia del procedimiento civil y, al producirse el fallecimiento de su progenitor, tendría que haber ocupado la posición procesal de este último. Sin embargo, se amparó en una ficticia indefensión, para así paralizar el procedimiento y retardar la entrega de la posesión del inmueble. En base a lo expuesto interesa la desestimación del recurso de amparo.

11. Por providencia de 20 de octubre de 2014 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de amparo la demandada impugna el Auto de fecha 12 de junio de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de La Palma del Condado, al que atribuye la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Resumidamente, la recurrente sostiene que hasta que no le fue notificada la diligencia de embargo y el requerimiento de desalojo de la vivienda ubicada en la calle Palos de la Frontera núm. 19 de la localidad antes citada, no tuvo conocimiento de la sustanciación del juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, ni del subsiguiente procedimiento de ejecución de título judicial núm. 23-2011. Añade que la citación y traslado de la demanda se llevó a cabo en un domicilio erróneo y, pese a que la parte demandante subsanó el error inicialmente sufrido al redactar la demanda, el órgano judicial no proveyó al respecto, sin que tampoco llevara a cabo ningún tipo de gestión en orden a la averiguación de la identidad y domicilio de los herederos del fallecido don Antonio Rodríguez Blanco. Estas circunstancias provocaron la efectiva indefensión de la demandante, al no poder articular ningún mecanismo procesal para la defensa de sus intereses.

Para el Ministerio Fiscal, el recurso de amparo debe ser estimado. Según afirma, el órgano judicial no advirtió la subsanación del error que inicialmente cometió la parte actora al identificar el domicilio del demandado y, ulteriormente, tampoco realizó ningún tipo de gestión activa para la identificación y localización de herederos de aquél. Por ello, incumplió el deber que, conforme establece la doctrina constitucional, le incumbía, al objeto de evitar la indefensión que a la postre sufrió la demandante de amparo.

Para la mercantil Construcciones Cogucho, S.L., el recurso debe ser desestimado. Por un lado sostiene que la demandante no ha acreditado la condición de heredera del otrora demandado. En relación con el fondo considera que el órgano judicial actuó de conformidad con lo establecido en el art. 16.3 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), y que la contraparte invoca una indefensión ficticia, con la finalidad de dilatar la entrega de la posesión del inmueble.

2. Antes de abordar lo que constituye el núcleo esencial del presente recurso, procede analizar la alegación relativa a la falta de legitimación de la recurrente. En el escrito de oposición al incidente de nulidad, la parte demandante en el proceso judicial ya cuestionó tal legitimación, al afirmar que ni la demandante de amparo ni su hermano, quienes dijeron actuar como miembros de la comunidad hereditaria de don Antonio Rodríguez Blanco, acreditaron ser sucesores *mortis causa* de este último, bien por designación testamentaria o, en su defecto, a través de un acta de declaración de herederos otorgada ante fedatario público.

El art. 46.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) atribuye legitimación para interponer recurso de amparo, en los casos de los arts. 43 y 44 LOTC, a quienes hayan sido parte en el proceso judicial, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal. Sin embargo, como ha establecido la doctrina constitucional, no cabe afirmar que, bajo cualquier circunstancia, el mero hecho de haber sido parte en el proceso judicial confiera automáticamente legitimación activa para accionar en sede constitucional, ni que quien no ostente esa condición quede automáticamente extramuros del recurso de amparo. Como afirmamos en la STC 158/2002, de 9 de octubre, FJ 2: “Este Tribunal ha realizado una interpretación integradora de ambos preceptos, entendiendo que la fórmula del art. 46.1 b) LOTC complementa a la del art. 162.1 b) del texto constitucional, sin que se deba considerar limitativa o restrictiva de ella (SSTC 106/1984, de 16 de noviembre, FJ 1; 237/1997, de 19 de diciembre, FJ 2). Así, en el ATC 1193/1988, de 24 de octubre, FJ único, preconizamos, para salvar la situación a la que conducía la interpretación literal de la LOTC, no sólo la atención a consideraciones de orden teleológico, sino también a razones sistemáticas, que obligan a interpretarla, como al Ordenamiento todo, de acuerdo con la Constitución, que concede legitimación para el amparo a ‘toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo’. Y en la STC 84/2000, de 27 de marzo, FJ 1, reiteramos esta doctrina, afirmando que, ‘La relación entre los dos preceptos ha sido ya abordada en nuestra doctrina, poniendo de relieve que este último, según el cual en los casos del artículo 44 LOTC están legitimados para el amparo quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, debe ser interpretado de acuerdo con el citado precepto constitucional, que otorga legitimación para el amparo a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, es decir, a toda aquella persona cuyo círculo jurídico pueda resultar perjudicado por la violación, por obra del poder, de un derecho fundamental, aunque la violación no se produjese en su contra’ (ATC 1193/1988, de 24 de octubre, FJ único). De ahí que el requisito de haber sido parte en el proceso judicial previo no sea siempre suficiente para poder determinar con carácter general la existencia de legitimación y, contrariamente, que puedan estar legitimados para recurrir en amparo quienes, sin haber sido parte en el proceso, invoquen un interés legítimo en el asunto debatido”.

Según figura en los antecedentes de esta resolución, por diligencia de ordenación de fecha 7 de junio de 2011 se tuvo por personada en el procedimiento judicial a la demandante de amparo y a su hermano, en calidad de miembros de la comunidad hereditaria de don Antonio Rodríguez Blanco. Dicha diligencia no fue recurrida en reposición por la parte actora y, aun cuando esta última cuestionó la legitimación activa de aquéllos en el escrito de oposición a la nulidad de actuaciones interesada, el órgano judicial se limitó a desestimar el referido incidente por las razones ya indicadas, pero no apreció que concurriera falta de legitimación activa en sus promotores.

Siendo, pues, inobjetable que a la demandante de amparo le fue reconocida la condición de parte en el proceso judicial, no nos compete ahora elucidar si dicha decisión judicial fue acertada o no, pues ello supondría abrir un debate improcedente en esta sede constitucional, dada la taxatividad de los términos del art. 46.1 b) LOTC. Por otro lado, tampoco cabe cuestionar el interés legítimo que asiste a la recurrente, principalmente por su condición de ocupante del inmueble del que trajo causa el procedimiento judicial, condición esta que Construcciones Cogucho, S.L., no refuta. Por tanto, debe rechazarse la objeción de falta de legitimación activa planteada por la entidad última citada.

3. Despejada la anterior cuestión procede abordar, a continuación, el aspecto esencial de la controversia que pende de nuestro enjuiciamiento. Conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de esta resolución, dos son los principales acontecimientos procesales a tomar en consideración: en primer lugar, el hecho de que el órgano judicial no proveyera lo necesario para efectuar la citación en el domicilio correcto que le indicó la parte actora, tras subsanar el error padecido al redactar la demanda; y, en segundo lugar, la falta de actividad del órgano judicial en orden a localizar e identificar a los posibles herederos del demandado fallecido.

Esta Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre la importancia de los actos de comunicación para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Conforme dijimos en la STC 122/2013, de 18 de junio, FJ 3 “[e]l derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos, y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Un instrumento capital de esa correcta constitución de la relación jurídico procesal, cuya quiebra puede constituir una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es, indudablemente, el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno de un procedimiento judicial, pues sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes del litigio. De tal manera que la falta o deficiente realización del emplazamiento a quien ha de ser o puede ser parte en el proceso coloca al interesado en una situación de indefensión, lo que vulnera el referido derecho fundamental (SSTC 219/1999, de 29 de noviembre, FJ 2; y 128/2000, de 16 de mayo, FJ 5). Ello implica que el órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En este sentido hemos declarado que, cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos (por todas, SSTC 40/2005, de 28 de febrero, FJ 2 ; 293/2005, de 21 de noviembre, FJ 2 ; y 245/2006, de 24 de julio, FJ 2)”.

Asimismo, en la STC 30/2014, de 24 de febrero, FJ 3, reafirmamos la especial significación y relevancia de los actos de comunicación procesal, con el consiguiente deber de diligencia que comporta para el órgano judicial: “Sobre esta cuestión, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, señalando la gran relevancia que posee la correcta constitución de la relación jurídica procesal para garantizar el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, que implica la posibilidad de un juicio contradictorio en que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos. De ahí la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados, de tal manera que su falta o deficiente realización, siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, coloca al interesado en una situación de indefensión que vulnera el referido derecho fundamental”.

4. Descendiendo al caso cuyo enjuiciamiento nos pende, cumple decir que el órgano judicial hizo caso omiso de la advertencia efectuada por la parte actora, referida al error padecido al identificar en la demanda el domicilio del demandado. Tal dato adquiere una singular relevancia para la suerte del presente recurso pues, de haber sido atendida la mencionada indicación, la demandante de amparo habría tenido cabal conocimiento del procedimiento seguido contra su progenitor y, consecuentemente, podría haber desplegado la actividad que hubiera considerado pertinente para la defensa de sus intereses. Sin embargo, el Juzgado no tuvo en cuenta la información facilitada por dicha parte, puesto que, como así lo refleja la juzgadora en el Auto de fecha 12 de junio de 2013, el escrito de fecha 13 de febrero de 2009 no fue debidamente proveído por no encontrarse unido al procedimiento. Este dato permite afirmar que el órgano judicial incumplió objetivamente el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, cuya importancia para precaver situaciones de indefensión ha sido destacada por la doctrina constitucional.

Cierto es, como así se indica en el Auto combatido, que el primigenio demandado había fallecido con anterioridad (el día 28 de octubre de 2008) a la presentación del escrito el que se indicaba el domicilio correcto (el día 12 de febrero de 2009). Ahora bien, también es cierto que a la fecha de presentación del último escrito citado, el fallecimiento de aquél era desconocido para el órgano judicial y, presumiblemente, también lo desconocía la parte actora, puesto que hasta el día 9 de febrero de 2010 no puso en conocimiento del Juzgado tal circunstancia. Por ello, hemos de reiterarlo, si se hubiera efectuado la comunicación procesal en el domicilio correcto, previsiblemente la hoy demandante y el resto de los ocupantes del inmueble habrían tenido conocimiento cierto de la pretensión de la parte actora en el procedimiento judicial, lo que les habría permitido actuar en consecuencia.

Por otra parte, en la fundamentación jurídica del Auto de fecha 12 de junio de 2013 se afirma que, en el presente caso, el órgano judicial no estaba obligado a practicar de oficio ninguna diligencia para la averiguación de la identidad de los sucesores del demandado pues, conforme a lo establecido el art. 16 LEC, corresponde al actor aportar la información pertinente para tal menester. Tal aserto no se compadece con la doctrina que este Tribunal ha venido proclamando en diferentes resoluciones, pues no puede quedar en manos de una de las partes la efectividad de los actos de comunicación, a riesgo de que la pasividad del órgano judicial conduzca a una situación de indefensión material. Además, en el supuesto que nos ocupa la simple constatación de la existencia de eventuales ocupantes de la vivienda, distintos del demandado a quien la parte actora le atribuyó la condición de precarista, se antoja pertinente y necesaria de todo punto, puesto que una vez conocido el fallecimiento de aquél, el hecho de que otros terceros habitaran la vivienda constituye un dato de especial relieve, dado que la finalidad y objeto del procedimiento judicial consistía, precisamente, en el desalojo de la vivienda ocupada en precario.

5. Resta por abordar la alegación efectuada por la entidad Construcciones Cogucho, S.L., acerca de que la demandante de amparo debía conocer la existencia del procedimiento judicial y, pese a ello, aparentó una situación ficticia de indefensión con una clara finalidad dilatoria. Sobre ese particular, procede traer a colación nuestra consolidada doctrina sobre la indefensión originada por la propia conducta de quien la invoca, en relación con los actos de comunicación. Dicha doctrina aparece recogida, entre otras resoluciones, en el fundamento jurídico 4 de la STC 268/2000, de 13 de noviembre —cuyo contenido se transcribe a continuación— y ha sido oportunamente recordada en la STC 30/2014, de 24 de febrero, FJ 3: “Al respecto, no ha de olvidarse que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado, que vaciaría de contenido constitucional su queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega.”

En el presente caso, la documentación remitida a este Tribunal no recoge ningún hecho que avale el aserto que la indicada mercantil expone en el escrito de alegaciones, sin que tampoco dicha entidad aporte dato alguno que permita colegir con certidumbre que la demandante de amparo supo de la existencia del procedimiento incoado contra su progenitor y, pese a ello, adoptó una pasividad deliberada hasta el requerimiento de desalojo. Por el contrario, lo que el testimonio del procedimiento judicial pone de relieve es que aquélla reaccionó diligentemente, una vez que la diligencia de comunicación procesal se verificó en el domicilio adecuado. Por tanto, hemos de afirmar que en el presente caso no concurren las circunstancias que, conforme a la doctrina expuesta, harían ineficaz el alegato de indefensión verificado por la demandante de amparo.

6. En virtud de todo lo expuesto, debe reconocerse la vulneración del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Las deficiencias detectadas durante la tramitación del procedimiento judicial le han impedido conocer de la existencia del procedimiento judicial, lo que ha dado lugar a una privación material del derecho de defensa durante la sustanciación del procedimiento declarativo y del subsiguiente procedimiento de ejecución de Sentencia. En esa tesitura, la demandante de amparo sólo pudo articular un incidente de nulidad de actuaciones para denunciar la indefensión padecida, el cual, al ser desestimado por el órgano judicial, tampoco sirvió para reparar la vulneración del derecho fundamental.

Los razonamientos recogidos en esta resolución conducen a estimar el recurso interpuesto. De conformidad con lo establecido en el art. 55.1 LOTC, procede declarar la nulidad del Auto de fecha 12 de junio de 2013, en cuya virtud se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones, de todo el procedimiento de ejecución de título judicial núm. 23-2011 y de las actuaciones practicadas en el juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, a partir de la admisión a trámite de la demanda. Asimismo, deberán retrotraerse las actuaciones realizadas en el procedimiento último citado, hasta el momento anterior al que tuvo lugar el intento de citación personal del demandado y el traslado de la demanda en un domicilio incorrecto, a fin de que dichos actos de comunicación se practiquen de forma respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Noelia Rodríguez Gil y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad del Auto de 12 de junio de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de La Palma del Condado, en cuya virtud se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones. Asimismo, se declara la nulidad de todo el procedimiento de ejecución de sentencia núm. 23-2011 y de las actuaciones practicadas en el juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, a partir de la admisión a trámite de la demanda.

3º Retrotraer las actuaciones del procedimiento de juicio verbal de desahucio núm. 249-2008, hasta el momento anterior al que tuvo lugar el intento de citación personal del demandado y el traslado de la demanda en un domicilio incorrecto, para que dichos actos de comunicación se practiquen de manera respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 170/2014, de 23 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:170

Recurso de inconstitucionalidad 866-2007. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Competencias sobre educación y profesiones tituladas: inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional (STC 31/2010). Voto particular.

1. Es inconstitucional el precepto impugnado que atribuye la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador al Ministerio de Educación y Ciencia por vulnerar el art. 131.4 EAC, al no apreciarse que la competencia ejecutiva autonómica afecte a la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español ni circunstancias excepcionales que justifiquen tal atribución, pues la expedición es un acto meramente formal y reglado que culmina el proceso de capacitación y evaluación de la aptitud profesional [FJ 6 c)].

2. La competencia ejecutiva en que consiste la labor de acreditación de los cursos de capacitación para ejercer la profesión de abogado o procurador corresponde al Estado, en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al mismo por el primer inciso del art. 149.1.30 CE, máxime si se tiene en cuenta que la homologación de los títulos que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat no se corresponde con la actividad de acreditación de los cursos mediante los que se persigue habilitar la obtención de una de las condiciones necesarias para dicha homologación [FJ 6 a)].

3. La acreditación de los cursos que integran la formación reglada de carácter oficial necesaria para la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador constituye una medida que conlleva la potestad de garantizar que los niveles de exigencia incorporados a los expresados cursos se adecuan a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español [FJ 6 a)].

4. No parece existir inconveniente alguno a la participación de representantes del Estado en las comisiones evaluadoras para el acceso a la abogacía y a la procura, dado que la composición de dichas comisiones no forma parte de las competencias de autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma, ni restringe las competencias autonómicas de gestión en esta materia, y no pasa de ser un mecanismo de coordinación y cooperación en relación con unas pruebas que tienen una validez y un alcance nacional (STC 31/2010) [FJ 6 b)].

5. El contenido único para todo el territorio español de la evaluación para el acceso a la abogacía y la procura en cada convocatoria es una opción que puede legítimamente adoptar el Estado en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al Estado por el primer inciso del art. 149.1.30 CE, opción que se justifica en que el proceso de evaluación surte los mismos efectos en cualquier parte del territorio nacional [FJ 6 b)].

6. Doctrina sobre el régimen constitucional de distribución de competencias en materia de títulos profesionales (SSTC 42/1981, 214/2012) [FFJJ 4, 5].

7. El alcance del fallo en lo relativo a la tacha de inconstitucionalidad apreciada en este caso no puede llevar aparejada la declaración de nulidad, habida cuenta de que no todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia ejecutiva de expedición de títulos profesionales [FJ 10].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 2.2 (y, por conexión, los artículos 4.1 en su inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1 en su inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y 6.4 en su inciso “por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2”), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los artículos 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de enero de 2007, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2 (y, por conexión, los artículos 4.1 en su inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1 en su inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y 6.4 en su inciso “por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2”), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los artículos 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales (en lo sucesivo, Ley 34/2006).

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) La Ley 34/2006 condiciona las actividades profesionales de abogado y procurador de los tribunales, además de a la posesión del título académico de licenciado en Derecho, a la acreditación de la capacitación profesional mediante la obtención de los referidos títulos profesionales. Las nuevas condiciones establecidas conforman un sistema de acceso que se aproxima a otros sistemas vigentes en la Europa continental, puesto que la mayoría de los países europeos regulan de algún modo el acceso a estas dos profesiones, estableciendo requisitos adicionales o complementarios a la obtención del título académico, si bien el Derecho comunitario (Directiva 89/48/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, que establece un sistema general de reconocimiento de los títulos de educación superior que sanciona formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, y Directiva 98/5/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, dictada para facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ha obtenido el título profesional pertinente) no establece una exigencia de uniformidad al respecto.

b) De acuerdo con su disposición final primera, la regulación que contiene la Ley 34/2006 se ampara en tres títulos competenciales: art. 149.1.1, 6 y 30 CE. Se utiliza una vez más la mala técnica legislativa de acumular títulos competenciales para legitimar una norma, sin precisar a qué concretas previsiones dan cobertura cada uno de ellos.

Para el encuadramiento competencial resulta ilustrativo el artículo 1 de la Ley, que define su objeto: “regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales”. No cabe duda, pues, de que la Ley 34/2006 establece dos títulos profesionales, regulando sus condiciones de obtención y expedición. Asimismo, señala razonablemente para qué son necesarios los títulos que establece, aun precisando que el ordenamiento jurídico puede establecer otros requisitos para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.

Es evidente que la Ley 34/2006 no está regulando directamente los derechos fundamentales de los arts. 17.3 y 24 CE a los que se alude en su exposición de motivos. Sin cuestionar que la calidad del servicio que prestan los abogados y los procuradores de los tribunales es una materia que tiene relación indirecta con el derecho a la tutela judicial efectiva, no es menos cierto que la Ley 34/2006 no trata de regular la igualdad en el ejercicio de ese derecho fundamental en sus posiciones jurídicas fundamentales. Por ello, sobra la cita del art. 149.1.1 CE, ya que existe otro título competencial más específico y principal que habilita el objetivo pretendido por la norma.

La competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) podría avalar la regulación de algunos de los aspectos de la profesión de los abogados y los procuradores de los tribunales más directamente relacionados con la representación y la defensa en juicio, pero su alcance material no puede dilatarse hasta amparar también la regulación de la formación y de las pruebas de capacitación necesarias para el acceso a esas profesiones, puesto que se trata de una fase previa al ejercicio profesional y ajena a la intervención en el proceso de dichos profesionales.

El art. 36 CE, al que asimismo alude la disposición final, establece una reserva de ley expresa para regular el ejercicio de las profesiones tituladas, pero no se trata de una norma de atribución competencial, puesto que no prejuzga a qué legislador y con qué alcance le corresponde la regulación legal a que se refiere, de forma que debe recurrirse a otros parámetros de interpretación constitucional para delimitar esta cuestión. En cualquier caso, la inclusión de esta referencia no hace sino generar confusión, puesto que, en sentido estricto, la Ley 34/2006 no regula el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador, sino las condiciones de obtención de los títulos profesionales que permiten acceder a dichas profesiones.

De los títulos competenciales invocados, es el art. 149.1.30 CE, que en su primer inciso reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, el que ampara el establecimiento de los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales y da cobertura a buena parte de la regulación normativa contenida en la Ley recurrida. Sin embargo, un paso más allá en la reflexión y el examen de los contenidos dispositivos de la Ley 34/2006 permite reparar en que, en la medida en que las condiciones de obtención de dichos títulos pasan por la superación de unos cursos de formación, organizados e impartidos por universidades públicas o privadas o por escuelas de práctica jurídica que hayan celebrado convenio con aquéllas (artículo 3), también podría resultar implicada la competencia exclusiva del Estado sobre las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (segundo inciso del art. 149.1.30 CE). En cualquier caso, el amparo de los títulos competenciales que confiere al Estado este precepto constitucional no es suficiente para dar cobertura a todas las disposiciones de la Ley 34/2006, puesto que, como resulta de su propia literalidad, le habilita únicamente para fijar una regulación normativa, pero no da cobertura a la reserva a instancias estatales de funciones de ejecución administrativa (STC 154/2005, de 9 de junio, que transcribe la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

c) El deslinde entre la esfera material de competencia que confiere al Estado el art. 149.1.30 CE y la que a la Generalitat de Cataluña otorga el artículo 125.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) no es de sencilla delimitación. No se pretende negar que es el Estado, en ejercicio de su competencia para establecer títulos académicos y profesionales, quien ha de determinar cuándo una concreta profesión es o ha de pasar a ser titulada. Pero la regulación de su ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas. Concretamente, corresponde a la Generalitat en virtud de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 125.4 EAC, que ha acometido esta regulación general mediante la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de las profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

La interpretación conjunta de los artículos 125.4 EAC y 149.1.30 CE conduce necesariamente a concluir que la limitación que comporta el inciso “respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales”, contenida en el precepto estatutario, se identifica con la competencia estatal sobre la regulación de las condiciones de obtención, homologación y expedición de los títulos profesionales. Sin embargo, dicha competencia estatal comprende únicamente la regulación normativa de esas condiciones y no habilita a órganos estatales para intervenir en los puros actos de ejecución administrativa precisos para la aplicación de dichas condiciones de obtención de los títulos. En la medida en que la ejecución excede de la competencia estatal, lógicamente corresponderá a las Comunidades Autónomas que, como la Generalitat de Cataluña, han asumido la competencia sobre el ejercicio de las profesiones tituladas u otros títulos competenciales relativos a otras materias en los que hayan asumido competencias, cuando menos en el nivel de ejecución, como es el caso de la educación, las universidades o la enseñanza universitaria.

Por tanto —pese a las dificultades de establecer una clara línea divisoria entre los ámbitos materiales correspondientes a las competencias estatal y autonómica—, desde un punto de vista estrictamente funcional la delimitación resulta diáfana y sin margen de duda, puesto que al ser la competencia estatal de “regulación” y la competencia autonómica de carácter exclusivo, el nivel de ejecución administrativa se inserta de forma íntegra y con toda naturalidad en el ámbito exclusivo de la competencia de la Generalitat, conforme también explicita el art. 112 EAC.

No son obstáculo las referencias del art. 125.4 EAC al art. 36 CE (que se limita a instituir una reserva de ley) o al art. 139.1 CE (que, según la jurisprudencia constitucional, no es precepto atributivo de competencias, sino límite a su ejercicio por las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, pauta interpretativa).

d) Alternativamente, de considerarse que la materia competencial es, atendiendo a la naturaleza educativa de la capacitación profesional que se establece, la correspondiente a la educación universitaria, estando circunscrita la competencia estatal a la regulación, su ejecución correspondería a la Generalitat en mérito a las competencias asumida*s* ex arts. 131 y 172 EAC.

La obtención de los repetidos títulos profesionales pasa indefectiblemente por la superación de unos cursos de formación universitaria, como se desprende del propio artículo 4.1 de la Ley 34/2006, al señalar que los cursos de formación podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, “de acuerdo con la normativa reguladora de la enseñanza universitaria oficial de postgrado”. Los cursos que regula la ley se articulan en el ámbito universitario, aunque también puedan impartirse en las escuelas de práctica jurídica de los colegios profesionales homologadas por los consejos de colegios respectivos, puesto que éstos siempre requerirán un convenio con la universidad, al tratarse de unos verdaderos estudios de postgrado, de carácter reglado y sometidos a precios públicos. Sobre este extremo y su relación con la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional en las SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 5.

La competencia autonómica sobre educación universitaria, que figura recogida en el art. 172 EAC, se ve afectada por las previsiones de la Ley 34/2006 sobre la calidad del sistema y sobre el profesorado. El Estado podría establecer unos criterios mínimos y comunes de evaluación, facilitando el reconocimiento de las certificaciones autonómicas en todo el territorio estatal, y respetando el espacio competencial autonómico en relación con la regulación del personal docente e investigador y con la regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria.

e) El artículo 2.2 y, por conexión, el artículo 4.1 en su inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, el artículo 5.1 en su inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y el artículo 6.4 en su inciso “por los ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación en los términos previstos en el artículo 2.2”, vulneran la competencia de la Generalitat prevista en el art. 172.2 f) EAC, concretamente la competencia compartida (que incluye la ejecución, art. 111 EAC) sobre la evaluación y la garantía de la calidad de las enseñanzas universitarias, que se consigue a través de la certificación y la acreditación, como prevé el artículo 31 de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades (LOU).

El acto de ejecución que constituye la acreditación de los cursos de formación para abogados y procuradores que vayan a ser impartidos por universidades públicas o privadas de Cataluña debe llevarlo a cabo la Generalitat, por lo que el artículo 2.2, al atribuir dicha acreditación a los Ministerios de Justicia y Educación y Ciencia, resulta contrario al orden de distribución de competencias. La inconstitucionalidad de dicho precepto debe extenderse, por conexión, a los artículos 4.1, 5.1 y 6.4, en los incisos transcritos.

De considerarse que no puede predicarse esa cualidad universitaria de los cursos impartidos por las escuelas de práctica jurídica, la vulneración sería asimismo patente, en esta ocasión de la competencia recogida en el art. 131.2 d) EAC.

E idéntica conclusión debe alcanzarse de considerar la acreditación de los cursos como una función inscrita en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de la condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, al haber asumido la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC).

f) El artículo 2.3 se impugna, por remisión a la argumentación anterior, por atribuir al Ministerio de Educación y Ciencia la expedición de los títulos profesionales regulados en esta Ley, al ser un puro acto de ejecución administrativa que se inscribe en las reseñadas competencias autonómicas.

g) El artículo 7 diseña un sistema de evaluación de la aptitud profesional de los estudiantes, que culmina en la acreditación de la capacitación profesional. El sistema se articula a través de unas comisiones de evaluación, que se regulan de forma detallada en los apartados 2 (convocatoria), 3 (composición) y procedimiento para fijar el contenido de la evaluación, con carácter único para todo el territorio del Estado (apartado 5).

Dichos preceptos, al determinar la composición de las comisiones y atribuir a órganos estatales la participación en las mismas ejerciendo funciones de mera ejecución administrativa, exceden de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 CE, que se agota en la “regulación”, y vulneran las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de ejercicio de profesiones tituladas o, en su caso, de educación o de enseñanza universitaria. Pues resulta incuestionable que la evaluación de la capacitación alcanzada mediante el seguimiento de los cursos de formación especializada de que se trata constituye una clara función ejecutiva, sin que la intervención de los referidos Ministerios sea un requisito imprescindible para garantizar un adecuado nivel de exigencia de conocimientos.

h) La disposición adicional segunda prevé el establecimiento de ayudas y becas para la obtención de las titulaciones de abogado y procurador, expresando una remisión íntegra al “sistema nacional de becas” sin prever ni la territorialización de las dotaciones presupuestarias estatales ni reconocer a las Comunidades Autónomas un margen de su regulación, así como su gestión y concesión en la respectiva Comunidad Autónoma.

Conforme a la reiterada doctrina de ese Tribunal Constitucional en la materia (STC 13/1992, de 6 de febrero, y específicamente SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio) la disposición vulnera por ello las competencias asumidas por la Generalitat *ex* artículos 131.3 y 172.1 g), en relación con el art. 114 EAC.

i) La disposición final segunda, al habilitar al Gobierno, a los Ministerios de Justicia y Educación y Ciencia y al resto de departamentos ministeriales competentes para el desarrollo reglamentario y ejecución de la Ley, excede del ámbito de la competencia estatal cuando se pone en relación con las remisiones a futuros desarrollos reglamentarios previstos en los artículos 4.3 y 7.7.

El artículo 4.3, al diferir a un futuro reglamento (estatal, según la disposición final segunda) el establecimiento del procedimiento y requisitos de los cursos de formación para abogados en lo que se refiere a la titulación y cualificación del profesorado, constituye una clara infracción del art. 172.2 e) EAC, que establece que corresponde a la Generalitat, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario.

Del mismo modo, el artículo 7.7 remite al reglamento estatal la regulación del procedimiento de convocatoria, lugares y forma de celebración de la evaluación, publicación y comunicación de los resultados y demás requisitos necesarios para su realización. Al constituir las pruebas de evaluación de la capacitación profesional otro claro ejemplo de actuación ejecutiva, esta previsión excede la competencia estatal recogida en el art. 149.1.30 CE, en clara invasión de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña sobre el ejercicio de las profesiones tituladas conforme a lo previsto en el art. 125.4 EAC. Idéntica conclusión se alcanza de contemplarse desde la perspectiva de la materia competencial educación o, específicamente, educación universitaria.

j) En otro orden de consideraciones, y de forma alternativa a los planteamientos expuestos en los apartados anteriores, los apartados 2, 3 y 5 del artículo 7, al atribuir a unas comisiones externas a las universidades las funciones de evaluación de los conocimientos de los estudiantes, podrían resultan contrarios a la autonomía universitaria reconocida en el art. 27.10 CE, en los términos en que ha tenido reconocimiento en los arts. 2.2 f) y 46.3 LOU.

El art. 2.2 f) LOU incluye, entre las funciones que comprende la autonomía universitaria, “la admisión, régimen de permanencia y verificación de los conocimientos de los estudiantes”. Por su parte, el art. 46.3 LOU explicita que las universidades establecerán los procedimientos de verificación de los conocimientos de los estudiantes.

En consecuencia, las previsiones los citados apartados del artículo 7 de la Ley 34/2006, en cuanto extraen de la órbita universitaria la verificación o evaluación de los conocimientos de quienes siguen los cursos de formación especializada conducentes a la obtención de los títulos profesionales de abogado y de procurador de los tribunales, pueden resultar contrarios a la autonomía universitaria que recoge el art. 27.10 CE, sin que resulte suficiente a estos efectos la audiencia al Consejo de Coordinación Universitaria.

Puede resultar igualmente contraria a la autonomía universitaria la habilitación para el desarrollo reglamentario y la ejecución expresada en la disposición final segunda, en relación con el artículo 7.7.

2. Mediante providencia de 13 de febrero de 2007, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Se ordenó asimismo publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El día 2 de marzo de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El día 7 de marzo de 2007, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Con fecha 7 de marzo de 2007, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario, que le fue concedida por providencia de la Sección Tercera de 12 de marzo de 2007.

6. El día 27 de marzo de 2007 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, presentó su escrito de alegaciones, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El objetivo fundamental de la Ley 34/2006 es aproximar el sistema español de acceso a las profesiones de abogado y procurador al modelo generalmente aceptado en los países de nuestro entorno y, en particular, a los de la Unión Europea. La normativa comunitaria no exige la uniformidad, pero tampoco cabe desconocer que la absoluta disparidad del modelo español ha dificultado la inclusión de la abogacía y la procura en las directivas que tienden a facilitar la libertad de circulación y establecimiento de profesionales. En ninguno de los países de la Unión Europea se permite el acceso a la profesión de abogado (o de procurador en los países en que existe) mediante la simple licenciatura en Derecho. El proceso de integración y la efectividad de la libre circulación y establecimiento de profesionales exigía, por tanto, la homologación de nuestro sistema, como han constatado de forma prácticamente unánime la doctrina, el Consejo General del Poder Judicial o las corporaciones profesionales afectadas.

b) Se comparte el criterio de la demanda en cuanto a la relevancia para la resolución de este proceso del título competencial previsto en el art. 149.1.30 CE, en el inciso en que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”. En concreto, la Ley impugnada regula las condiciones de obtención, expedición y homologación de dos títulos profesionales: el de abogado y el de procurador de los tribunales. No estamos, por tanto, ante el ejercicio de competencia alguna sobre titulaciones académicas, sino ante la creación y regulación de dos títulos profesionales, como señalan tanto la exposición de motivos como el artículo 1 de la Ley.

De acuerdo con la doctrina constitucional resumida en la STC 154/2005, FJ 8, la Ley 34/2006 se limita a establecer dos títulos profesionales y a determinar las condiciones de acceso a los mismos, atribuyendo al Estado la competencia para homologar (mediante la correspondiente acreditación) la formación necesaria para acceder al título y la concreta expedición de los mismos tras el correspondiente proceso evaluador. No se están regulando titulaciones académicas, ni se está incidiendo en la actividad docente; la Ley únicamente aprovecha las capacidades y la experiencia de las universidades y las corporaciones afectadas para integrarlas en el proceso de formación de los nuevos profesionales.

Frente al argumento de la demanda, el Tribunal ha incluido en la competencia estatal las facultades de “homologar”' y de “expedir” los títulos, facultades ejecutivas y amparadas en el art. 149.1.30 CE.

c) No sobra, como afirma la demanda, la invocación de otros títulos competenciales. En cuanto al título competencial del art. 149.1.6 CE —“legislación procesal”—, no cabe duda de su relevancia, dado que abogados y procuradores son actores esenciales del proceso. La Ley 34/2006, al regular el acceso a las profesiones, está estableciendo los requisitos para que válidamente puedan realizar actos procesales (artículo 1.2 y 3) incidiendo en la efectiva realización del requisito procesal de la postulación en su doble vertiente, defensa técnica y representación (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 42).

También incide el título competencial del artículo 149.1.5 CE sobre “Administración de Justicia”, aunque no se cite en la disposición final primera. La Ley Orgánica del Poder Judicial regula a los abogados y procuradores en el título II del libro VII (artículos 542 a 546). En un sistema como el nuestro, de postulación generalmente obligatoria, el acceso de la parte y de su pretensión al proceso se efectúa a través de “procurador legalmente habilitado” y de la dirección “por abogado habilitado para ejercer su profesión”. Hasta tal punto es así que en el proceso modelo, esto es, el civil, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, dispone que “no podrá proveerse a ninguna solicitud que no lleve la firma de abogado” (artículos 23 y 31). Tal y como está configurado legalmente el acceso a la jurisdicción, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional resultan nucleares las figuras del abogado y del procurador y, más concretamente, la determinación de los requisitos para obtener la habilitación necesaria legalmente para acceder al proceso, dado que es mediante esa habilitación como tienen entrada en el proceso las partes y sus pretensiones, esenciales en el ejercicio de la jurisdicción. La competencia recae en el Estado y no resulta atraída por la cláusula subrogatoria al formar parte del núcleo inaccesible a la misma, por (i) ser determinante en el acceso al proceso de la parte y de su pretensión y, en definitiva, del ejercicio de la potestad jurisdiccional; (ii) su evidente dimensión supraautonómica, al configurarse una habilitación de carácter nacional para abogados y procuradores; y (iii) porque la cláusula subrogatoria, de acuerdo con su tenor, solo opera respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en este caso las competencias controvertidas derivan de la Ley 34/2006.

En cuanto al artículo 149.1.1 CE, con la extensión señalada por el Tribunal [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 d)], no puede obviarse que sí se están determinando las condiciones básicas para la libertad de “elección de una profesión y oficio” (art. 35.1 CE) y, más concretamente, para “el ejercicio de las profesiones tituladas” (art. 36 CE), tal y como, entre otros, resulta del ATC 240/200, de 26 de noviembre, FJ 4, o —en otro plano— también se estaría incidiendo en la libertad de empresa (art. 38 CE). Además, como señala la exposición de motivos, la regulación que se establece está directamente relacionada con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de asistencia letrada (art. 24 CE) y a la asistencia de abogado al detenido (art. 17.3 CE), citando al respecto la STC 215/2003, de 1 de diciembre.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la habilitación con el título nacional se configura como requisito de la colegiación, afectando a un elemento esencial del régimen corporativo, resulta aplicable, *mutatis mutandi*¸ la doctrina de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En cuanto a la extensión de esta competencia, se cita la doctrina sentada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 24: la especial intensidad de la competencia estatal vendría justificada también en este caso por la trascendencia de las funciones de esos profesionales (por su ya indicada incidencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y en la efectiva realización del derecho de defensa), que rebasa el estricto ámbito autonómico y permite que el Estado asuma competencias ejecutivas en el ámbito de su formación y capacitación.

Por último, sobre la posible extensión de lo básico en relación con el art. 111 EAC 2006, se remite el Abogado del Estado a lo que respecto de la correcta interpretación de ese precepto se alegó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, concluyendo que el precepto estatutario no afecta a la doctrina constitucional relativa a la existencia de actos básicos de ejecución.

d) La atribución competencial del art. 125.4 a) EAC no puede desvincularse de la cláusula limitativa general que en el mismo precepto, en materia de profesiones tituladas, obliga a que la competencia autonómica respete “las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales”. Esta expresión solo puede entenderse en el sentido de incorporar al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 la doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE. Así, el respeto a las normas generales sobre titulaciones profesionales solo puede significar que al Estado le sigue correspondiendo la definición de las profesiones tituladas, el establecimiento de las condiciones de obtención del título y, en su caso, la expedición u homologación del mismo.

El art. 125.4 a) EAC deja por tanto intacta la doctrina constitucional sobre la interpretación que ha de darse a la extensión del art. 149.1.30 CE, dado que aquel artículo siempre estará delimitado por el entendimiento que de la competencia exclusiva estatal dé el Tribunal Constitucional. Partiendo de esto, queda sin soporte el único argumento de la demanda en este punto, según el cual la competencia estatal no habilita para la asunción de facultades ejecutivas, pues una reiterada y constante doctrina constitucional afirma lo contrario, y, como se ha visto, concurren otros títulos competenciales estatales que le habilitan para el ejercicio de tales facultades.

El adecuado encaje del precepto estatutario en el constitucional impone entender que la competencia estatal abarca todo lo relativo a los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión, es decir, es previa al ejercicio profesional, mientras el título autonómico se refiere al concreto ejercicio profesional una vez que se ha accedido a la capacitación necesaria. A esta interpretación parece apuntar la redacción del art. 125.4 a) EAC cuando se refiere a los requisitos y condiciones “de” ejercicio de las profesiones, y no “para” su ejercicio. A la misma conclusión conduce el enunciado del art. 125.4 EAC cuando atribuye a la Generalitat competencia exclusiva únicamente sobre un determinado aspecto de las profesiones tituladas, “e1 ejercicio”, que presupone y, por tanto, es posterior al acceso.

e) Como en supuestos similares (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8), es de aplicación el título más específico y no el genérico educativo. El objeto de la Ley 34/2006 no es establecer normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, aunque permita que la formación previa para acceder a la evaluación necesaria para el ejercicio profesional pueda consistir en la realización de un postgrado, pero ello no supone que esté regulando con carácter general esa formación universitaria.

La Ley no afecta a los títulos universitarios de grado o de postgrado, que seguirán rigiéndose por su normativa específica y sometiéndose a la evaluación de la calidad prevista en la Ley Orgánica de universidades. Esos títulos permitirán realizar el asesoramiento en derecho invocando el carácter de graduado en una titulación oficial o de máster o doctor en el caso de haber superado la formación correspondiente. Por tanto, esos títulos académicos oficiales permiten el ejercicio de una actividad profesional y tienen validez en todo el territorio nacional. Sin embargo, para ejercer como abogado o procurador es precisa, además, la superación de requisitos adicionales.

f) El artículo 2.2 y, por conexión, el artículo 4.1 en su inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, el artículo 5.1 en su inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y el artículo 6.4 en su inciso “por los ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación en los términos previstos en el artículo 2.2”, se impugnan por someter la formación especializada, necesaria para acceder a la evaluación conducente a la obtención del título profesional, a la acreditación conjunta de los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia.

Mediante la acreditación de la formación el Estado está ejerciendo la competencia para homologar una de las dos exigencias —formación y evaluación— que dan acceso al título profesional. Ello es conforme con la citada doctrina constitucional, según la cual *ex* art. 149.1.30, primer inciso, CE, corresponde al Estado la creación de las profesiones tituladas, entendidas como aquéllas para cuyo ejercicio se exige titulación superior, así como el establecimiento de las condiciones para la obtención de este título y su expedición o la homologación del que no hubiera expedido. Concurren además otros títulos competenciales del Estado, señaladamente los recogidos en el art. 149.1, 5 y 18 CE, como se ha razonado con anterioridad.

El artículo 2.2 y conexos no vulneran la autonomía universitaria ni las competencias autonómicas evaluadoras de la enseñanza universitaria, porque no se regula en el ámbito de la enseñanza, sino del acceso a dos profesiones. Como pone de relieve la exposición de motivos de la Ley 34/2006, las universidades pueden organizar los grados y postgrados, de acuerdo con la normativa sectorial, como tengan por conveniente. La autonomía universitaria se despliega plenamente con la organización de titulaciones oficiales con validez en todo el territorio, como resulta del art. 31.1 a) LOU. Pero queda fuera de esa autonomía el que puedan establecerse requisitos adicionales para el acceso al ejercicio de determinadas profesiones. Únicamente deberán someterlos a la oportuna acreditación para que sirvan como formación que pueda dar acceso a estas profesiones reguladas.

La Ley 34/2006 no afecta a las competencias evaluadoras de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y de las Comunidades Autónomas, que según la Ley Orgánica de universidades tienen por objeto la certificación y acreditación de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, y que seguirán desplegándose respecto de las titulaciones oficiales de ámbito nacional que pretendan impartir las universidades.

Igual ocurre en relación con la enseñanza no universitaria, respecto de la que quedan intactas las competencias autonómicas. Únicamente se exigiría un requisito adicional para que una concreta formación —la impartida por las escuelas de práctica jurídica— pueda servir como requisito para obtener la habilitación nacional de abogado o de procurador.

g) La impugnación del artículo 2.3, que atribuye la expedición de los títulos profesionales regulados en la ley al Ministerio de Educación y Ciencia, basada en la falta de habilitación estatal para asumir esta competencia ejecutiva, no tiene apoyo en la doctrina constitucional citada repetidamente. Resultan asimismo de aplicación los restantes títulos competenciales estatales a los que se ha hecho referencia.

Por lo demás, el régimen de habilitación estatal para el ejercicio de la procura está recogido en el artículo 8 d) del estatuto general de los procuradores de los Tribunales de España aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, que no ha sido en ningún momento discutido desde la perspectiva competencial.

h) El artículo 7 regula la evaluación de la aptitud profesional, último requisito para el acceso a las profesiones tituladas. Nada tiene que ver ya con el proceso de formación, sino que se trata directa y específicamente de disciplinar el acceso a las profesiones. Debe, por tanto, descartarse la aplicación de los títulos autonómicos relativos a educación, siendo aplicables los argumentos resumidos en los apartados b), c) y d) en cuanto a los títulos competenciales que habilitan al Estado para asumir las competencias ejecutivas discutidas.

Si el Estado puede efectivamente expedir y homologar los títulos, no cabe duda de que también ha de poder convocar las pruebas que den acceso a la profesión (apartado 2).

La composición de la comisión evaluadora (apartado 3) trata de hacer efectivo el principio de colaboración entre las distintas Administraciones, integrando representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones afectadas. La función ejecutiva de realizar la selección se atribuye por la Ley a un órgano de composición paritaria que trata de integrar la confluencia competencial, en atención a la doctrina constitucional sobre coordinación y cooperación (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9), integrando y coordinando las competencias estatales y autonómicas a través de la previsión del órgano de composición mixta.

En cuanto a los apartados 5 y 7, que remiten al reglamento la regulación de los programas y del sistema de evaluación, que tendrá contenido único para todo el territorio nacional, su finalidad conecta con la necesidad de garantizar la homogeneidad en la exigencia de la capacitación para el acceso a las profesiones tituladas.

i) La impugnación de la disposición adicional segunda presenta un carácter preventivo, en cuanto nada se prejuzga en la misma sobre la forma en que hayan de gestionarse las becas previstas, sin impedir su gestión descentralizada.

Por otro lado, al disponer el Estado de competencias ejecutivas en virtud de lo previsto en el art. 149.1.5, 18 y 30 CE, su capacidad subvencionadora se extendería también a los actos de ejecución, yendo más allá de lo señalado en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 c). Dado que el Estado ostenta toda la normación y facultades ejecutivas, podría agotar toda la regulación de las becas en los términos expresados por el Tribunal, y además establecer formas colaborativas con las Comunidades Autónomas para la concreta gestión de estas ayudas.

j) Sobre la impugnación de la disposición final segunda en relación con el artículo 4.3, éste no se refiere al régimen del profesorado docente cuando remite al reglamento la determinación de la “titulación y cualificación del profesorado, de modo que quede garantizada la presencia de la mitad, al menos, de profesionales colegiados ejercientes”. El objetivo del precepto no es regular el régimen de los docentes, al que no alude siquiera tangencialmente, sino garantizar que en la formación previa exigida como requisito habilitante para el ejercicio de la profesión haya un mínimo de profesionales ejercientes que asegure la necesaria dimensión práctica. Como el resto de la Ley, su finalidad es garantizar la existencia de una habilitación nacional o estatal homogénea para el acceso a las profesiones, para lo que, de acuerdo con los títulos estatales invocados, el Estado dispone de la plenitud de las facultades normativas y potestades ejecutivas.

La misma competencia estatal en plenitud debe llevar a descartar la impugnación de la disposición final segunda en relación con el artículo 7.7. Por lo demás, sorprende la referencia de la demanda al artículo 112 en conexión con el art. 125.4 EAC, pues esta última constituye una competencia estatutariamente definida como exclusiva. Se transcriben a continuación los razonamientos relativos al art. 112 EAC contenidos en las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

k) No cabe apreciar la lesión de la autonomía universitaria que se denuncia respecto de los apartados 2, 3 y 5 del artículo 7, y de la disposición final segunda en relación con el artículo 7.7. La evaluación de la Ley 34/2006 no se establece a los efectos de obtener una titulación oficial, sino una habilitación nacional para el ejercicio de las profesiones tituladas objeto de la norma, sin incidir en lo dispuesto en los arts. 2.2 y 46 LOU en relación con la verificación de los conocimientos de los estudiantes para la obtención de la titulación académica para la que estén cursando sus estudios, que corresponde en exclusiva a las universidades.

7. Por providencia de 21 de octubre de 2014 se señaló para la deliberación y votación del presente recurso el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2.2 (y, por conexión, los arts. 4.1 en el inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1, en el inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y 6.4, en el inciso “por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2”), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los arts. 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

La recurrente considera que la competencia que el art. 149.1.30 CE atribuye el Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales le permite regular los títulos profesionales de abogado y procurador, pero no le atribuye competencias ejecutivas sobre esta materia. Por ello sostiene que los preceptos impugnados, al tener como objeto funciones ejecutivas, han vulnerado las competencias que ha asumido la Generalitat de Cataluña en virtud de lo previsto en el artículo 125.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) en materia de ejercicio de profesiones tituladas o, en su caso, las que le atribuyen los arts. 131 y 172 en materia de educación y enseñanza universitaria, respectivamente. De forma subsidiaria, la Generalitat de Cataluña estima que el art. 7, apartados 2, 3 y 5, y la disposición final segunda, en conexión con el art. 7.7 pueden resultar lesivos de la autonomía universitaria reconocida por el art. 27.10 CE.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la norma, que considera dictada en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.30 CE, en concurrencia con otros títulos competenciales del art. 149.1 CE, concretamente los recogidos en las reglas 1 (“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales”), 5 (“Administración de Justicia”), 6 (“legislación procesal”) y 18 (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”).

2. Como cuestión previa, debe constatarse que las modificaciones introducidas en la Ley 34/2006 mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, no han afectado a la pervivencia del objeto de este proceso constitucional.

De los preceptos impugnados únicamente ha sido modificado el art. 2.3, que en su redacción original atribuía la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales al Ministerio de Educación y Ciencia. Tras la reforma operada por la Ley 5/2012, estos títulos pasan a ser expedidos por el Ministerio de Justicia. Como lo que la Comunidad recurrente cuestiona es la competencia estatal para la expedición de tales títulos profesionales, la reforma legal, al seguir atribuyendo al Estado su expedición, no altera los términos de la controversia competencial que determina la impugnación de este precepto.

3. Para poder examinar si los preceptos impugnados son acordes con el orden constitucional de competencias es preciso determinar primero los títulos competenciales que inciden sobre la materia por ellos regulados.

De acuerdo con lo establecido en el art. 1.1, la Ley 34/2006 tiene como objeto regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales. Los apartados 2 y 3 de este artículo delimitan el ámbito del ejercicio profesional que la ley reserva a quienes obtengan estos títulos profesionales. En el apartado 4 se establece que la obtención de estos títulos será un requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales. La Ley supedita la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador a la posesión del título universitario de licenciado o graduado en Derecho y a una posterior capacitación profesional específica, acreditada a través de la superación de la correspondiente formación especializada que culmina en un proceso de evaluación (arts. 2.1 y 7).

Resulta, por tanto, que el legislador estatal ha creado dos títulos profesionales, el de abogado y el de procurador de los tribunales, cuya obtención es necesaria para poder ejercer, respectivamente, la profesión de abogado y la de procurador. Estas titulaciones no son asimilables o equivalentes al título académico de grado o licenciado en Derecho. Este último es necesario para poder acceder a estas profesiones, pero no habilita para su ejercicio si no se ha obtenido, además, el correspondiente título profesional.

Puede concluirse que, como admiten ambas partes, la materia sobre la que versa el conflicto de competencias suscitado es la relativa a la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. No obstante, también habrá de analizarse si, en la medida que la obtención de estos títulos exige haber obtenido una capacitación profesional a través de una formación especializada, puede encontrarse afectada la materia relativa a la educación o a la enseñanza universitaria, como sostiene la Generalitat de Cataluña. Y si, además, la regulación legal impugnada puede encontrarse amparada en los arts. 6, 36 y 149.1.1 CE, como establece la disposición final primera de la Ley 34/2006 e invoca también el Abogado del Estado junto con los arts. 149.1.5 y 149.1.18 CE.

4. Una vez concretada la materia sobre la que versa el conflicto competencial debe efectuarse su encuadramiento competencial. En este fundamento jurídico se van a analizar las competencias que corresponden al Estado en este ámbito.

a) En primer lugar procede exponer el régimen constitucional de distribución de competencias en la materia relativa a títulos profesionales. Hasta ahora la jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de reconocer la relevancia de la diferencia entre los conceptos de título profesional y de título académico, dado que, como regla general, el título académico es el que habilita para el ejercicio profesional [entre otras, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8 b)]. En el caso que se somete a nuestra consideración, sin embargo, esta diferencia no carece de relevancia. En efecto, dada la configuración que ha efectuado la Ley 34/2006 de los títulos profesionales que esta norma crea, la obtención de los mismos no solo requiere haber obtenido previamente el título académico de licenciado o graduado en Derecho, sino que, además, hace preciso adquirir una capacitación profesional mediante la superación de una formación especializada debidamente acreditada (art. 2 de la Ley 34/2006). Ahora el concepto de profesión titulada no puede definirse atendiendo únicamente a si requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente título oficial, entendido este título como equivalente al título académico superior, pues además de este título académico puede exigirse, como en el caso que ahora se examina, una formación complementaria que acredite la capacitación para ejercer la profesión para cuyo ejercicio habilita el título.

En la STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, se declara que, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.30 CE, es competencia exclusiva del Estado establecer “los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (*ad. ex*., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”. Esta doctrina resulta aplicable al supuesto que ahora se analiza en el que el título es un título profesional en sentido propio, pues el art. 149.1.30 CE, en el inciso primero, se refiere tanto a títulos académicos como a los profesionales, y en ambos casos reserva al Estado toda la función normativa. No tiene ninguna incidencia en la doctrina constitucional establecida en relación con el primer inciso del art. 149.1.30 CE que el título académico conlleve en sí mismo una habilitación para ejercer una determina profesión o que para el ejercicio de una profesión titulada se precise, además de un título académico, un título profesional que habilite para su ejercicio, como ocurre con el supuesto ahora enjuiciado.

En conclusión, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que habilitan para ejercer una profesión titulada.

Por lo que se refiere a las competencias de ejecución, en un primer momento la jurisprudencia constitucional consideró comprendida en la competencia estatal la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3). Sin embargo, posteriormente el Tribunal ha considerado que el art. 149.1.30 CE, al establecer que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición de Títulos académicos y profesionales”, le ha reservado “toda la función normativa en relación con dicho sector” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), pero en esta materia las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, y 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

Como puede advertirse, la jurisprudencia constitucional más reciente en esta materia permite que las comunidades autónomas pueden asumir competencias ejecutivas, pero este reconocimiento responde a un esquema de distribución de competencias que la Constitución no articula de manera absoluta sobre el binomio legislación estatal-ejecución autonómica, similar al de otras materias en las que el texto constitucional contempla expresamente dicha delimitación (por ejemplo, en materia laboral), sino que, hallándose formulada la atribución de competencias al Estado en términos más específicos relacionados con la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación”, que la jurisprudencia de ese Tribunal, como ha quedado expuesto, ha relacionado en ocasiones con competencias de carácter ejecutivo, no debe descartarse de manera absoluta la constitucionalidad de la atribución de competencias de esta naturaleza al Estado en esta materia, cuando sea necesario para garantizar que la regulación establecida se acomode a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español.

b) La observación anterior abre el camino a la segunda cuestión que debemos analizar, consistente en determinar si el art. 149.1.1 CE incide en la distribución de competencias en esta materia. De acuerdo con la doctrina constitucional (entre otras muchas, STC 111/2012, de 24 de mayo), cuando existe un título específico que atribuye al Estado competencias sobre una determinada materia “hace pasar a un segundo plano ... el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6).” (FJ 5). En este caso, como el Estado tiene competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales en virtud de lo previsto en el art. 149.1.30, en principio ha de prevalecer esta regla específica sobre la general que se deriva del art. 149.1.1 CE. Pero una vez más, teniendo en cuenta la especificidad con la que se concibe en la Constitución la asignación de competencias en materia de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales, tampoco puede atribuirse carácter absoluto a esta consideración, y así, en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, se declara que “en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1.CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE).”

c) En tercer lugar, debe examinarse si resultan afectados los ámbitos materiales delimitados por los arts. 149.1.5 y 149.1.18 CE —ambos invocados por el Abogado del Estado y el último de ellos citado por la disposición final primera de la Ley 34/2006 como fundamento de la competencia estatal para dictarla—. La circunstancia de que la Ley exija la obtención del título de abogado para la asistencia letrada en los procesos judiciales (art. 1.2) o la del procurador para poder representar a las partes en los procesos judiciales (art. 1.3) y establezca, además, que la obtención de estos títulos profesionales es imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales (art. 1.4), no determina que la norma que crea estos títulos y los regula esté incidiendo en la materia “legislación procesal” (art. 149.1.6 CE) ni en la de “Administración de Justicia” (art. 149.1.5 CE). La STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 43, refiriéndose a la colegiación obligatoria de abogados y procuradores, afirma que esta exigencia “tiene una clara dimensión procesal, presentándose como uno de los requisitos formales de los actos realizados por las partes en el proceso”. Sin embargo, según la Sentencia citada, esta dimensión procesal resulta irrelevante cuando lo que se está analizando es la forma en que haya de llevarse a cabo la colegiación o, como sucede en el presente caso, el modo en que se regula el título profesional que habilita para ejercer estas profesiones, que deberá regirse por las normas específicas que atribuyen competencias sobre esta materia, esto es, el art. 149.1.30 CE.

d) En cuarto lugar, ha de analizarse si el art. 36 CE incide en la distribución constitucional de competencias en esta materia. Esta cuestión aparece resuelta por la STC 20/1988, de 18 de febrero, cuando declara que “el art. 36 de la Constitución no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado”. El art. 36 CE al disponer que “[l]a ley regulará las peculiaridades propias de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas” lo único que está estableciendo, como declara la STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 5, es que es el legislador el que debe determinar “qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un Colegio Profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional” (FJ 5). Esto no empece a lo declarado en la STC 201/2013, FJ 4, según la cual la competencia autonómica en materia de profesiones tituladas está “estatutariamente subordinada a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales que se reservan al legislador estatal en los arts. 36 y 149.1.30 CE”.

e) Por último, ha de descartarse la concurrencia del título competencial del art. 149.1.18 CE. El Abogado del Estado considera que la exigencia de obtener los títulos profesionales de abogado o procurador para la colegiación en el correspondiente colegio profesional podría afectar a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Tal consideración, como se acaba de exponer, no puede ser aceptada, pues la referida exigencia no puede considerase que incida en las bases del régimen jurídico de los colegios profesionales de abogados y procuradores, al no afectar ni a la organización ni a las competencias de estos entes corporativos (entre otras, STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

5. Procede ahora analizar si la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencias ejecutivas en este ámbito material.

a) El art. 125.4 EAC atribuye competencias a la Generalitat de Cataluña en materia de profesiones tituladas. Según lo dispuesto en este precepto “[c]orresponde a la Generalitat, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, que incluye en todo caso: a) La determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y las obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades; b) La regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio; c) El régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas”.

En relación con las competencias que el citado art. 125.4 atribuye a la Generalitat de Cataluña la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71 declara que “[l]as potestades concretas que el precepto asigna a la competencia autonómica respecto de las profesiones tituladas (aquellas cuyo ejercicio se condiciona a la posesión del correspondiente título académico o profesional) se sujetan a las competencias básicas que *ex* art. 149.1.30 CE disciplinen cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado *ratione materiae*, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a ‘las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales’.” Y más específicamente la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, declara que en materia de profesiones tituladas “la competencia autonómica se contrae al ‘ejercicio’ de las mismas y está, además, estatutariamente subordinada a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales, que se reservan al legislador estatal en los arts. 36 y 149.1.30 CE”.

La aplicación de esta doctrina al presente caso conlleva que este precepto estatutario no incida en la materia que tiene por objeto la Ley 34/2006, ya que esta norma lo que regula es el acceso a la profesiones de abogado y procurador, no el ejercicio de estas profesiones, que es la materia sobre la que el art. 125.4 EAC atribuye competencias a la Generalitat de Cataluña.

b) La Generalitat invoca las habilitaciones competenciales en materia de educación y enseñanza universitaria recogidas en los arts. 131 y 172 EAC.

En relación con las competencias que el art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de enseñanza universitaria el único apartado que podría resultar aplicable a la controversia competencial planteada en este recurso de inconstitucionalidad es el apartado 3 por el que se atribuye a la Generalitat “la competencia ejecutiva sobre expedición de los títulos universitarios oficiales”, pues las cuestiones reguladas en el art. 172.1 y 2 inciden en ámbitos materiales distinto de los que regula la Ley 34/2006.

No obstante, el art. 172.3 EAC difícilmente puede ser tomado en consideración a efectos de determinar el encuadramiento competencial de la materia sobre la que incide la Ley 34/2006, ya que los títulos que regula esta norma, al menos en una aproximación formal, no son títulos universitarios, pues aunque para su obtención se requiera, junto otros requisitos, superar unos cursos de formación que, entre otras instituciones, puedan impartir las universidades, el título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales que regula la Ley 34/2006, según parece desprenderse de su propia denominación, son títulos profesionales no académicos.

Por lo que se refiere al art. 131 EAC, invocado por la representación procesal de la Generalitat por si el Tribunal no estimara de aplicación el art. 172 EAC, solo su apartado 4 es relevante a efectos de resolver la cuestión competencial suscitada, pues el resto de los apartados de este precepto regulan cuestiones atinentes a la educación que no tienen incidencia alguna en la regulación de las condiciones de obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador que efectúa la Ley 34/2006.

El art. 131.4 EAC atribuye a la Generalitat, “en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales”. Este apartado cuarto del artículo 134 se inserta en un precepto cuya rúbrica es “educación”, y su contenido es más amplio que el ámbito estricto de las enseñanzas que forman parte del sistema educativo no universitario —excluidos los títulos universitarios, regidos por el art. 172.3 EAC—. En consecuencia, puede afectar a todo proceso formativo que dé lugar a la expedición de un título académico o profesional de carácter oficial regulado por el Estado en virtud de la competencia que le atribuye el primer inciso del art. 149.1.30 CE.

En todo caso, debe advertirse que el carácter novedoso de la titulación que se contempla en este recurso, en relación con la sistemática empleada por las disposiciones para definir los distintos tipos de titulación y por la jurisprudencia recaída sobre ellas, atentas a una realidad hoy en una clara situación evolutiva, no permite descartar que las enseñanzas complementarias que permiten la capacitación como abogado o procurador puedan calificarse de universitarias. No es necesario avanzar aquí en la búsqueda de una más precisa calificación de los títulos, habida cuenta de que la cobertura prestada por el art. 131.4 EAC podría entenderse también sustentada en el art. 172.3 EAC, de contenido que en el ámbito universitario debe estimarse homólogo a aquel en el ámbito de la enseñanza no universitaria, aun cuando formalmente se refiera a la expedición de títulos universitarios oficiales y no haga referencia expresa a los títulos profesionales que pueden desenvolverse en el ámbito de la enseñanza universitaria sin responder de manera exacta a esa calificación.

En este contexto, la única conclusión posible, cualquiera que sea el camino elegido, es la de en el análisis de los preceptos impugnados que se aborda a continuación ha de tomarse en consideración la incidencia de una competencia ejecutiva autonómica sobre expedición y homologación de los títulos profesionales.

6. La controversia competencial trabada en torno a la Ley 34/2006 versa principalmente sobre las competencias ejecutivas reservadas al Estado. El examen de las impugnaciones efectuadas se va a efectuar en el orden lógico resultante del proceso formativo que concluye en la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador.

a) Dispone el art. 2.2 que “[l]a formación especializada necesaria para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de estos títulos es una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca”.

La Generalitat de Cataluña cuestiona que dicha acreditación corresponda al Estado, impugnando por este motivo este precepto y, por conexión, los arts. 4.1 en el inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1 en el inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y 6.4 en el inciso “por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2”.

Como se ha visto, este Tribunal tiene declarado que en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5). La competencia sobre obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales se halla, así, directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y está ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE). La acreditación de los cursos que integran la formación reglada de carácter oficial necesaria para la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador constituye una medida que, además de tener como finalidad permitir a la Administración fiscalizar el cumplimiento de los requisitos que se establezcan reglamentariamente para dichos cursos y que estos alcanzan el adecuado nivel de solvencia y eficacia docente, conlleva la potestad de garantizar que los niveles de exigencia incorporados a los expresados cursos se adecuan a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español. En efecto, el nivel de exigencia dependiente directamente de la actividad administrativa de acreditación de las enseñanzas va a determinar la obtención de un título profesional oficial con alcance general, el cual, además, constituye requisito imprescindible para la colegiación obligatoria (art. 1.4), estrechamente ligada, como también se ha dicho, a la genealogía competencial en materia de títulos profesionales, habida cuenta de que dicha colegiación, en virtud del principio de colegiación única establecido en el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, habilita para ejercer en todo el territorio nacional. De todo esto se infiere que la competencia ejecutiva en que consiste la labor de acreditación de los cursos de capacitación corresponde al Estado, en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al mismo por el primer inciso del art. 149.1.30 CE, máxime si se tiene en cuenta que la homologación de los títulos que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat no se corresponde con la actividad de acreditación de los cursos mediante los que se persigue habilitar la obtención de una de las condiciones necesarias para dicha homologación.

En consecuencia, el art. 2.2 y, en conexión con él, los arts. 4.1, en el inciso “de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1, en el inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia”, y 6.4, en el inciso “por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2”, deben considerarse adecuados a la Constitución.

b) Superada la formación especializada, la siguiente etapa es la evaluación de la aptitud profesional, regulada en el art. 7, cuyo apartado 1 dispone que “tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado o de la profesión de procurador, así como el conocimiento de las respectivas normas deontológicas y profesionales”. La impugnación se dirige contra los apartados 2, 3 y 5 de este artículo, que regulan respectivamente la convocatoria, órganos y contenido de la evaluación. La Generalitat de Cataluña considera que estos preceptos en la medida que determinan la composición de las comisiones y atribuyen a órganos estatales la participación en las mismas ejerciendo funciones de mera ejecución administrativa exceden de las competencias autonómicas.

Los apartados impugnados establecen lo siguiente:

Art. 7.2: “Las comisiones para la evaluación de la aptitud profesional serán convocadas conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, oídas las Comunidades Autónomas, el Consejo de Coordinación Universitaria y el Consejo General de la Abogacía o el Consejo General de los Colegios de Procuradores.”

Art. 7.3: “Reglamentariamente se establecerá la composición de la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía y de la comisión evaluadora para el acceso a la procura, que serán únicas para los cursos realizados en el territorio de una misma Comunidad Autónoma, asegurando la participación en ellas de representantes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación y Ciencia, y de miembros designados a propuesta de la respectiva Comunidad Autónoma. En todo caso, en la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española; asimismo, en la comisión evaluadora para el acceso a la procura habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales. El número de representantes designados a propuesta de cada ministerio, de la Comunidad Autónoma, y de la correspondiente corporación profesional será el mismo.”

Art. 7.5: “Tanto la evaluación para el acceso a la abogacía como la evaluación para el acceso a la procura tendrán contenido único para todo el territorio español en cada convocatoria. Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el cual el Ministerio de Justicia fijará el contenido concreto de cada evaluación, con participación de las universidades organizadoras de los cursos, del Consejo General de la Abogacía Española o del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales.”

La impugnación relativa al apartado 5 del art. 7 ha de ser desestimada. El contenido único de la evaluación en cada convocatoria, previsto en el apartado 5, es una opción que puede legítimamente adoptar el Estado en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al Estado por el primer inciso del art. 149.1.30 CE. Esta opción se justifica en que el proceso de evaluación surte los mismos efectos en cualquier parte del territorio nacional. Debe tenerse en cuenta que esta evaluación culmina el proceso de capacitación profesional y, en consecuencia, va a determinar la obtención de un título profesional oficial con este mismo alcance, que, además, constituye requisito imprescindible para la colegiación (art. 1.4). Esta, a su vez, en virtud del principio de colegiación única establecido en el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, habilita para ejercer en todo el territorio nacional.

También debe ser desestimada la impugnación del apartado 2 del art. 7. El contenido único de la evaluación determina la necesidad de celebrar las evaluaciones de forma simultánea en todo el territorio nacional, por lo que está justificada la convocatoria estatal prevista en el art. 7.2.

La impugnación relativa al apartado 3 del art. 7, finalmente, debe ser también desestimada.

El Estado, al disponer de la competencia de regulación en su total extensión, puede establecer los criterios de composición y representación de las comisiones evaluadoras, y por ello puede prever que en estas comisiones se integren las corporaciones profesionales en las que se incorporarán los que superen el proceso de evaluación o que formen parte de las mismas cualquier otra institución que por los fines que le corresponde o las funciones que desempeña tenga relación con el ámbito profesional para cuyo ejercicio habilitan los títulos que obtendrán los que acrediten la capacitación profesional que estas comisiones deben evaluar. Esta conclusión es compatible con la doctrina constitucional en la que se considera “pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61).

No parece existir inconveniente alguno a la participación de representantes del Estado en las comisiones evaluadoras. En primer lugar, la composición de las comisiones de evaluación no forma parte de las competencias de autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma, sino que forma parte de la “regulación”, que es competencia estatal, y, en consecuencia, corresponde al Estado regular dicha composición. La inclusión de representantes estatales, junto a los autonómicos en las citadas comisiones evaluadoras en nada coarta o restringe las competencias de gestión que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia. En segundo lugar, la inclusión de representantes estatales en la comisión no pasa de ser un mecanismo de coordinación y cooperación en relación con unas pruebas que tienen una validez y un alcance nacional, y en las que hay que garantizar la adecuada homogeneidad.

En consecuencia son conformes a la Constitución los apartados 2, 3 y 5 del art. 7 de la Ley impugnada.

c) Por los motivos expuestos, tomados en consideración *sensu contrario* [en sentido contrario], al no apreciarse que la competencia ejecutiva autonómica afecte a la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español, ni circunstancias excepcionales que justifiquen la atribución de la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador al Ministerio de Educación y Ciencia (al Ministerio de Justicia, tras la reforma operada por la Ley 5/2012), pues la expedición es un acto meramente formal y reglado que culmina el proceso de capacitación y evaluación de la aptitud profesional regulado en la Ley 34/2006, debe considerarse inconstitucional el art. 2.3, en cuanto vulnera lo dispuesto en el art. 131.4 EAC.

7. Con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al ejercicio de las profesiones de abogado y procurador, la disposición adicional segunda prevé el establecimiento por el Gobierno de ayudas y becas, de conformidad con el sistema nacional de becas. La Generalitat de Cataluña impugna esta disposición porque no prevé la territorialización de las correspondientes dotaciones presupuestarias ni reconoce a las Comunidades Autónomas un margen para su desarrollo o para la gestión y concesión de las becas.

Tal impugnación debe ser desestimada por tener carácter preventivo, ya que el tenor de la disposición no condiciona en modo alguno cuál pueda ser la futura regulación de estas ayudas y becas, ni el sistema de gestión y concesión.

8. La disposición final segunda de la Ley se recurre en conexión con los futuros desarrollos reglamentarios previstos en los arts. 4.3 y 7.7, si bien la impugnación no se dirige contra la integridad de la habilitación a órganos estatales para el desarrollo reglamentario, sino que se contrae expresamente a lo relativo a los requisitos de titulación y capacitación del profesorado de los cursos de formación (art. 4.3) y a la regulación del procedimiento de convocatoria, lugares y forma de celebración de la evaluación, publicación y comunicación de los resultados y demás requisitos necesarios para su realización (art. 7.7).

Esta impugnación debe ser desestimada, pues también tiene carácter preventivo. La remisión al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial y los preceptos impugnados no merecen ninguna tacha de inconstitucionalidad por este motivo. Esto no prejuzga el examen del contenido de las correspondientes normas reglamentarias y, concretamente, del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, dictado en desarrollo de la Ley 34/2006, objeto del conflicto positivo de competencia tramitado con el núm. 5431-2011, interpuesto asimismo por el Gobierno de Cataluña.

9. De forma subsidiaria, se alega por el Gobierno de Cataluña infracción del art. 27.10 CE por lesión de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, que aprecia en el art. 7.2, 3 y 5. Esta vulneración constitucional se aduce también respecto del art. 7.7 en relación con la disposición final.

Este motivo de inconstitucionalidad no puede prosperar, toda vez que, como se ha expuesto, los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales no son títulos académicos, y el art. 4.1 de la Ley 34/2006 deslinda la regulación de los cursos de formación impartidos por las universidades a estos efectos de lo que pueda resultar en aplicación de la normativa educativa en lo que concierne a su validez y titulación académica.

10. Queda por precisar el alcance del fallo en lo relativo a la tacha de inconstitucionalidad apreciada. En este caso no puede llevar aparejada la declaración de nulidad, habida cuenta de que no todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia ejecutiva de expedición de títulos profesionales.

La heterogeneidad en los niveles competenciales asumidos por las distintas Comunidades Autónomas determina que el vicio de incompetencia en el que incurren determinados preceptos de la Ley 34/2006 no suponga su invalidez o inaplicación en aquellas que carezcan de esta habilitación competencial.

FALLO

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

Ha decidido

1° Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007 interpuesto contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del art. 2.3, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 10 de esta resolución.

2° Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías y don Fernando Valdés Dal-Ré, a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis colegas en que se funda la Sentencia, debo manifestar mi discrepancia con la fundamentación jurídica de esta y con su fallo. La estimación del recurso y, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad debía haberse extendido, cuando menos, a los arts. 2.2, 5.1 y 6.4 de la Ley 34/2006, en cuanto prevén que la acreditación de los cursos de formación para las titulaciones de abogado y procurador debe efectuarse conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, por implicar la invasión de competencias ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

1. La opinión en que se funda la Sentencia considera que no supone una invasión de las competencias ejecutivas de la Generalitat que la normativa impugnada atribuya al Estado la acreditación de los cursos de formación que se impartan para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador. Los argumentos son (i) que la competencia del art. 149.1.30 CE —regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales— está directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español (art. 149.1.1 CE) y está ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (art. 139 CE); y (ii) que esta acreditación se constituye en una medida de fiscalización cuya finalidad es garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español, ya que el principio de colegiación única habilita para ejercer en todo el territorio nacional.

No comparto ninguna de estas dos premisas. (i) La vinculación que se hace entre el art. 149.1.30 CE y el art. 149.1.1 CE, a través del art. 139 CE, no se corresponde con la más consolidada jurisprudencia constitucional en la materia y creo advertir en la opinión en que se funda la Sentencia una reinterpretación del art. 149.1.1 CE en la línea, sobre la que ya he llamado la atención en otros votos particulares, de un proceso de recentralización de competencias en el Estado en detrimento de las que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía reservan a las nacionalidades y regiones. Por otra parte, (ii) la garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos queda plenamente satisfecha en este caso con la competencia normativa otorgada al Estado en esta materia, siendo innecesario y desproporcionado hacerlo mediante el desapoderamiento de competencias ejecutivas autonómicas.

2. El art. 149.1.1 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. La jurisprudencia constitucional que se ha ido consolidando en relación con este precepto está presidida, en lo que resulta de interés para este recurso, por las siguientes notas:

(a) La previsión del art. 149.1.1 CE es una habilitación constitucional para que el Estado establezca unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el sentido de establecer un mínimo común denominador en lo que respecta al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. En ningún caso persigue la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (así, STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3).

(b) El objeto sobre el que recae la habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. De ese modo, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predican de esos derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan. Por tanto, esta habilitación competencial no se identifica “con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación” [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

(c) La habilitación del art. 149.1.1 CE, al ser de carácter finalista, queda desplazada en presencia de un título competencial más específico y, en particular, cuando la competencia estatal, por su propia naturaleza, ya permite cumplir la función uniformadora que justifica la habilitación del art. 149.1.1 CE. Así se ha afirmado, por ejemplo, en materia de salud y sanidad (art. 149.1.16 CE) en las SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 3; y 136/2012, de 19 de junio, FJ 3; en materia de legislación básica (art. 149.1.18 CE) en las SSTC 251/2006, de 25 de julio, FJ 11; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; y también en relación con materia de educación (art. 149.1.30 CE) en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5.

Por tanto, esta previsión no puede interpretarse de modo tal que vacíe de contenido las competencias atribuidas a las comunidades autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma [así, en la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9; y, más recientemente, en las SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4; o 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)];

(d) La habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE es de carácter estrictamente normativo, por lo que no ampara la atribución a los órganos centrales del Estado de competencias de carácter ejecutivo (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 13). De ese modo, en un supuesto que guarda similitud con el examinado, se ha afirmado que el art. 149.1.1 CE no otorga cobertura a las actuaciones de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios por ser actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

(e) La habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE, en la medida en que queda condicionada al fin de aseguramiento de la igualdad, obliga a que el examen de las condiciones básicas que imponga el legislador estatal para la consecución de ese objetivo respete el principio de proporcionalidad en el sentido de que “no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica” [SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4; 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 d)].

3. Este resumen de los aspectos más destacados de la jurisprudencia constitucional sobre del art. 149.1.1 CE pone de manifiesto que la opinión en que se funda la Sentencia —la atribución de la competencia de acreditación al Estado es una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios en cualquier parte del territorio español en los términos del art. 139 CE— no puede justificarse constitucionalmente si no es como producto de una hiperestesia acerca de los inconvenientes que se asocian al principio de diversidad, esencial en el Estado autonómico.

Como ya se ha expuesto, (i) la jurisprudencia constitucional ha negado la posibilidad de identificar la habilitación competencial del art. 149.1.1 CE con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, entre ellos el art. 139.2 CE en cuanto expresión del derecho a la libre circulación, que es, precisamente, lo que defiende la opinión en que se funda la Sentencia. (ii) La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la habilitación del art. 149.1.1 CE queda desplazada en presencia de un título competencial más específico que permita cumplir la función uniformadora que justifica dicha habilitación, que es, precisamente, lo que ha sido obviado por la opinión en que se funda la Sentencia, a pesar de la evidencia de que el art. 149.1.30 CE ya establece una regla específica en la materia. Y (iii) la jurisprudencia constitucional ha establecido que la habilitación del art. 149.1.1 CE es de carácter normativo y no otorga cobertura a actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva, que es, precisamente, la naturaleza que tiene la labor de acreditación de cursos de formación que la opinión en que se funda la sentencia considera amparada en esa habilitación competencial de estricto carácter normativo.

Por tanto, son hasta tres las notas de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.1 CE que, en mi consideración, han sido obviadas para justificar un desapoderamiento total de las competencias ejecutivas otorgadas a la Generalitat de Cataluña, ya que nadie, en mi opinión, puede aceptar que el reconocimiento de la competencia para el acto que la sentencia califica de “formal y reglado” de expedición de los títulos pueda tomarse seriamente en consideración como un reconocimiento de competencias ejecutivas en un régimen constitucional en que la autonomía aparece constantemente definida como ligada a la titularidad de un poder de carácter político y no como una forma de organización producto de una benéfica descentralización administrativa.

4. Por otro lado, desde el necesario juicio de proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional ha proyectado en relación con la habilitación del art. 149.1.1 CE, tampoco la reserva de estas facultades ejecutivas de acreditación de los cursos por parte del Estado cuenta con la necesaria justificación constitucional.

Aun asumiendo a efectos puramente dialécticos (i) que fuera posible hacer prevalente en esta materia la habilitación competencial del art. 149.1.1 CE y (ii) que la única finalidad del Estado al reservarse la acreditación de los cursos fuera establecer una condición básica que garantizara la igualdad en el ejercicio de los derechos de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios en cualquier parte del territorio español, tampoco aparece debidamente justificada la estricta necesidad derivada de que esa condición básica de igualdad solo pueda conseguirse a través del sacrificio de competencias ejecutivas reservadas a una comunidad autónoma.

La jurisprudencia constitucional ha declarado en diversas ocasiones que, cuando la competencia normativa del Estado en una materia sea completa, como es el caso de la contemplada en el primer inciso del art. 149.1.30 CE, la reserva de facultades ejecutivas reviste carácter rigurosamente excepcional. Así se hace, por ejemplo, en la STC 111/2012, cuando se afirma que “[p]recisamente el dato de que la competencia normativa del Estado en esta materia sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tan alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados” (FJ 11). De forma análoga a lo que se determina en la STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 8, para el supuesto de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, no se aprecian tales circunstancias excepcionales en la acreditación de los cursos de formación especializada para futuros abogados y procuradores, ya que el Estado, en virtud de su competencia exclusiva para la regulación de esta materia, podría haber establecido con el grado de detalle que considerara necesario los requisitos que debían reunir tales cursos y los procedimientos de aplicación. Estos cursos, por otra parte, habrán de ser impartidos por universidades públicas o privadas (art. 4.1) o por escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios de abogados (art. 5.1) que hayan celebrado un convenio con una universidad pública o privada (art. 5.2) y sobre todas estas instituciones dispone la Generalitat de Cataluña de amplias competencias, a tenor de lo establecido por los arts. 125 y 172 EAC. Esta circunstancia hace más patente el carácter anómalo, dentro del sistema competencial, de la atribución al Estado de esta competencia ejecutiva, pues constituye una excepción en un contexto generalizado de competencias autonómicas hasta el momento no discutidas.

En consecuencia, en su dimensión estrictamente ejecutiva, la competencia para otorgar la acreditación corresponde a la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el art. 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; no hay razones con consistencia constitucional suficiente que justifiquen su desapoderamiento; y a este criterio, en mi opinión, hubiera debido atenerse la sentencia.

Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 171/2014, de 23 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:171

Recurso de inconstitucionalidad 1528-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Competencias sobre crédito, ordenación general de la economía y hacienda: inconstitucionalidad del precepto foral relativo a la aplicación en las entidades locales de las medidas de reducción de costes de personal. Voto particular.

1. Debemos declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado, ya que, incluso tras la modificación de la norma estatal de contraste, persiste una contradicción formal entre ambos preceptos, pues la norma foral no se refiere al endeudamiento neto que ya tuvieran las entidades locales, sino que vincula la posibilidad de endeudarse únicamente al destino de dicho endeudamiento, omitiendo los criterios a que se refiere la norma estatal de contraste [FJ 7].

2. El régimen de convenio de la Comunidad Foral de Navarra no supone diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local, por lo que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral no le permite establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado, pudiendo por tanto exclusivamente autorizar dicho endeudamiento [FJ 6 b)].

3. Doctrina sobre régimen especial del convenio económico de la Comunidad Foral de Navarra (SSTC 76/1988, 207/2013) [FJ 6 a)].

4. La competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito es extensa e incluye actos de pura ejecución, lo que pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de ‘hacienda general’, contemplado en el art. 149.1.14 CE (SSTC 135/1992, 120/2012) [FJ 5].

5. Doctrina sobre la tutela financiera sobre los entes locales, sus límites de endeudamiento y la delimitación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la misma (SSTC 4/1981, 120/2012) [FJ 4].

6. Las normas con vigencia definida y limitada en el tiempo, como puedan ser las leyes de presupuestos, de carácter anual, no pueden constituir por ello mismo un campo inmune al control de constitucionalidad (SSTC 248/2007, 76/2014) [FJ 2].

7. Doctrina del *ius superveniens* (STC 1/2003, 120/2012) [FJ 2].

8. Procede declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado sin declarar su nulidad, en la medida en que los ejercicios 2005-2008 y 2009-2012 ya han transcurrido y con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica y los intereses de terceros que pudieran verse afectados por una declaración de nulidad [FJ 7].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1528-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Han intervenido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Ley Foral 12/2010, en adelante).

Considera la demanda que el citado art. 8.2 contradice lo establecido en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Real Decreto-ley 8/2010, en adelante). La discrepancia radica en que el precepto impugnado autorizaría el endeudamiento de las entidades locales de Navarra sin sujeción a las exigencias que impone el citado Real Decreto-ley 8/2010, adoleciendo, en consecuencia, de una inconstitucionalidad mediata o indirecta que vulnera las competencias estatales del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, ejercitadas a través de la mencionada norma estatal.

Expone el Abogado del Estado que la norma estatal tiene como finalidad la adopción de las medidas precisas para reducir el déficit público del conjunto de las Administraciones públicas, medidas solicitadas por la Unión Europea y por diversos organismos internacionales ante la situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro creada desde la crisis griega desencadenada en 2010.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias del Estado conferidas por el art. 149.1.13 CE, en relación con el título contenido en el art. 149.1.11 CE, permiten el establecimiento de limitaciones o techos de gasto de las diversas Administraciones públicas como medida de política económica; doctrina que, pese a haber sido establecida respecto a la fijación de límites en el gasto global de personal de las Administraciones públicas resulta, a juicio del Abogado del Estado, trasladable a las normas estatales que fijan límites al endeudamiento autonómico o local, citando a tal efecto las SSTC 148/2006, de 11 de mayo; 195/2006, de 22 de junio; y 297/2006, de 11 de octubre, relativas todas ellas a la Comunidad Foral de Navarra.

A partir de dicha doctrina, debe tenerse en cuenta que la limitación al endeudamiento local establecida en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 tiene como finalidad inmediata la contención del crecimiento de la deuda pública, precisamente una de las manifestaciones de la grave crisis económica iniciada en 2008. Es así una medida impuesta por el Estado en el ejercicio de sus competencias de coordinación de las distintas haciendas, lo que se incardina perfectamente en dicho ámbito competencial, que permite a la legislación estatal condicionar el acceso al endeudamiento a largo plazo de las entidades locales al previo cumplimiento de unos requisitos directamente relacionados con el equilibrio financiero de la hacienda local. Además, no se pretende establecer un régimen general para las entidades locales ni para sus haciendas, sino “imponer una medida transitoria de rigor presupuestario que permita dar estabilidad a las cuentas públicas del Estado español”.

En concreto, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 limita el acceso al crédito de forma transitoria, con la finalidad de dar estabilidad a las cuentas públicas del Estado español, razón por la cual estima que los títulos competenciales estatales a tener en cuenta en el presente caso son los previstos en el art. 149.1.11, 13 y 14 CE, sin que a este respecto sea posible reconocer a la Comunidad Foral una superior autonomía a la de las restantes Comunidades Autónomas en relación con las limitaciones al endeudamiento local que el Estado pueda establecer.

Añade que el citado precepto estatal ha sido modificado por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010, en adelante), siendo esta última redacción la que ha de tenerse en cuenta a la hora de enjuiciar el precepto autonómico impugnado. En la citada disposición, la inicial prohibición generalizada de operaciones de endeudamiento ha sido sustituida por una regulación según la cual tales operaciones están supeditadas al cumplimiento de dos condiciones: la liquidación del ejercicio 2010 con ahorro neto positivo y que el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados. Las entidades que no cumplan tales requisitos no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.

Expuesto el contenido y sentido de la norma estatal, considera el escrito de demanda que el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, resulta contradictorio con la norma estatal porque excluye de los condicionamientos de la legislación estatal a determinados supuestos de acceso al crédito por parte de las entidades locales, contraviniendo así la generalidad con que se imponen dichos límites en la norma estatal.

Tras recordar que en todo caso el juicio de inconstitucionalidad mediata debe realizarse de acuerdo con la norma estatal vigente en el momento de realizar el contraste (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9), recalca que la contradicción entre la norma foral y la estatal persiste incluso tras la modificación del art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 por parte de la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010. En efecto, subsiste la contradicción del precepto impugnado con la norma estatal por cuanto la norma foral pretende excluir determinadas operaciones de crédito, las destinadas a financiar obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales, de las anteriores exigencias impuestas por la norma estatal, exigencias de las que, por lo antes expuesto ha de predicarse su carácter tanto formal como materialmente básico.

En cuanto a los títulos competenciales, considera la demanda que debe incardinarse la prevalencia de la norma estatal en el título del art. 149.1.14 CE.

De no considerarse aplicable el anterior, la norma estatal sería en todo caso básica en virtud de los ordinales 11 y 13 del art. 149.1 CE, pues ésta establece un mínimo común al endeudamiento, que en todo caso las Comunidades Autónomas podrían eventualmente restringir más, pero no prescindir de la norma estatal permitiendo el endeudamiento local en casos que ésta no permite.

2. Por providencia de 29 de marzo de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso —14 de marzo de 2011— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El 13 de abril de 2011 se registró el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que ésta se persona en el procedimiento y da por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo asimismo el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría Judicial.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 13 de abril de 2011, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de dicha Comunidad Foral, presentó sus alegaciones el día 20 de abril de 2011 interesando la desestimación del recurso interpuesto con base en las siguientes alegaciones.

Comienza el escrito expresando su coincidencia con el del Abogado del Estado en cuanto a que la norma estatal que debe tenerse en cuenta para determinar la posible inconstitucionalidad mediata de la norma foral impugnada, es la vigente (se cita también la STC 1/2003, FJ 9); por tanto el contraste debe hacerse con la nueva redacción otorgada al artículo 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, a consecuencia de la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

Se expone a continuación el significado y justificación de la disposición foral impugnada, describiendo seguidamente el régimen peculiar de la Comunidad foral Navarra en materia de Administración local, recogido en las Leyes forales 6/1990, de 2 julio, de Administración local de Navarra y 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra. A partir de ahí, expone que las leyes forales de aprobación de los planes de infraestructuras e inversiones locales son una manifestación del deber de la Comunidad foral de participar en la financiación de sus entidades locales a través de la participación de éstas en los tributos de aquélla. Destaca en concreto que dichos planes tienen dos notas esenciales, por un lado, las inversiones previstas se corresponden con servicios municipales obligatorios, y de otro, la financiación de los planes procede en su mayoría de aportaciones de la Comunidad foral de Navarra.

En este contexto, el precepto legal impugnado dispone un régimen que permite a las Entidades locales acudir al crédito con la finalidad de asegurar la viabilidad económica del proyecto, previendo las propias leyes forales de aprobación de los planes de inversiones un sistema excepcional de financiación en el caso de imposibilidad de endeudamiento de la entidad local correspondiente. Se trata de un régimen de financiación en marcha, de carácter plurianual, que no puede ser cercenado sin más, pues ello supondría un incumplimiento del deber de participar en la financiación local que impediría la puesta en marcha de servicios locales básicos. Por tanto, el precepto impugnado está justificado y lleva a cabo una adaptación proporcionada y adecuada de la medida estatal al marco jurídico vigente en Navarra.

Se refiere a continuación la demanda a la finalidad perseguida por el Real Decreto-ley 8/2010, así como a los títulos competenciales invocados por la representación del Estado. En concreto resalta que, tras la modificación del citado artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2010 por la citada Ley 39/2010, la norma deja a salvo, de forma expresa, el régimen de convenio económico propio de Navarra. En ese sentido, recuerda que esta Comunidad foral goza de un régimen de autonomía singular, derivado del reconocimiento de sus derechos históricos en la disposición adicional primera de la Constitución. En concreto, dichas competencias históricas se proyectan tanto en materia de Administración local como en materia financiera, como establece el art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) y que se plasmó en las dos Leyes Forales citadas (6/1990 y 2/1995). De esta manera, el peculiar régimen financiero de Navarra, plasmado en el sistema de convenio económico, determina que no le resulte de aplicación el modelo general de financiación de las Comunidades Autónomas, lo que en materia local se establece en el artículo 48 del vigente convenio económico, contenido en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En lo que se refiere a las relaciones de esta Comunidad con el Estado, se cita el artículo 64 de la LORAFNA, junto a los artículos 1 y 2 de la misma Ley, y la disposición adicional primera de la Constitución, de donde resulta que el límite a las competencias históricas de Navarra es la unidad constitucional, de manera que esta Comunidad no está sujeta por entero a las bases o legislación básica, sino a su esencia inherente a dicha unidad. En concreto, en este caso la unidad se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, “concretados para Navarra, de común acuerdo con ella”. Esta peculiaridad, que no contradice las competencias del Estado, sino que pretende preservar la diversidad foral a través del acuerdo entre el Estado y Navarra, ha sido reconocida también en materia de estabilidad presupuestaria, en concreto en el apartado uno de la disposición final cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria. En este sentido debe interpretarse la redacción vigente del artículo 14.2 del Real Decreto 8/2010 que expresamente incorpora la mención al régimen foral de Navarra.

A partir de lo anterior, se justifica la constitucionalidad del precepto legal impugnado, afirmando, en primer lugar, que se ampara en el art. 46 LORAFNA, ya que regula un recurso económico de las entidades locales de Navarra en el marco de la participación de ellas en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra.

En segundo lugar, no se vulneran las competencias del Estado toda vez que el artículo 14.2 de la norma estatal expresamente incluye una cláusula de salvaguarda del régimen foral de Navarra.

Por último, el artículo impugnado tampoco contradice materialmente la norma estatal, sino que lleva a cabo una adaptación congruente y proporcionada de las medidas estatales a las entidades locales de Navarra, preservando los objetivos generales que persigue la norma estatal. En concreto, recalca que no sólo el precepto impugnado se inserta dentro de la obligada participación de dichas entidades en los tributos de Navarra, sino que sobre todo, ello supone que la financiación mayoritaria corresponde a la hacienda tributaria de Navarra, por lo que no se provoca ni coadyuva el endeudamiento desordenado de las entidades locales de esta Comunidad. Al respecto se indica que de acuerdo con los datos la situación de las entidades locales de Navarra es, en cuanto al endeudamiento, mejor que el resto de entidades locales de España, con un nivel de endeudamiento medio del 4,8 por 100 frente al 8,35 por 100 del resto del territorio nacional, de modo que la capacidad de endeudamiento de las entidades locales de Navarra es notablemente superior a la media del resto de España. Además, conforme al artículo 130 de la Ley Foral 2/1995 de haciendas locales de Navarra la posibilidad de endeudamiento por las entidades locales de esta Comunidad está supeditada a la existencia de una situación de ahorro neto positivo, de manera que existe ya un mecanismo de control para asegurar los objetivos de estabilidad económico-financiera de la entidad local que corresponda.

6. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 29 de abril de 2011 el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, evacuó el trámite de alegaciones conferido solicitando la desestimación del recurso, a partir de las siguientes alegaciones.

Tras describir la norma impugnada, se expone en detalle, con transcripción de los preceptos pertinentes, el contexto normativo en el que la misma se inserta, formado por los arts. 45 y 46 LORAFNA, desarrollado en las Leyes forales 6/1990, de 2 julio, de la Administración local de Navarra (arts. 61, 259 y 260), 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra (art. 123), y Leyes forales 19/2008 y 16/2008, que establecen la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra.

A partir de lo anterior, comienza el escrito afirmando que la Comunidad Foral de Navarra tiene un modo de financiación de los servicios públicos municipales que es diferente de los de régimen común, en virtud del art. 45 LORAFNA, interpretado por la STC 179/1989, de 2 noviembre. Considera que si la impugnación del Estado prosperase quedaría vacía de contenido la garantía de la foralidad que preserva la disposición adicional primera de la Constitución pues con ello se posibilitaría que las competencias del régimen foral navarro quedasen afectadas en términos que además prohíbe el artículo 86.1 CE, que opera como límite a los decretos-leyes.

A continuación, afirma que la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre la tutela de los ayuntamientos ha sido una de las constantes del régimen foral navarro desde las disposiciones de la Ley paccionada de 16 agosto 1841 y el Decreto-ley de 4 enero 1925 de adaptación del estatuto municipal de Calvo Sotelo. Considera, además que no es trasladable en este caso la doctrina contenida en la STC 148/2006, dado que se trata de adaptar al régimen local navarro la medida anti-déficit para 2011. En concreto sobre la medida estatal afirma que puede llevar al extremo de no permitir que una ley, foral, module su aplicación. Además la impugnación por parte del Estado tiene en realidad alcance de una impugnación preventiva, ya que no se aporta dato alguno que permita vislumbrar que la norma foral conlleve una espiral catastrófica del gasto público, sin que además la representación procesal del Estado haya aportado dato alguno en ese sentido. Se reiteran aquí los argumentos relativos al inferior endeudamiento de las entidades locales de Navarra con respecto a las del resto del Estado. Además de dicho carácter preventivo la demanda desconocería el sistema de financiación de los municipios navarros, que someten las obras de servicios públicos municipales obligatorios a un conjunto de controles derivados de su viabilidad, en la que se tienen en cuenta los estándares establecidos en la legislación y se realiza un control del endeudamiento local puntual y constante.

Se refiere a continuación el escrito a los arts. 45 y 46 LORAFNA y a las Leyes Forales que los desarrollan, ya citadas (6/1990 y 2/1995), exponiendo en detalle el sistema de financiación de las haciendas locales de Navarra y en concreto su participación en los impuestos de Navarra, así como el mecanismo de cooperación económica regulado en el artículo 61 de la Ley 6/1990, cuya finalidad es la garantía de la cobertura de los servicios municipales obligatorios en todo el ámbito de la Comunidad Foral.

Del marco normativo expuesto se concluye que existe un régimen de financiación de las entidades locales de Navarra con características propias y que no se identifica de manera uniforme con el sistema derivado del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. Este régimen diferenciado justifica alguna variante en el control, por parte del Gobierno de Navarra, de los planes de infraestructuras e inversiones locales en la Ley 12/2010. Este sistema singularizado se salvaguarda además expresamente por el propio artículo 14.2 del Decreto-ley 8/2010 que invoca el carácter pactado del régimen foral apelando al art. 64 LORAFNA.

Detalla a continuación la demanda, con datos numéricos, el sistema de financiación de las entidades locales de Navarra haciendo hincapié en que garantiza su nivel de gastos corrientes y que, en concreto, se financiará del 70 al 90 por 100 del plan de inversiones, que puede llegar al 100 por100. Además se establece un sistema muy severo de control que garantiza la viabilidad económica de las inversiones locales, lo que se establece en el artículo 15, apartado 2 y 3, de la Ley Foral 16/2008 midiendo dicha viabilidad en términos de ahorro neto positivo. Es decir, las normas reguladoras del plan de inversiones contienen y exigen las garantías suficientes de viabilidad de la inversión, así como de la capacidad de endeudamiento, por lo que estas medidas no se diferencian de las que ahora establece el artículo 14 del Decreto-ley 8/2010. Por tanto, no hay una contradicción real entre la norma foral que se impugna y la norma estatal de contraste.

Alternativamente, propone el escrito una interpretación integradora entre la norma foral y la estatal. Comienza describiendo el contexto en el que se aprueban los planes de infraestructuras e inversiones locales para los períodos 2005/2008 y 2009/2012. Hace hincapié en que sólo para las entidades locales que tengan obras acogidas a dichos planes de infraestructura se podrán concertar créditos, remitiéndose el resto al régimen establecido en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 mayo. Esta diferenciación de régimen jurídico aplicable a las inversiones locales, según estén o no incluidas y acogidas al plan de infraestructuras locales, ha podido llevar al equívoco que provoca la impugnación del Estado, cuando lo cierto es que tal diferenciación tiene un fundamento objetivo razonable en el propio sistema de financiación de obras de inversiones en función de que se trate o no de servicios públicos obligatorios. No es que las obras acogidas a los planes de inversiones locales no deban ajustarse a las medidas anti déficit y queden extramuros de la misma, antes al contrario, al tener un sistema de control de su viabilidad que verifica la necesidad del gasto por el propio departamento de Administración local, se vela para que el techo de gasto municipal se ajuste a las medidas anti déficit, con la modulación propia derivada del sistema descrito. Por tanto el apartado primero del artículo 8.2 de la Ley foral 12/2010 no queda extramuros de las medidas de reducción del déficit, si bien su propio sistema de financiación, que aporta en casi el 90 por 100 el Gobierno foral, modula la aplicación automática del artículo 14.2 del Decreto-ley del Estado. En concreto la interpretación integradora que se propone es considerar incluida en la expresión “una vez comprobada por el departamento de administración local la viabilidad económica del proyecto”, las exigencias y reducción del déficit para el 2011, en los términos análogos a los que establece el apartado 2 del artículo 8.2 de la Ley Foral 12/2010.

Finalmente se considera que, teniendo en cuenta que el bloque de constitucionalidad que el alto Tribunal deberá aplicar cuando resuelva el recurso será previsiblemente distinto por haberse modificado o derogado el Decreto-ley del Estado, el *ius superveniens* del Estado debe jugar en favor de Navarra y no en contra, de manera que deberá finalizar el recurso por modificación sobrevenida de las normas estatales que se contemplen como parámetro de control de constitucionalidad invocado.

Asimismo solicitó la tramitación de la pieza de suspensión sobre el levantamiento o confirmación de la suspensión antes de que transcurra el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 5 de mayo de 2011, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, y en cuanto a la solicitud que formulan sobre el precepto objeto de recurso, oír a las partes personadas —Abogado del Estado y Gobierno y Parlamento de Navarra— para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

8. Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 108/2011, de 5 de julio, acordando mantener la suspensión del precepto impugnado.

9. Interpuesto recurso de súplica contra el anterior ATC 108/2011 por parte del Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, al que se adhirió el Letrado del Parlamento de Navarra, mediante ATC 160/2011, de 22 de noviembre, el Pleno del Tribunal decidió, en primer lugar, inadmitir por extemporáneo el escrito de recurso presentado por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra el 18 de julio de 2011; y, en segundo lugar, desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra contra el ATC 108/2011, de 5 de julio, en el que se acuerda mantener la suspensión del primer párrafo del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio.

10. Por providencia de 21 de octubre de 2014, se señaló el día 23 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar la constitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Ley Foral 12/2010, en lo que sigue).

El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, considera que la norma foral contradice el mandato contenido en el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (en adelante, Real Decreto-ley 8/2010), incurriendo así en inconstitucionalidad mediata, al vulnerar el título competencial del Estado contenido en el art. 149.1.14 CE o, subsidiariamente, la competencia básica estatal del art. 149.1.11 y 13 CE.

El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra interesan la desestimación del recurso en los términos recogidos en los antecedentes.

2. Antes de abordar el examen de la pretensión de inconstitucionalidad es preciso comprobar la subsistencia de su objeto y delimitar el parámetro al que habremos de acomodar nuestro pronunciamiento.

a) Con carácter previo, debe disiparse cualquier duda sobre la pervivencia del proceso constitucional, pues si bien la norma foral impugnada no ha sido derogada, de acuerdo con su tenor, resulta de aplicación sólo a las entidades locales que tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales “para los periodos 2005-2008 y 2009-2012”.

Sin embargo, ello no impide el examen de su constitucionalidad, de una parte, porque la impugnación tiene un evidente contenido competencial, lo que exige el pronunciamiento de este Tribunal [por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 2 a)].

De otra parte, y como también hemos reiterado, las normas con vigencia definida y limitada en el tiempo, como pueda ser la presente o, paradigmáticamente, las leyes de presupuestos, de carácter anual, no pueden constituir por ello mismo un campo inmune al control de constitucionalidad [STC 76/2014, de 8 de mayo , FJ 2 a), con cita de, entre otras, las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 2; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a), y 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 a)].

b) Confirmada la subsistencia del objeto del proceso, debemos todavía precisar el parámetro para su enjuiciamiento.

De acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens*, la presente controversia competencial deberá resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en este momento [por todas, STC 120/2012, FJ 2 d)]; específicamente, en el caso de la legislación básica hemos reiterado que constituye parámetro de control la vigente en el momento de dictar la correspondiente Sentencia, y no en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad [por todas, SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2; y 26/2012, de 1 de marzo, FJ 2 c)].

Pues bien, durante la pendencia de este proceso se han producido modificaciones esenciales que inciden directamente en el marco aplicable para su resolución.

La primera, y principal, es la reforma constitucional del art. 135, precepto que incorpora expresamente el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, encomendando a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el apartado 3 del precepto constitucional. Este mandato constitucional ha dado lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, cuyo art. 13.5 dispone que “[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley”.

En segundo lugar, la norma estatal de contraste, art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, ha sido objeto de tres modificaciones desde la interposición de este recurso.

En su redacción originaria, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 establecía la interdicción de que las Entidades locales pudieran acudir al crédito público o privado a largo plazo, exceptuando únicamente a aquellas operaciones de endeudamiento “que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos”. Se limitaba así totalmente la posibilidad de endeudamiento hasta el 31 de diciembre de 2011.

i) El precepto fue modificado, por vez primera, mediante la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, que dio nueva redacción al art. 14.2, matizando la limitación originalmente establecida al endeudamiento local a largo plazo.

Dicha disposición condicionó la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo a que las entidades locales hubieran liquidado el ejercicio de 2010 con ahorro neto positivo. Sólo en tal caso podrían concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, siempre que, además, se cumpliera la condición de que el volumen total del capital vivo no excediera del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados.

Además de la citada flexibilización, la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 añadió a la redacción del citado art. 14.2 una referencia a los regímenes forales con este tenor:

“En virtud de sus respectivos regímenes forales, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra de la norma contenida en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente.”

La citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 62 Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados. En dicho proceso se cuestionaba la constitucionalidad de la norma por tres motivos: por vulnerar el principio de seguridad jurídica, al exceder su objeto del contenido propio de una ley de presupuestos; por considerarse arbitraria; y, por último, por lesionar la autonomía financiera de las entidades locales a las que restringe el acceso al crédito, pues se produce una merma de los recursos disponibles. El recurso de inconstitucionalidad núm. 1725-2011 ha sido resuelto por la Sentencia aprobada por el Pleno del Tribunal en fecha 25 de septiembre de 2014, que declaró la constitucionalidad de la citada disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010.

Las partes en este proceso se refieren en sus escritos a esta segunda redacción del art. 14.2, dada por la Ley 39/2010.

Sin embargo, durante su pendencia, han tenido lugar dos modificaciones adicionales de la norma estatal de contraste.

ii) La disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, titulada “Modificación del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”, estableció la prórroga, para el año 2012, del citado art. 14.2 (en la citada redacción otorgada por la Ley 39/2010), añadiendo una actualización del precepto de manera que en las operaciones a concertar en 2012 se tendría en cuenta la liquidación del presupuesto del ejercicio 2011.

Además, desaparece en esta nueva dicción la referencia al art. 64 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), que había sido introducida como se ha expuesto por la Ley 39/2010.

iii) Por último, la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 ha otorgado diferente redacción a la citada disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, (que a su vez había modificado el citado art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 en la redacción que le había sido otorgada por la Ley 39/2010, como ha quedad expuesto).

Con esta última redacción deberá pues contrastarse la norma impugnada.

3. De acuerdo con lo antedicho, la norma básica estatal aplicable a la presente controversia es el art. 14.2 del Real Decreto-Ley 8/2010 que tras las sucesivas modificaciones legislativas brevemente expuestas, tiene en la actualidad el siguiente tenor:

“Las Entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas, que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

Las Entidades Locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo al citado en el párrafo anterior, no supere al establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, podrán concertar operaciones de endeudamiento previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.”

Por su parte, la norma impugnada es el art. 8 de la Ley foral 12/2010, titulado “Medidas de aplicación a las entidades locales en materia económico financiera”, cuyo apartado 2, primer párrafo, se estima contradictorio con el precepto estatal trascrito.

Su tenor es el siguiente:

“Artículo 8. Medidas de aplicación a las entidades locales en materia económico financiera

1. Los recursos derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011 en las entidades locales de Navarra, quedarán afectados a las finalidades que a continuación se relacionan y con el siguiente orden de prelación: a) saneamiento de remanentes de tesorería negativo de la última liquidación, b) disminución del endeudamiento a largo plazo, y c) financiación de inversiones.

De no existir remanente de tesorería negativo ni endeudamiento a largo plazo, los recursos no aplicados en un ejercicio a la financiación de inversiones se destinarán en los sucesivos a las mismas finalidades con el mismo orden de prelación.

2. Las entidades locales que tengan obras acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los periodos 2005-2008 y 2009-2012, podrán concertar créditos para la financiación del porcentaje de aportación que les corresponda, una vez comprobada por el Departamento de Administración Local la viabilidad económica del proyecto.

Para el resto de inversiones no acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales podrán concertar créditos previa autorización del Departamento de Administración Local, cumpliendo la normativa foral de aplicación y los objetivos para la reducción del déficit público correspondiente al año 2011 definidos en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.”

4. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, el art. 8 de la Ley Foral 12/2010, apartado 2, primer párrafo, incurriría en lo que hemos denominado “inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto” (por todas, STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 2), pues la infracción del orden constitucional de distribución de competencias derivaría de su contradicción con la norma estatal básica.

En concreto, la demanda considera que la prevalencia del art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 debe incardinarse en el título del art. 149.1.14 CE norma que, de forma subsidiaria, sería básica en virtud de los ordinales 11 y 13 del art. 149.1 CE, toda vez que se establece en la misma un mínimo común al endeudamiento, que las Comunidades Autónomas podrían restringir más, pero en ningún caso permitir el endeudamiento local en los casos que ésta no autoriza.

Por su parte, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento foral navarros no cuestionan la competencia del Estado, pero alegan que el sistema de convenio económico y la particular tutela financiera de las entidades locales que éste supone sustentan la competencia para dictar normas específicas en materia de endeudamiento local, con base en la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 46 LORAFNA, así como las disposiciones contenidas en la Ley del convenio.

El Real Decreto-Ley 8/2010 se refiere, en su disposición final primera, de un lado, al art. 149.1.13 CE en relación con el art. 156 CE, preceptos que atribuyen al Estado “competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Pública estatal y de solidaridad entre todos los españoles”; y, de otro lado, al título contenido en el art. 149.1.14 CE, de acuerdo con el cual corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de hacienda general y deuda del Estado.

Desde la perspectiva de su encuadramiento competencial, la presente controversia guarda sustancial parecido con la resuelta en la STC 120/2012, de 4 de junio, en relación con el art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. En el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, que debemos dar por reproducido, se recoge la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con el establecimiento de límites al endeudamiento local y, en concreto y por lo que aquí interesa, la delimitación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta modalidad de tutela financiera (con cita, entre otras, de las SSTC 56/1983; 57/1983, de 28 de junio; y 134/2011, de 20 de julio). Por tanto, sobre el encuadre competencial de la materia que aquí importa, debemos dar por reproducidas las consideraciones que hicimos en la citada STC 120/2012, FJ 5 (con cita de las SSTC 56/1983 y 57/1983, de 28 de junio; y STC 134/2011, de 20 de julio), en la que recordamos que la competencia básica sobre ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) ha de considerarse de mayor especificidad que la exclusiva sobre la hacienda general. El carácter básico de la norma estatal se fundamenta por tanto no sólo en el art. 149.1.13 invocado por la norma, sino también en el art. 149.1.11 CE.

El anterior reparto competencial encuentra ahora su reflejo inmediato en el vigente art. 135 CE (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3), cuyo apartado primero establece un claro mandato general de que todas las Administraciones públicas adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria; mandato que se concreta en una atribución a la ley orgánica de desarrollo, que deberá establecer la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, y, por lo que aquí interesa, “los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse”.

Por lo que se refiere a los límites de endeudamiento aplicable a las Entidades locales, la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, aprobada en desarrollo del art. 135 CE, establece en el art. 13.5 (titulado “Instrumentación del principio de sostenibilidad financiera”) que “[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley”. Por su parte, el apartado 6 del art. 135 CE contiene un mandato dirigido específicamente a todas las Comunidades Autónomas que “de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias”.

Del marco competencial expuesto resulta que la autorización concreta de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales corresponde de forma directa a quien tenga atribuida su tutela financiera —Estado o Comunidad Autónoma que ostente la competencia—, si bien corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las condiciones generales o presupuestos que han de permitir dicho endeudamiento [tempranamente, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 16 f); y SSTC 134/2011, FJ 14 b); 196/2011, FJ 12 a); 197/2011, FJ 15; 120/2012, FJ 7], todo ello teniendo en cuenta la doctrina en relación con la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito, competencia que hemos interpretado de forma extensiva “hasta el punto de incluir actos de pura ejecución” [SSTC 133/1997, de 16 de julio, FFJJ 4 B) y 9 A) b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3].

5. Alcanzada la anterior conclusión sobre la materia en la que la norma impugnada se incardina dentro del orden competencial previsto en el bloque de la constitucionalidad, en el art. 149.1.11 en conexión con el ordinal 13 CE, debemos todavía examinar si la norma estatal ha sido dictada en el ámbito competencial que le corresponde y si, finalmente, el mismo esquema de distribución competencial resulta aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

Como hemos reiterado en controversias similares a la presente, para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurran dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2; y 159/2012, de 17 de septiembre, FJ 2).

Por tanto, una vez examinado el reparto competencial en la materia, procede a continuación verificar si la norma estatal que en concreto se considera vulnerada se enmarca en el mismo.

En su dicción vigente, la norma estatal condiciona el acceso al endeudamiento de las entidades locales y sus entidades dependientes en función del estado de sus cuentas, dividiéndolas a estos efectos en tres grupos:

En primer lugar, aquellas que liquiden el ejercicio inmediato anterior con ahorro neto positivo, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, siempre y cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, con sujeción, en su caso, al texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En segundo lugar, en el caso de las Entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que supere el anterior pero no supere el establecido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, podrán concertar operaciones de endeudamiento siempre y cuando tengan la previa autorización del órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales.

En tercer lugar, aquellas entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.

Según lo expuesto con anterioridad, puede concluirse que la norma estatal descrita encuentra acomodo en el esquema de distribución competencial en esta materia, pues establece los límites y las condiciones generales de endeudamiento de las entidades locales (art. 149.1.1 y 13 CE), que se vinculan de forma directa a la concreta situación presupuestaria o, lo que es lo mismo, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que por mandato del actual art. 135 CE vinculan a todas las Administraciones públicas sin excepción (art. 135.1 CE) y deben ser establecidos por el Estado (arts. 135.5 CE).

Dichas condiciones se establecen salvaguardando en todo caso la competencia de autorizar el endeudamiento, que corresponde al órgano que ostente la tutela financiera (la Comunidad Foral Navarra, en este caso). Se permite así el endeudamiento de forma directa cuando los presupuestos están equilibrados, y se impide cuando se supere el endeudamiento vivo recogido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

En concreto, se respeta en el Real Decreto-Ley 8/2010 la distinción entre la autorización de las operaciones de endeudamiento y las condiciones generales bajo las cuales tal endeudamiento está permitido, de manera que, como ha quedado expuesto, las Comunidades Autónomas que tengan atribuida la tutela financiera de los entes locales, tendrán la competencia para autorizar el endeudamiento.

La anterior conclusión es coherente con la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con el alcance y extensión de las competencias del Estado para establecer los límites al endeudamiento. Así se reiteró específicamente en la citada STC 134/2011, de 20 de julio, en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, norma que condicionaba la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales a que se hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria. Entonces afirmamos que se trataba de una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE y que no comporta vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado [FJ 14 b)].

En cuanto a su alcance, también hemos insistido en que la competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito es extensa e incluye actos de pura ejecución, lo que “pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149.1.11 y 13 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de ‘hacienda general’, contemplado en el art. 149.1.14 CE” (STC 120/2012, FJ 5; con cita de, entre otras, las SSTC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3; y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3). A ello hay que añadir que la conexión entre los títulos contenidos en los ordinales 11 y 13 no puede desconocer, por otro lado, el amplio contenido de este último, que como se ha recordado en la STC 34/2013, de 14 de febrero [FJ 4 b)], con cita de muchas anteriores, contiene una competencia que no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, sino que tienen un alcance más amplio, amparando todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que se encuentra garantizar la unidad económica así como alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial o incidir en principios rectores de la política económica y social.

La norma estatal es, en fin, coherente con lo previsto en los arts. 13.5 y 20.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, norma que desarrolla el art. 135 CE; el primero establece que “[l]a autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley”; por su parte, el art. 20.2 de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera prevé que “[e]n los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de deuda pública de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la corporación local incumplidora, precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera”.

6. Sentado lo anterior, y antes de abordar la posible contradicción entre la norma estatal de contraste y la norma foral que se impugna, debemos todavía determinar si el esquema competencial descrito se aplica en los mismos términos a todas las Comunidades Autónomas.

Como ha quedado expuesto, los respectivos alegatos de las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento Navarros defienden que en el caso de la Comunidad Foral de Navarra sus competencias derivadas del sistema de convenio económico deben conducir a otra conclusión, con base en dos tipos de argumentos:

a) En primer lugar, se afirma que, sin perjuicio de las competencias del Estado, deben tenerse en cuenta para resolver esta controversia las competencias de esta Comunidad foral sobre tutela financiera de las entidades locales, cuyo alcance es más amplio que para las Comunidades Autónomas del sistema común, en atención al régimen especial de convenio económico.

A partir de lo anterior, las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento navarros consideran que la Comunidad Foral de Navarra tiene un régimen de autonomía singular, que deriva directamente del reconocimiento de sus derechos históricos en la disposición adicional primera de la Constitución española. Ello, razonan, daría lugar al reconocimiento constitucional de competencias históricas que se proyectan tanto sobre la materia de Administración local como la materia financiera, en los términos establecidos en el art. 46 LORAFNA y que se plasmó en las leyes forales 6/1990, de 2 julio, de Administración local de Navarra, y 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra. La consecuencia de lo anterior es que no les resulte de aplicación el modelo vigente para el resto del Estado, sino el régimen propio local, establecido en el art. 48 del vigente convenio económico.

Concluyen, en cuanto a la competencia general, que las propias leyes de estabilidad y la norma estatal que se pretende vulnerada se remiten al art. 64 LORAFNA, de donde resulta que el límite a las competencias históricas de Navarra es la unidad constitucional, de manera que esta Comunidad no está sujeta por entero a las bases o legislación básica sino a su esencia inherente a la unidad constitucional. En concreto, en este caso la unidad se concreta en los objetivos de la política económica general fijados por el Estado en orden a la reducción del déficit público y el equilibrio presupuestario, “concretados para Navarra, de común acuerdo con ella”.

Tal peculiaridad o especialidad, se aduce, no contradice las competencias del Estado, sino que tiene como objetivo preservar la diversidad foral a través del acuerdo entre el Estado y Navarra, que además ha sido reconocida expresamente en materia de estabilidad presupuestaria; en concreto en el apartado uno de la disposición final cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria así como en el art. 14.2 del Real Decreto 8/2010, que expresamente incorporaba, en la redacción entonces vigente, la mención al régimen foral de Navarra.

Esta tesis no puede prosperar. Con carácter general, hemos reiterado que el régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución española, y no al margen de ella. Por tanto, debemos comenzar por descartar desde este momento que, como sostienen las representaciones procesales del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra y del Parlamento de Navarra, el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial que ha quedado expuesto, y permita por tanto un mayor ámbito de actuación posible en la determinación de los límites al endeudamiento de las entidades locales.

En concreto, debemos además recordar la doctrina constante de este Tribunal, y en particular la STC 148/2006, de 11 de mayo (FJ 6), en la que ya rechazamos expresamente el argumento, reiterado ahora sin embargo por las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento navarros, de que la única forma de armonizar las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE con las competencias de la Comunidad Foral pasaría por reconocer que ésta se encuentra vinculada a la esencia de lo básico y no a todos sus detalles.

Efectivamente la disposición adicional primera de la Constitución permite que la Comunidad Foral de Navarra pueda mantener una serie de competencias que históricamente le hubiere correspondido, aunque sólo en la medida en que éstas hayan sido asumidas por la norma estatutaria; esto es, en el caso de Navarra, mediante la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, norma que integra el bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC) al delimitar el ámbito competencial de la Comunidad Foral [SSTC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a), con cita de las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, F3; 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; 123/1984, de 18 de diciembre FJ 3; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6]. De esta manera, “el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria” [STC 208/2012, FJ 4 a); doctrina reiterada posteriormente, STC 207/2013, FJ 2].

En cuanto al contenido de la garantía institucional de foralidad, en su vertiente financiera, hemos reiterado que tiene una vertiente material, consistente en que es fundamentalmente tributario, implicando en concreto “la posibilidad de que la Comunidad Foral disponga de un sistema tributario propio, si bien en coordinación con el del Estado”, así como una vertiente participativa, lo que implica en concreto que dicho sistema tributario debe ser acordado previamente con el Estado. Por tanto “[l]a Comunidad Foral tiene así un plus de participación en la delimitación del sistema, pero no le es dado decidir unilateralmente sobre su contenido” [STC 208/2012, FJ 4 b), con cita de la STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8; doctrina reiterada en la STC 207/2013, FJ 2].

Al hecho de que el régimen foral tenga un contenido sustancialmente tributario es preciso añadir que, en todo caso, como dijimos en la STC 208/2012, las remisiones históricas contenidas en la LORAFNA (art. 2) “han de ser interpretadas en el actual contexto, lo que permite concluir que se refieren a las citadas líneas básicas del sistema de Convenio, pero no a su contenido material en cada momento histórico, contenido que, por otro lado, ha experimentado una sustancial transformación en el último siglo” [STC 208/2012, FJ 4 a)].

Es, hemos insistido, un sistema evolutivo que se enmarca en la Constitución y en el Derecho de la Unión Europea. Y si se trata de un régimen evolutivo, no puede ignorarse la sustancial modificación del régimen jurídico del gasto público, y en concreto de la estabilidad presupuestaria, tanto desde la perspectiva puramente nacional, con la reforma del art. 135 CE y la aprobación de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; como, también, a consecuencia de las reformas del marco jurídico del Derecho de la Unión Europea que han tenido lugar desde el año 2011.

El ámbito competencial de la Comunidad foral navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser pues interpretado al margen de dicho contexto sino únicamente dentro del mismo. No es preciso recordar, en fin, que el art. 135 CE se aplica lógicamente por igual en todo el territorio nacional, sin que el precepto contenga excepción alguna que permite avalar la tesis sostenida por la Comunidad Foral demandada.

Por último, no enerva la anterior conclusión la disposición final tercera de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que establece que “[e]n virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la LORAFNA, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra”. La misma referencia al art. 64 LORAFNA se incluía en la segunda modificación del art. 14.2 del Real Decreto 8/2010, tras su modificación por la Ley 39/2010, conforme se ha expuesto, si bien la misma ha desparecido de la dicción vigente de la norma, que no se refiere ya expresamente a Navarra.

Pues bien, sobre el alcance del art. 64 LORAFNA ya hemos afirmado que “hace referencia al ejercicio de las competencias estatales y forales y no a su alcance funcional. Así, la alusión a que las relaciones entre ambas Administraciones se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral tiene su ámbito natural de proyección en el ejercicio de las competencias y, singularmente, en la vertiente participativa bilateral o multilateral, y no en el alcance de las competencias del Estado (singularmente las básicas) y de la Comunidad foral. Por todo ello tampoco es posible invocar los arts. 64.1 y 2.2 LORAFNA para reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público” (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 8). De esta manera, incluso, con anterioridad a la reforma constitucional, ya establecimos que “[l]a aprobación de la Ley general de estabilidad presupuestaria por parte de las Cortes Generales (Ley 18/2001, de 12 de diciembre) y de su Ley complementaria (Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre) tampoco han introducido cambios en este sentido, puesto que las alusiones contenidas en ambos casos a que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra se llevará a cabo conforme a lo establecido en el art. 64 LORAFNA no se traducen en una vinculación menos intensa a las obligaciones derivadas de ambos textos, sino en una participación más directa de la Comunidad foral (básicamente a través de la comisión coordinadora integrada por representantes de la Administración del Estado y la Administración foral) en su aplicación. Prueba de ello es la reforma del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra llevada a cabo a través de la Ley 25/2003, de 15 de julio, que ha atribuido nuevas funciones a este órgano de colaboración. Pero ni el texto del Convenio ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales con el reconocimiento del Estado (criterios éstos reconocidos en las SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6, y 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4) permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra mayores ámbitos de autonomía de gasto que a las restantes Comunidades Autónomas” (STC 148/2006, FJ 7).

Por tanto, tampoco la remisión al art. 64 LORAFNA puede interpretarse como una excepción, en bloque, a las disposiciones estatales en materia de limitación del endeudamiento y déficit sino, todo lo más, como una cláusula que refleja un plus de participación de esta Comunidad Autónoma en las decisiones que, en todo caso, corresponde tomar al Estado, en ejercicio de su competencia.

b) Como segundo argumento, sostienen las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento de Navarra que tampoco puede aplicarse la norma estatal en los mismos términos, porque ello supondría desconocer la contrapartida que supone el régimen especial de tutela financiera de las Entidades locales en esta Comunidad foral. Por ello, alegan que la norma impugnada no puede ser enjuiciada fuera del mismo, esto es sin tener en cuenta que se inserta en un conjunto normativo formado por los artículos 45 y 46 LORAFNA, desarrollado en las leyes forales 6/1990, de 2 julio, de la Administración local de Navarra (arts. 61; y 259 y 260), 2/1995, de 10 marzo, de haciendas locales de Navarra (art. 123), y Leyes forales 19/2008 y 16/2008, que establecen la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra. A partir lo anterior, se afirma que la Comunidad Foral de Navarra tiene un modo de financiación de los servicios públicos municipales que es diferente de los de régimen común, en virtud del artículo 45 LORAFNA, interpretado por la STC 179/1989, de 2 noviembre. No sólo el precepto impugnado se inserta dentro de la obligada participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, sino que sobre todo, ello supone que la financiación mayoritaria corresponde a la hacienda tributaria de Navarra, por lo que no se provoca ni coadyuva el endeudamiento desordenado de las Entidades locales de Navarra. Además, se indica que, de acuerdo con los datos, la situación de dichas entidades locales mejor que la media de España, con un nivel de endeudamiento medio del 4,8 por 100 frente al 8,35 por 100 del resto del territorio nacional, de modo que la capacidad de endeudamiento de las entidades locales de Navarra es notablemente superior a la media del resto de España. Además, conforme al artículo 130 de la Ley foral 2/1995 de haciendas locales de Navarra la posibilidad de endeudamiento por las entidades locales de esta Comunidad Foral está supeditada a la existencia de una situación de ahorro neto positivo, de manera que existe ya un mecanismo de control para asegurar los objetivos de estabilidad económico financiera de la entidad local que corresponda.

Este argumento debe ser también desestimado. Para ello debemos trasladar aquí la doctrina contenida en la STC 134/2011, de 20 de julio, FFJJ 16 y 17, donde en relación precisamente con la competencia de la Generalitat de Cataluña para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006 (correlativo del art. 48.1 EAC 1979) afirmamos que, siendo claro que esta Comunidad Autónoma podía ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca *ex* art. 149.1.18 CE, también lo es que ello no impide la prevalencia de otros títulos, en concreto y por lo que aquí interesa, los títulos estatales de ordenación económica y del crédito que determinan la intervención del Estado, títulos que avalan que la apelación al crédito deba quedar sujeta, tanto a la hora de establecer los límites como de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control del Estado (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 16, con cita de la STC 57/1983, FJ 5).

Asimismo, debe rechazarse el argumento esgrimido por la representación de la Comunidad Foral de Navarra en el sentido de que la medida del Estado supone cercenar en buena medida el régimen de financiación local, lo que en última instancia impediría la puesta en marcha de servicios locales básicos. Esta alegación, secundaria en los alegatos y que encuentra conexión directa con el principio de suficiencia, no puede ser atendida tampoco. El endeudamiento es obviamente uno de los recursos posibles que nutren las haciendas de las entidades locales, pero no es el único recurso, ni siquiera el principal. A ello hay que añadir que, frente a lo que sucede por ejemplo con los ingresos tributarios, el endeudamiento tiene siempre una contrapartida que no puede obviarse, pues supone siempre un mayor gasto futuro en concepto de intereses, por lo que un endeudamiento descontrolado pone también en peligro, si cabe incluso más, la propia suficiencia financiera.

Finalmente, y de forma similar a lo alegado en el pleito decidido en la STC 148/2006, los Letrados de la Comunidad foral consideran que no se vulneran los objetivos de la norma estatal, ni las bases y la planificación general de la economía, en un supuesto como el presente, en que los datos presupuestarios permiten concluir que las entidades locales de esta Comunidad tienen una situación equilibrada que permitiría un régimen de endeudamiento más flexible. Pues bien, por las mismas razones que ya señalamos en la citada STC 148/2006, FJ 9, tal argumento debe ser expresamente rechazado. Incluso tal escenario positivo desde la perspectiva presupuestaria, sin perjuicio de que no es inmutable, no puede afectar al grado de vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a los límites de endeudamiento previstos por el Estado para todos los entes locales. A ello debe añadirse, usando en esencia la misma argumentación que en la Sentencia y fundamento citados, que la posible vulneración del art. 149.1.13 CE y, por lo tanto, la incidencia de las medidas presupuestarias autonómicas en la ordenación general de la economía no puede valorarse desde la perspectiva de las medidas impugnadas aisladamente consideradas, sino desde la que ofrece la existencia de los otros legisladores autonómicos que ostentan la tutela financiera sobre sus entidades locales, y que por tanto tendrían la misma legitimidad para establecer condiciones específicas de endeudamiento de sus entidades locales con la posibilidad cierta de incrementar, de forma agregada, el endeudamiento total de las entidades locales.

Descartado por tanto que el régimen de convenio suponga diferencia alguna en la aplicación de las obligaciones derivadas de la estabilidad presupuestaria consagrada en el vigente art. 135 CE, y concretada en las limitaciones al endeudamiento local reguladas en la norma estatal, debemos rechazar también que la tutela financiera sobre las entidades locales que tiene asumida esta Comunidad Foral le permita establecer criterios de endeudamiento diferentes a los establecidos por el Estado, pudiendo por tanto exclusivamente autorizar el endeudamiento, en los términos ya expuestos en el fundamento anterior.

7. Concluido que la norma estatal de contraste se ha dictado en ejercicio de la competencia atribuida al Estado, y que el reparto competencial en esta materia se aplica también a la Comunidad Foral de Navarra, debemos a continuación examinar si la norma foral impugnada contradice la vigente legislación estatal, tras las modificaciones que se han examinado, ya que como hemos reiterado este Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados “tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia” (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2, con cita de anteriores).

Según ha quedado expuesto en los antecedentes, tanto la norma foral como la estatal se refieren a los límites al endeudamiento de las entidades locales. En concreto, la contradicción que se encuentra en el origen de esta controversia se refiere a las condiciones que deben concurrir para que pueda autorizarse por el órgano competente la concertación de operaciones de crédito.

Como en todos los casos en que hemos analizado supuestos similares, la respuesta a esta cuestión debe partir del contraste entre el precepto impugnado y la norma estatal que sirve de parámetro de control inmediato, es decir, en este supuesto, entre el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En este punto debe tenerse en cuenta que los argumentos esgrimidos por las partes en este proceso se refieren siempre a la dicción de la norma estatal pretendidamente vulnerada, según la redacción otorgada por la disposición final decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011. Como ha quedado expuesto, esta disposición supeditó la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, por parte de las Entidades locales, a que el ejercicio anterior (2010) se hubiera liquidado con ahorro neto positivo, siempre que el volumen total del capital vivo no excediera del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados, con sujeción, en su caso, al texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales y a la normativa de estabilidad presupuestaria.

En la dicción vigente, tras las modificaciones acometidas por la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se establecen las condiciones de endeudamiento con carácter indefinido, de manera que lo que inicialmente era una medida transitoria ahora es una medida definitiva. Además, dichas condiciones de endeudamiento son también más flexibles, de manera que se supedita la concertación de nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, pero se admite en todo caso que aquellas entidades locales que tengan un volumen de endeudamiento que, excediendo el 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados, no supere al establecido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, puedan concertar operaciones de endeudamiento siempre que así lo autorice el “órgano competente que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales”.

De acuerdo con su tenor, el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley foral 12/2010 permite el endeudamiento de las entidades locales cuando éstas tengan obras acogidas a los planes de infraestructuras e inversiones locales para los periodos 2005-2008 y 2009-2012, y siempre que dicha financiación se destine a financiar el porcentaje de aportación que les corresponda, una vez comprobada por el Departamento de Administración local la viabilidad económica del proyecto.

Es evidente que persiste, incluso tras la modificación de la norma estatal de contraste, una contradicción formal entre ambos preceptos, pues la norma foral no se refiere al endeudamiento neto que ya tuvieran estas entidades locales, sino que vincula la posibilidad de endeudarse únicamente al destino de dicho endeudamiento, omitiendo los criterios a que se refiere la norma estatal de contraste. De hecho, el segundo párrafo del art. 8.2 de la citada Ley Foral 12/2010, no impugnado, sí se refiere expresamente a los criterios contemplados en la norma estatal, lo que permite interpretar que la norma foral impugnada pretendía establecer un supuesto excepcional de endeudamiento de las entidades locales, adicional al previsto en la norma estatal de contraste. En efecto, el citado segundo párrafo del art. 8.2 establece que “[p]ara el resto de inversiones no acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales podrán concertar créditos previa autorización del Departamento de Administración Local, cumpliendo la normativa foral de aplicación y los objetivos para la reducción del déficit público correspondiente al año 2011 definidos en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.”

Constatada de esta manera la contradicción entre ambos preceptos, declaramos la inconstitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, de la Ley foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, sin que proceda declarar la nulidad en la medida en que los ejercicios (2005-2008 y 2009-2012) ya han transcurrido y con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica y los intereses de terceros que pudieran verse afectados por una declaración de nulidad.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad del art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1528-2011, al que se adhiere el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y desde el pleno respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulamos el presente Voto particular discrepante por las razones que expusimos durante la deliberación, y que resumimos seguidamente.

1. En sendos votos particulares a las SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, y 110/2014, de 26 de junio, hemos expresado nuestra discrepancia con la interpretación sostenida por la mayoría, que en nuestra opinión priva de significado tanto a la naturaleza como al alcance del régimen singular del que goza la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo establecido por la disposición adicional primera CE y la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), plasmado en el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio. A diferencia de aquellas resoluciones, que versaron sobre la vertiente tributaria del régimen foral, este proceso se ocupa de una materia diferente, la tutela financiera de las entidades locales, concretamente en lo relativo a sus límites de endeudamiento. Permanece sin embargo invariada la tesis subyacente, recogida en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la Sentencia, que descarta que el régimen de Convenio suponga una excepción al marco competencial general, permitiendo a la Comunidad Foral un mayor ámbito de actuación en la determinación de los expresados límites de endeudamiento.

Por ello, en aras a la brevedad, nos remitimos a las consideraciones generales vertidas en los citados votos particulares, ya que *prima facie* la razón de nuestro disentimiento no estriba en que el ámbito de actuación de la Comunidad Foral sea mayor o menor, sino en que se rige por reglas diferentes, que la Sentencia declina tomar en consideración.

2. Como reflejo de lo dispuesto en el art. 46 LORAFNA, el art. 48 de la Ley del convenio atribuye a la Comunidad Foral, “en materia de Haciendas Locales, las facultades y competencias que ostenta al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto ley Paccionado, de 4 de noviembre de 1925, y demás disposiciones complementarias”. Por su parte, la disposición adicional séptima de la Ley del convenio determina que “las facultades de tutela financiera respecto a las entidades locales que en cada momento desempeñe el Estado en relación con la aplicación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, corresponderán a la Comunidad Foral, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales navarras inferior al que tengan las de régimen común”.

Cabalmente, estas previsiones hubieran debido ser el punto de partida del juicio de constitucionalidad propio de este proceso, al objeto de indagar el alcance y los límites de la competencia atribuida a la Comunidad Foral por el bloque de la constitucionalidad. Una competencia foral que abarca todas las facultades del Estado, incluidas por tanto las legislativas, con el único límite explícito de la autonomía local. Así lo hizo la reciente STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, para la tributación local en Navarra, y carece de justificación que no se haya adoptado ahora el mismo enfoque, cuando en la Comunidad Foral la tributación local y la tutela financiera de las entidades locales responden a las mismas reglas del bloque de la constitucionalidad.

No es el caso de abordar detenidamente en este momento la evolución histórica, sino de verificar que, en el ámbito de las haciendas locales, el reconocimiento de la singularidad foral navarra, derivada directamente del bloque de la constitucionalidad, ha sido una constante del ordenamiento jurídico estatal: así lo confirman el art. 1.2 del vigente texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y la disposición adicional única.2 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Importa subrayar que la reforma del art. 135 CE no ha alterado esta concepción, como pone de manifiesto la disposición final tercera.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, que una vez más se remite a lo dispuesto en el Convenio económico para determinar su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra. Del mismo modo, la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, recoge en su apartado 3 el régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tutela financiera de las entidades locales, por remisión a lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley del convenio.

Mención aparte merece la norma estatal que se dice vulnerada, el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Su párrafo segundo remite una vez más al Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra para enmarcar la aplicación del propio apartado, que fija los límites de endeudamiento a largo plazo para la financiación de inversiones de las entidades locales. Siendo éste el objeto directo del litigio, con mayor razón debió formar parte de la *ratio decidendi*.

Sin embargo, en una argumentación lineal que choca con las reglas de la interpretación sistemática, la Sentencia de la mayoría niega todo valor jurídico tanto a las previsiones de la LORAFNA y de la Ley del convenio económico como al citado conjunto de cláusulas generales de salvaguarda y disposiciones específicas que, desde el propio ordenamiento estatal, reflejan la evidente diferencia que en este ámbito asiste a la Comunidad Foral de Navarra en la disciplina de las haciendas locales.

3. Nuestra discrepancia es así, esencialmente, conceptual. Como hemos apuntado al principio, tal diferencia no se traducirá necesariamente y en todos los casos en un ámbito de actuación mayor, porque no cabe descartar de raíz que las normas que rigen la singularidad foral desemboquen en resultados similares a los aplicables a las Comunidades Autónomas de régimen común. Tampoco sostenemos que el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra haya de ser interpretado al margen de la sustancial modificación que ha experimentado el régimen jurídico del gasto público a raíz de la reforma del art. 135 CE y la subsiguiente aprobación Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera. Coincidimos con la Sentencia de la mayoría cuando afirma que el ámbito competencial de la Comunidad Foral de Navarra en relación con el endeudamiento local no puede ser interpretado al margen de dicho contexto sino dentro del mismo. Pero una cosa es la interpretación evolutiva de la singularidad foral, que nadie discute, y otra bien distinta negar de plano que dicha singularidad foral exista o que deba ser tenida en cuenta en el juicio de constitucionalidad.

4. En el caso a examen, hubiera resultado perfectamente posible alcanzar una conclusión diferente a la inconstitucionalidad, incorporando a la interpretación de los textos legales lo hasta aquí expuesto, en una lectura integradora de los objetivos de estabilidad presupuestaria en el ámbito local con el margen del que dispone la Comunidad Foral de Navarra en la materia concernida. Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento de Navarra han aducido que la norma foral impugnada no contradice materialmente la norma estatal, sino que lleva a cabo una adaptación congruente y proporcionada de las medidas estatales, preservando sus objetivos generales. Invocan al respecto el art. 130 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Según este precepto, las entidades locales precisarán autorización de la Administración de la Comunidad Foral para concertar operaciones de crédito cuando, en base a la liquidación de los presupuestos del último ejercicio, se deduzca algún ahorro neto negativo. Con la solicitud de autorización se acompañará un plan de saneamiento financiero que deberá aprobar el Pleno de la corporación, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan como mínimo ajustar a cero el ahorro neto negativo de la entidad.

No existe pues diferencia sustancial insalvable entre la disposición impugnada, interpretada en conexión con las restantes normas forales aplicables, y el art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, que, tras la modificación operada por Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público —que como *ius superveniens* se erige en parámetro de enjuiciamiento—, fija asimismo los límites de endeudamiento en función del ahorro neto positivo, y en condiciones más flexibles que la redacción originaria.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 172/2014, de 23 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:172

Recurso de inconstitucionalidad 5011-2011. Interpuesto por la Xunta de Galicia respecto de diversos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011.

Sistema de financiación autonómica: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos.

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es coincidente con los recursos de inconstitucionalidad resueltos por nuestras SSTC 76/2014, 152/2014 y 163/2014, cuya doctrina debe darse aquí por reproducida [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5011-2011, interpuesto por la Xunta de Galicia contra los artículos 128 a 131 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal con fecha 16 de septiembre de 2011 el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el capítulo II del título VII (artículos 128 a 131) de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010), así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados.

A juicio del órgano autonómico recurrente los preceptos impugnados suponen la adopción de una serie de decisiones sobre la financiación autonómica determinantes de una merma muy significativa en los recursos de la Comunidad Autónoma, lo que determina que se entienda vulnerada la autonomía política y la suficiencia financiera de Galicia. Así, se denuncia la infracción de los arts. 2, 9.3, 31.2, 40.1, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, todos ellos de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1, 3.2 y 4.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue), y con los artículos 42, 44 y disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Galicia. Igualmente se alega la vulneración del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, relativo al sistema de financiación autonómica, así como de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

A los preceptos impugnados se les reprocha dos aspectos principales:

En primer lugar, que no incluyen los créditos o partidas referidas al pago a la Comunidad Autónoma de Galicia de los anticipos de fondos y recursos adicionales del nuevo modelo de financiación correspondiente al año 2011, concretamente el atinente al fondo de cooperación y a los recursos adicionales que, según el art. 6 de la Ley 22/2009, se habían de integrar en el sistema de financiación en el año 2010, incumpliéndose por tanto no sólo lo pactado en el citado acuerdo del consejo de política fiscal y financiera sino, en concreto, la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, a cuyo tenor el Estado debía haber dotado un anticipo en el año 2011 del cien por cien de los recursos adicionales.

Como prueba de que en 2011 era exigible dotar los citados anticipos se refiere la demanda, en su página 54, a sendas órdenes de la Ministra de Economía y Hacienda, de 23 de diciembre de 2009 y de 22 de marzo de 2010, que respectivamente recogían los citados anticipos, previstos por la citada disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009, para los ejercicios 2009 y 2010.

En segundo lugar, se denuncia la improcedente determinación del fondo de suficiencia global ya que no se habría ajustado a la cifra pactada en la comisión mixta, incumpliéndose determinados requisitos en los cálculos del importe de dicho fondo para el año 2011, incumplimiento que produce el efecto de reducir los ingresos de la Comunidad Autónoma respecto a los pactados en el momento de adoptarse el sistema de financiación autonómica. Esto resulta contrario al denominado *status quo*, esto es, el parámetro que informa la financiación autonómica y según el cual ninguna Comunidad Autónoma puede perder financiación con el cambio de modelo.

Se añade a lo anterior que el fondo de suficiencia consignado en la sección 36 (sistemas de financiación de entes territoriales), Programa 941M, concepto 451 se ha calculado a partir de un fondo de suficiencia global del año base 2007 que es diferente al que se recogió en el acuerdo de comisión mixta Estado-Comunidad de Galicia de fecha 21 de diciembre de 2009, lo que por sí sólo determinaría ya la vulneración del bloque de la constitucionalidad,

Por tanto, la Ley de presupuestos habría llevado a cabo una regularización del fondo de suficiencia sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 10.2 de la Ley 22/2009, lo que se confirma por el propio artículo 129, también impugnado, precepto que reconoce que la financiación definitiva del año 2009 se deberá realizar durante 2011 y no, como se ha hecho, en la Ley de presupuestos. La citada regularización deriva en parte de la modificación de los tipos del impuesto sobre el valor añadido (IVA), lo que resulta contrario a la los artículos 20 y 21 de Ley 22/2009 y al art. 13 LOFCA, pues se ha realizado además no sobre datos reales sino sobre meras proyecciones o previsiones.

La conclusión de todo ello es la reducción de los recursos de los que va a disponer la Comunidad Autónoma para el año 2011 como consecuencia de reducirse, en la forma expuesta, los recursos financieros con los que debería contar de aplicarse correctamente la previsiones del vigente sistema de financiación autonómica, lo que implica la vulneración de la autonomía y suficiencia financieras de la Comunidad Autónoma.

En total, considera la demanda que las anteriores omisiones le ha ocasionado un perjuicio, en cuanto a financiación que ha dejado de obtener en el ejercicio, de 805,43 millones de euros. Esta reducción, además de incumplir la cláusula del *status quo*, supone una lesión del principio de seguridad jurídica, además del de autonomía financiera y suficiencia.

2. Por providencia de 18 de octubre de 2011 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se llevó a efecto en el de lo que se llevó a efecto en el de 31 de octubre de 2011 (número 262).

3. El 26 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General el escrito del Abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento y solicita que se le prorrogue el plazo de alegaciones del art. 34.2 LOTC por ocho días más.

4. El 28 de octubre de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente del Senado por el que se comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha 31 de octubre de 2011 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Asimismo acordó su remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Mediante providencia de 31 de octubre de 2011 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado, teniéndole por personado en la representación que legalmente ostenta y prorrogándose en ocho días más el plazo concedido por providencia de 18 de octubre de 2011, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. El 16 de noviembre de 2011 se registra en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado, por el que se interesa la desestimación total del recurso con base en las alegaciones que en lo que sigue se resumen y que coinciden sustancialmente con las presentadas en los recursos de inconstitucionalidad 1425-2011 y 5007-2011.

Comienza el escrito de alegaciones considerando que la demanda no ha levantado la carga alegatoria, construyendo además de forma incorrecta el canon de constitucionalidad.

A continuación, se realiza una breve descripción del contenido y finalidad de los dos artículos impugnados, en conexión con el marco jurídico de la financiación autonómica.

El artículo 128 regula las entregas a cuentas del fondo de suficiencia global, establecidas en el art. 20.1, en relación con el art. 11.2 de la Ley 22/2009, de 18 diciembre, reguladora del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía (Ley 22/2009). Pues bien, esta Ley arbitra mecanismos para garantizar la suficiencia, si bien deben tenerse en cuenta las diferencias entre la denominada “suficiencia estática”, que se centra en la determinación de las necesidades básicas de financiación y recursos financieros del sistema en el año base, y la “suficiencia dinámica”, que se refiere a la evolución del sistema de financiación. Por tanto, esta última abarca las entregas a cuenta o financiación provisional, y las liquidaciones definitivas o financiación definitiva. La financiación de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, sin perjuicio de que las entregas a cuenta se basen en previsiones. En concreto, el fondo de suficiencia global es un mecanismo de cierre del sistema de financiación al igual que el homónimo fondo regulado en la Ley 21/2001, que regulaba el anterior sistema de financiación. Así se expuso en la STC 248/2007, de 13 diciembre, FJ 5, con consideraciones son aplicables ahora. En tanto que recurso de cierre del sistema asegura que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del fondo de garantía y el propio fondo de suficiencia. Esto es, de acuerdo con el art. 10.1 de la Ley 22/2009, el fondo de suficiencia, con referencia al año base, es la diferencia positiva o negativa entre las necesidades globales de financiación, por un lado, y la suma algebraica de su capacidad tributaria (art. 8 de la Ley 22/2009) y la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales (art. 9 de la misma norma), por el otro.

Cuando de lo que se trata es de la financiación provisional, que se refleja en las entregas a cuenta, el fondo de suficiencia global depende fuertemente en su evolución de la marcha de los ingresos tributarios del Estado en los denominados impuestos compartidos (el denominado ITE al que se refiere el último párrafo del art. 20.2 de la Ley 22/2009), tal y como resulta de la propia fórmula prevista en el art. 20.1 de la misma ley. Pues bien, precisamente por su función de cierre del sistema el valor inicial del fondo de suficiencia (cuyo valor se determina en comisión mixta) debe ser “objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley” (arts. 13.3 LOFCA y 10, apartados 2 y 3, 11 y 20 de la Ley 22/2009) debiendo asimismo revisarse como prevén los arts. 13.4 LOFCA y 21 de la Ley 22/2009, para lo cual no resultan precisos ulteriores acuerdos en comisión mixta (arts. 20.3 y 21.1 de la Ley 22/2009).

Por su parte, el artículo 129 también impugnado, regula la liquidación definitiva del ejercicio 2009. Esta liquidación definitiva es la primera a la que resulta aplicable la ley 22/2009, y como efectivamente las entregas a cuenta para el ejercicio 2009 se habían basado en unas previsiones de mayor crecimiento económico, a falta de liquidación definitiva de los recursos del sistema para 2009, los mejores datos disponibles en el momento de redactar el anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2011 revelaban que existiría saldo a favor del Estado, que se recuperará mediante retenciones a practicar a partir del 1 de enero de 2012, según dispone la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009.

Expone a continuación el funcionamiento del sistema de relaciones financieras derivado de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, centrándose en el papel de los anticipos a cuenta de la liquidación final.

Hechas las anteriores consideraciones acerca del funcionamiento del sistema, se centra el alegato del Abogado del Estado en los concretos argumentos de inconstitucionalidad, para concluir que no se ha levantado suficientemente la carga de argumentar que la doctrina reiterada de este Tribunal exige para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma susceptible de ser impugnada en esta jurisdicción. Tras citar la extensa doctrina constitucional que alude a la exigencia de dicha carga (por todas, SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 149/2011, de 28 de septiembre, FJ 1, y con cita de muchas otras), concluye que la demanda no aporta ni una sola razón constitucional de por qué se recurre el art. 129. Por ello, considera que en su caso la pretendida insuficiencia financiera habrá de entenderse imputada únicamente al art. 128, ya que el art. 129 establece las normas para la liquidación definitiva de la financiación relativa a un ejercicio ya pasado, 2009, por lo que es evidente que carece de todo sentido imputarle que limita los anticipos a cuenta de la liquidación definitiva de 2011, que todavía no se ha producido.

En concreto, para el Abogado del Estado la queja de inconstitucionalidad se ciñe a dos cuestiones:

En primer lugar, a que la Ley de presupuestos no contiene ningún crédito presupuestario para el pago de anticipos “a cuenta de los fondos y recursos adicionales”, contradiciendo así la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009. En realidad, la demanda parece confundir la figura del anticipo y las entregas a cuenta, de naturaleza muy distinta. Además, y por lo que se refiere a la falta de créditos correspondientes al fondo de cooperación, que se piden como “anticipo”, la demanda cita las cifras prevista en 2007, con respecto a la liquidación definitiva de 2009, lo que constituye un error que priva totalmente de base a la pretensión de inconstitucionalidad en relación con dicha ausencia de crédito concreta.

En segundo lugar, se refiere la demanda a las entregas a cuenta del fondo de suficiencia, contenidas en el art. 128, y que se habrían calculado sin ajustarse a lo dispuesto en la Ley 22/2009, puesto que se ha regularizado el fondo sobre la base de meras estimaciones y sin esperar a la liquidación definitiva de 2009, que se llevó a cabo en julio de 2011, lo que sin embargo no es objeto de mención alguna en el recurso.

Así centradas las cuestiones impugnadas resulta que no puede realmente entenderse impugnado el art. 129, precepto que tan sólo disciplina la liquidación definitiva de los recursos de financiación para 2009, sin que se aporte ni una sola razón de por qué se recurre este precepto.

También debe excluirse del objeto impugnatorio los arts. 130 y 131 impugnados, con respecto de los cuales la demanda “no contiene argumento alguno” ni “dedica una sola línea”.

En cuanto a la impugnación del artículo 128, estima el escrito que carece de sentido imputarle inconstitucionalidad alguna en lo relativo al extremo de los anticipos, pues el artículo 128 tiene por objeto regular “entregas a cuenta” del fondo de suficiencia global, y no “anticipos” como se afirma en la demanda. Se trata sin embargo de figuras distintas, y dado que la regulación de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 nada dice en relación con la concesión de anticipos de tesorería por vía extrapresupuestaria, carece de sentido imputar a dicho precepto la restricción o limitación de una figura financiera, como los anticipos, que este precepto no regula. En todo caso, los anticipos a que se refiere la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009 no se establecen de forma taxativa, sino como una posibilidad, que en todo caso podrá revestir la forma de anticipos de tesorería.

En relación concretamente, con el cálculo de las entregas a cuenta reguladas en el artículo 128, se imputa en la demanda insuficiencia cuantitativa, por entender que dichas entregas a cuenta debían haberse calculado de otra manera, lo que no constituye sino su interpretación interesada de la Ley 22/2009, norma que en todo caso no forma parte del bloque de la constitucionalidad. En todo caso, precisamente esta Ley abona la interpretación contraria, y es que resulta preciso que la financiación provisional se adapte y regularice a los datos disponibles en cada momento, de manera que la pretensión actora de que no se regularice ni se revise el fondo de garantía global a efectos de presupuestar las entregas a cuenta de este fondo para 2011 persigue simplemente una financiación provisional superior a la presupuestada. Además destaca el escrito que la demanda, presentada el 16 de septiembre de 2011, tiene por tanto lugar una vez que ya se disponía de las cifras de liquidación definitiva de 2009 que ha venido a demostrar que la presupuestación de las entregas a cuenta se había llevado a cabo de forma correcta, lo que por otro lado es coherente con la estabilidad presupuestaria, en particular tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, que debe regir la interpretación de las normas del sistema de financiación. En concreto, la regularización de las entregas a cuenta contenida en el art. 128 impugnado es coherente con lo establecido en la propia Ley 22/2009. En primer lugar, con el propio tenor del art. 11, apartado dos, de la Ley 22/2009, precepto que establece que para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de la elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Ello es coherente porque habría sido “no sólo financieramente absurdo sino gravemente perjudicial para la estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Estado español que las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global de 2011 no tuvieran en cuenta la información disponible en relación con el ejercicio de 2009 en el momento de elaborar el anteproyecto de Ley de presupuestos”. Y, en segundo lugar, en cuanto a la revisión por el aumento de tipos del IVA, en el último párrafo del art. 21 de la misma Ley 22/2009, que ordena claramente la revisión en ese caso.

Finalmente, solicita el Abogado del Estado la desestimación de la pretendida violación del principio de seguridad jurídica, pues a diferencia del supuesto contemplado en las SSTC 238/2007 y 248/2007, FJ 4 en ambos casos, ni siquiera la Ley de presupuestos que ahora se impugna lleva a cabo modificación alguna de la Ley 22/2009, sino que se respeta su tenor, reiterando que la disposición transitoria segunda de dicha ley no tiene carácter imperativo en todo caso. Por otro lado, tampoco ha habido lesión alguna de la certeza o confianza de las Comunidades Autónomas, pues como se acredita por la propia demanda, fueron informadas puntualmente y por escrito de las correspondientes regularizaciones sobre el montante de las entregas a cuenta que incluiría la Ley de presupuestos para 2011.

8. Por providencia de 21 de octubre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad la Xunta de Galicia impugna el capítulo II del título VII (artículos 128 a 131) de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011 (Ley 39/2010), así como los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados. Considera, con los argumentos que han sido resumidos en el antecedente primero, que se vulneran arts. 2, 9.3, 31.2, 40.1, 137, 138.1, 156.1, 157 y 158, todos ellos de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2.1, 3.2 y 4.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue), y con los artículos 42, 44 y disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Galicia. Se alega también la vulneración del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, relativo al sistema de financiación autonómica, y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

El Abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso.

2. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, resulta evidente, tal y como destaca en sus alegaciones el Abogado del Estado, que su objeto es coincidente con los recursos de inconstitucionalidad resueltos por nuestras SSTC 76/2014, de 8 de mayo; 152/2014, de 25 de septiembre; y 163/2014, de 8 de octubre.

En la STC 76/2014, a la que remiten las dos posteriores, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad (número 1425-2011) interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, al considerar que se vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. En la STC 152/2014, de 25 de septiembre, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad (número 1725-2011) interpuesto contra los mismos arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, promovido por el Diputado don Arturo García-Tizón López, comisionado por otros 62 Diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados. Finalmente, en la STC 163/2014, de 8 de octubre se dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad (número 5007-2011) que contra estos mismos dos preceptos había interpuesto el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010.

Pues bien, como se desprende de las alegaciones de las partes recogidas en los antecedentes, el presente recurso no difiere sustancialmente de los tres anteriores en sus motivos impugnatorios, y en consecuencia:

a) La impugnación del art. 128 debe desestimarse con remisión a la doctrina contenida en los fundamentos 4 a 6 de la STC 76/2014, de 8 de mayo, ya publicada en el “Boletín Oficial del Estado” y que debe darse aquí por reproducida.

b) En relación con la impugnación dirigida contra el art. 129, sucede lo mismo que en los tres asuntos relacionados con la presente controversia constitucional: no se levanta la carga impugnatoria ni tampoco el precepto cumple la función que la demanda le atribuye.

En efecto, el art. 129 de la Ley 39/2010, titulado “Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía”, establece según su título las reglas que habrán de seguirse, por parte de los órganos competentes de la Administración General del Estado, para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la demanda no controvierte las reglas allí incluidas, sino que se limita a vincular la impugnación de este precepto con art. 128 y con el resultado económico derivado de su aplicación. En consecuencia, y al igual que hicimos en la citada STC 76/2014, debemos “excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido su impugnación, con lo que no sólo se falta, en los términos tantas veces reiterados por nuestra doctrina, a la mínima diligencia procesal exigible a las partes, sino que además no se puede desvirtuar la presunción de constitucionalidad de toda norma legal.” [FJ 2 b)].

c) Formalmente la demanda parece dirigirse también contra los arts. 130 y 131, que tienen el siguiente tenor:

“Artículo 130. Transferencias a Comunidades Autónomas correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados.

Si a partir de 1 de enero del año 2011 se efectúan nuevas transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas, los créditos correspondientes a su coste efectivo se dotarán en la Sección 36 ‘Transferencias a Comunidades Autónomas por coste de los servicios asumidos’ en conceptos específicos que serán determinados, en su momento, por la Dirección General de Presupuestos.

A estos efectos, los Reales Decretos que aprueben las nuevas transferencias de servicios contendrán como mínimo los siguientes extremos:

a) Fecha en que la Comunidad Autónoma debe asumir efectivamente la gestión del servicio transferido.

b) La financiación anual, en euros del ejercicio 2011, desglosada en los diferentes capítulos de gasto que comprenda.

c) La valoración referida al año base 2007, correspondiente al coste efectivo anual del mismo, a efectos de la revisión del valor del Fondo de Suficiencia Global de la Comunidad Autónoma que corresponde prevista en el artículo 21.1 de la Ley 22/2009.

Artículo 131. Fondos de Compensación Interterritorial.

Uno. En la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado se dotan dos Fondos de Compensación lnterterritorial ascendiendo la suma de ambos a 774.370,00 miles de euros, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial modificada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre.

Dos. El Fondo de Compensación, dotado con 580.792,01 miles de euros, se destinará a financiar gastos de inversión de acuerdo con lo previsto en el Artículo 2 de la Ley 22/2001.

Tres. El Fondo Complementario, dotado con 193.577,99 miles de euros, podrá aplicarse por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía propio a la financiación de los gastos de puesta en marcha o funcionamiento de las inversiones realizadas con cargo a la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado en los términos previstos en el Artículo 6.2 de la Ley 22/2001.

Cuatro. El porcentaje que representa el Fondo de Compensación destinado a las Comunidades Autónomas sobre la base de cálculo constituida por la inversión pública es del 31,57 por 100, de acuerdo al Artículo 2.1.a) de dicha Ley. Además, en cumplimiento de la disposición adicional única de la Ley 22/2001, el porcentaje que representan los Fondos de Compensación Interterritorial destinados a las Comunidades Autónomas es del 42,10 por ciento elevándose al 42,76 por ciento si se incluyen las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla y alcanzando el 43,18 por ciento teniendo en cuenta la variable ‘región ultraperiférica’ definida en la Ley 23/2009 de modificación de la Ley 22/2001.

Cinco. Los proyectos de inversión que pueden financiarse con cargo a los Fondos anteriores son los que se detallan en el anexo a la Sección 33.

Seis. En el ejercicio 2011 serán beneficiarias de estos Fondos las Comunidades Autónomas de: Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y las Ciudades de Ceuta y Melilla de acuerdo con la disposición adicional única de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre.

Siete. Los remanentes de crédito de los Fondos de Compensación Interterritorial de ejercicios anteriores se incorporarán automáticamente al Presupuesto del año 2011 a disposición de la misma Administración a la que correspondía la ejecución de los proyectos en 31 de diciembre de 2010.

Para la financiación de las incorporaciones a que se refiere el párrafo anterior se dota un crédito en la Sección 33, ‘Fondos de Compensación Interterritorial’, Servicio 20, ‘Dirección General de Coordinación Financiera con las CC.AA. y EE.LL. Varias CC.AA.’, Programa 941N ‘Trasferencias a Comunidades Autónomas por los Fondos de Compensación Interterritorial’, Concepto 759 ‘Para financiar la incorporación de remanentes de crédito de los Fondos de Compensación Interterritorial’.

En el supuesto de que los remanentes a 31 de diciembre de 2010 fueran superiores a la dotación del indicado crédito, la diferencia se financiará mediante baja en el Fondo de Contingencia conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ocho. En tanto los remanentes de créditos presupuestarios de ejercicios anteriores se incorporan al vigente, el Tesoro Público podrá efectuar anticipos de tesorería a las Comunidades Autónomas por igual importe a las peticiones de fondos efectuadas por las mismas ‘a cuenta’ de los recursos que hayan de percibir una vez que se efectúe la antedicha incorporación.

Los anticipos deberán quedar reembolsados antes de finalizar el ejercicio económico.”

Sin embargo, y como destaca el Abogado del Estado, dichos preceptos ni siquiera se mencionan en el cuerpo de la demanda, aunque la misma se dirija también formalmente contra ellos. En consecuencia, y ante la evidente ausencia de argumentos que permitan abordar su compatibilidad con la Constitución, deben también excluirse de nuestro pronunciamiento, al igual que el art. 129.

A partir de cuanto antecede, procede desestimar en su integridad el presente recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Xunta de Galicia contra los artículos 128 a 131 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, así como contra los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 173/2014, de 23 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:173

Recurso de inconstitucionalidad 55-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

Competencias sobre Administración de justicia: nulidad de los preceptos forales que regulan diversos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia en Navarra (STC 140/1990).

1. Debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones legales impugnadas al apreciarse la carencia de competencia legislativa del Parlamento navarro para aprobar leyes en materia de estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justica [FJ 4].

2. La Comunidad Foral de Navarra, en virtud de la cláusula subrogatoria acogida en el art. 60.1 LORAFNA, ha asumido competencias de ejecución simple y reglamentaria sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, pero carece de competencias legislativas para regular su estatuto y régimen jurídico [FJ 2].

3. Para que Navarra pudiera ostentar una competencia legislativa sobre el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, con fundamento en un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera CE, habrían de concurrir tres condiciones: que tal competencia hubiese formado parte históricamente del régimen foral navarro, que hubiese sido asumida en la LORAFNA y que su subsistencia fuese compatible con la Constitución [FJ 3].

4. No ha existido un contenido competencial en materia de Administración de Justicia ejercido históricamente por las instituciones forales, sino que, antes al contrario, el nacimiento del régimen foral es posterior a la desaparición de las instituciones judiciales bajomedievales de Navarra, como el Consejo Real y la Corte Mayor [FJ 3 a)].

5. Debemos descartar que la regulación del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia haya formado parte del régimen foral navarro (STC 140/1990) [FJ 3 a)].

6. En relación al régimen foral navarro identificamos el concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera CE y la LORAFNA con un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado (STC 140/1990) [FJ 3 a].

7. Ni la LORAFNA ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra un mayor ámbito competencial que a las restantes Comunidades Autónomas sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia [FJ 3 b].

8. En materia de personal al servicio de la Administración de Justicia las Comunidades Autónomas encuentran un límite no sólo en la competencia estatal en materia de Administración de Justicia, art. 149.1.5 CE, sino, también, en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 122.1 CE, lo cual excluye que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias legislativas en esta materia (SSTC 31/2010, 109/2011) [FJ 3 c)].

9. Doctrina sobre delimitación competencial en materia de Administración de justicia (SSTC 56/1990, 224/2012) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvaéz, Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 55-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Foral y el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de enero de 2012, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y contra las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Expone en primer término el Abogado del Estado que antes de la finalización del plazo de tres meses desde la publicación de la citada Ley Foral, la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra, en reunión celebrada el 27 de junio de 2011, decidió aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), adoptando un acuerdo en el que se contemplaba, entre otros aspectos, el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias sobre la nueva redacción de los arts. 109, 114, 115, 116, 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y sobre la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo. El acuerdo fue comunicado a este Tribunal y publicado el 18 de julio de 2011 en el “Boletín Oficial del Estado”, siéndolo también en el “Boletín Oficial de Navarra”.

Habiendo resultado infructuosa la negociación, el Presidente del Gobierno, a petición del Consejo de Ministros en la reunión celebrada el día 30 de diciembre de 2011, acordó la interposición de recurso de inconstitucionalidad “contra el artículo único, apartado cuarto, de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en la nueva redacción dada a los artículos 109, 114, 115, 116, 117, y disposiciones transitoria primera y adicional única del Texto Refundido modificado”, con expresa invocación del art. 161.2 CE, a fin de que se produjera la suspensión de los preceptos mencionados.

Considera el Abogado del Estado que los preceptos impugnados vulneran las competencias estatales sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia derivadas de los arts. 149.1.5 y 122 CE, al tiempo que resultan contradictorios con la legislación estatal dictada en ejercicio de tales competencias.

El Abogado del Estado comienza formulando un reproche de carácter general predicable de todos los preceptos impugnados —y aun de la Ley Foral entera— que deriva del indebido dictado por la Comunidad Foral de una ley formal, cuando sólo le corresponde una competencia aplicativa y reglamentaria. Señala que la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990, de 29 marzo, FJ 10; y 294/2006, de 11 de octubre, FJ 4) ha delimitado las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas en la submateria “administración de la Administración de Justicia” reservando a aquél la entera potestad legislativa, así como la definición reglamentaria de los aspectos nucleares, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la potestad reglamentaria de desarrollo y la ejecutiva.

Añade que la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, invocada por la Ley Foral 7/2011, se limita a establecer que “las disposiciones de esta Ley Orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”. Es decir, que es a través de la Constitución y de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) como se actualizan y realizan los derechos históricos a que alude la disposición adicional primera de la Constitución. Pues bien, en relación con la Administración de Justicia, ninguna especialidad resulta del art. 60.1 LORAFNA, que viene a recoger la misma cláusula subrogatoria que puede leerse en otros Estatutos de Autonomía. Por tanto, la doctrina constitucional sobre los límites de la competencia autonómica en materia de “administración de la Administración de Justicia” es de íntegra aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, sin excepción ni modulación alguna.

Señala el Abogado del Estado que, además, al ejercer la Comunidad Foral sus facultades a través de una ley está sustrayéndose a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 153 c) CE], residenciando su control en el Tribunal Constitucional, con la consecuencia indirecta de reducir los legitimados para impugnar la norma a los órganos señalados en el art. 162.1 a) CE. Más aún, al producir un efecto de congelación de rango, se estaría impidiendo a sucesivos Gobiernos forales modificar esta materia a través de disposiciones administrativas de rango infralegal.

Sin perjuicio de esta genérica denuncia de inconstitucionalidad, que se proyecta sobre la totalidad de la Ley Foral 7/2011, el Abogado del Estado sostiene la inconstitucionalidad material de cada uno de los concretos preceptos impugnados, en cuanto contradictorios con la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

a) El nuevo art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone que “[a]l personal del Cuerpo de Médicos Forenses y de los Cuerpos y Escalas de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia en Navarra le será de aplicación la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y las disposiciones de la presente Ley Foral”.

Aprecia el Abogado del Estado que esta regulación contrasta con lo establecido en el art. 474.1 LOPJ, conforme al cual: “El personal funcionario de carrera de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se regirá por las normas contenidas en esta Ley Orgánica, en las disposiciones que se dicten en su desarrollo y, con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre función Pública”.

Añade el Abogado del Estado que en el caso de Navarra la cuestión tiene singular trascendencia dado que, en virtud del art. 49.1 b) LORAFNA, esta Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en cuanto al “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”, más amplias, por tanto, que las de mero desarrollo de las bases estatales de la mayoría de las Comunidades Autónomas. En virtud de esta competencia, Navarra ha establecido un régimen jurídico especial en materia de función pública con mayores especificidades, por lo que su introducción como régimen supletorio para los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia puede generar una quiebra de la unidad esencial de su estatuto funcionarial.

b) El nuevo art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra establece:

“1. Además de las retribuciones complementarias establecidas en el presente Estatuto, el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra podrá percibir un complemento que retribuirá la especial dedicación y el extraordinario rendimiento en el desempeño de su función, así como el apoyo al trabajo de otros órganos judiciales, todo ello vinculado al cumplimiento de los objetivos que se establezcan por el Consejero titular del Departamento competente en la materia.

2. La cuantía de este complemento no podrá exceder del 20 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel.

3. La asignación de este complemento será temporal, en función de la planificación y de los objetivos que se establezcan previamente en cada caso. Por ello, las cantidades que se perciban por este concepto durante un período de tiempo no generarán derechos adquiridos ni surtirán efectos respecto a la situación de períodos sucesivos.”

Señala el Abogado del Estado que este precepto incluye entre las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, las retribuciones complementarias establecidas para el personal de la Administración Foral de Navarra, entre la cuales se hallan conceptos desconocidos en la norma común, como son el “complemento de puesto directivo”, el “complemento de dedicación exclusiva”, el “complemento de incompatibilidad”, el “complemento de prolongación de jornada” o el “complemento de especial riesgo”. También es divergente la regulación del procedimiento para determinar los objetivos cuyo cumplimiento supone el cobro del complemento de “especial dedicación” previsto en el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, prescindiéndose del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial y atribuyendo al “consejero titular del departamento competente en la materia” la fijación de tales objetivos.

Añade el Abogado del Estado que la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 se impugna por los mismos motivos que el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en cuanto alude a “las retribuciones complementarias que correspondan”, con lo que se refiere a las que fija el art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, por lo que aquella disposición incurre en los mismos vicios que este precepto foral.

c) El reformado art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone que “el calendario laboral y la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra se ajustarán al general del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con las modificaciones indispensables que requiera la prestación del servicio público de la Justicia”.

Señala el Abogado del Estado que este precepto antepone la regulación foral en materia de función pública al régimen general para el personal al servicio de la Administración de Justicia previsto con detalle en los arts. 500 y 501 LOPJ, en los que se alude a las concretas facultades que tienen las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia, por lo que éstas no pueden ir más allá de este marco de actuación. Para el Abogado del Estado dada la evidente conexión que tiene la jornada de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia con el funcionamiento de los juzgados y tribunales, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha optado razonablemente por atribuir al Ministerio de Justicia, previo informe de las Comunidades Autónomas con competencias sobre la materia, la fijación de esa jornada de trabajo de forma homogénea en todo el territorio nacional.

d) El nuevo art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone en su apartado segundo que “la retribución correspondiente a la prestación de servicio de guardia se fijará por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, vulnerando frontalmente, a juicio del Abogado del Estado, lo dispuesto en el art. 517 LOPJ, que ha atribuido a los Ministros de Justicia y Hacienda la fijación del complemento que ha de percibir por las guardias el personal al servicio de la Administración de Justicia, imponiendo taxativamente que ese complemento sea igual en todo el territorio nacional. Añade que la separación respecto del régimen estatal se hace más evidente incluso con la lectura de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, que prevé que “en tanto no se regule la retribución del servicio de guardia en los términos del artículo 116, se regirá por la normativa estatal”, lo que evidencia que la intención del legislador foral en el art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra es precisamente desplazar a la Ley Orgánica del Poder Judicial, rompiendo con la unidad querida por el legislador orgánico en esta materia. La disposición transitoria impugnada resulta inconstitucional, por ello y por atribuir a la normativa estatal un carácter transitorio.

e) Por último, el nuevo art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra dispone que “los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra continuarán en el régimen de previsión social constituido por la Mutualidad General Judicial”.

Señala el Abogado del Estado que aunque la previsión de la Ley Foral no resulta en sí misma contradictoria con el art. 495.1 j) LOPJ, sin embargo, el legislador autonómico entra en una materia que es competencia del legislador orgánico, careciendo la Comunidad Foral de competencia incluso para reproducir la norma estatal.

2. Por providencia de 17 de enero de 2012 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus respetivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (4 de enero de 2012) para las partes del proceso y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” (1 de febrero de 2012) para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento navarros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 31 de enero de 2012 comunicó que la Mesa de la Cámara, en reunión de ese mismo día, había acordado la personación en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El mismo 31 de enero de 2012 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los mismos efectos.

4. Por escrito registrado el 13 de febrero de 2012 el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones, pidiendo la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras recordar los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional con incidencia en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, la representación procesal del Ejecutivo foral muestra su conformidad con el encuadramiento competencial de la cuestión que realiza el Abogado del Estado como “administración de la Administración de Justicia”, así como que la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencias en virtud de la denominada cláusula subrogatoria prevista en el art. 60.1 LORAFNA.

Pero, a su juicio, el alcance de la competencia de Navarra sobre el personal de la Administración de Justica es más amplio que el común o general, pues la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dice así:

“Las disposiciones de esta ley orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.”

Entiende que esta disposición culmina una evolución competencial, en cuya virtud se han conferido a Navarra competencias normativas -por tanto, también legislativas- en relación con la gestión de los medios personales, posibilidad admitida por la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con Cataluña, y la STC 109/2011, de 22 de junio, respecto a Andalucía. Así pues, es la propia legislación orgánica estatal la que ha introducido un plus competencial para Navarra en esta submateria, del mismo modo que también tiene un techo competencial superior al común, como ha declarado la STC 140/1990, en relación con los funcionarios públicos.

Una vez defendida la constitucionalidad general de la Ley Foral 7/2011 el Letrado del Gobierno navarro pasa a razonar la constitucionalidad del contenido de cada uno de los preceptos impugnados.

Afirma que el nuevo art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra es idéntico al art. 2.3 del mismo texto y su compatibilidad con la Constitución deriva de que el art. 122 CE señala que “la ley orgánica determinará … el estatuto jurídico … del personal al servicio de la Administración de Justicia”. Tal estatuto está fijado en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; pero no cabe olvidar que la mencionada disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, previó un régimen singular para Navarra, al dar entrada en la determinación del régimen jurídico de dicho personal a las competencias de Navarra en materia de función pública, cuyo alcance es superior al del régimen común. Y eso es lo que ha plasmado la reforma llevada a cabo por la Ley Foral 7/2011. Una vez preservados los aspectos estructurales o esenciales del régimen jurídico de este personal, no cabe olvidar que se trata de un personal transferido y dependiente de la Comunidad Foral, por lo que la normativa que ha de entrar en juego, tras la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha de ser la legislación foral de Navarra en materia de función pública.

En segundo lugar, para el Gobierno navarro el nuevo art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011 son constitucionales porque la Comunidad Foral cuenta con un régimen singular en materia de función pública, con unos conceptos retributivos singulares; todo ello legítimamente establecido con base en su competencia histórica y exclusiva en materia de función pública reconocida en el art. 49.1 b) LORAFNA. Considera lógico que su sistema retributivo se ajuste al régimen general de retribuciones fijado en el ámbito de la Administración navarra, ya que ésta es la que paga los salarios correspondientes. Más aún, la concreta previsión de un complemento para retribuir la especial dedicación y el extraordinario rendimiento en el desempeño de su función, así como el apoyo al trabajo de otros órganos judiciales, obedece a la homogeneidad con las retribuciones complementarias variables (productividad y gratificación por servicios extraordinarios) previstas en el art. 516 B).2 LOPJ, que en el caso de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra exige una previsión legal específica, por no estar previstos tales conceptos con carácter general. Por otra parte, entiende que estos preceptos impugnados vienen a aplicar el principio de igualdad de retribución entre los funcionarios dependientes de la misma Administración, con independencia de su procedencia; debiéndose tener en cuenta la doctrina sentada en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 diciembre 1986.

En cuanto al nuevo art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, considera que es la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, en la versión vigente tras la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, la que ha reconocido competencias a las Comunidades Autónomas en materia de jornada laboral y horarios (art. 471 LOPJ), fijando respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia las reglas siguientes: los funcionarios deberán ejercer su actividad en los términos que exijan las necesidades del servicio (inciso inicial del párrafo segundo de art. 500.1 LOPJ); la duración de la jornada general semanal será igual a la establecida para la Administración General del Estado (art. 500.2 LOPJ); la distribución de la jornada y la fijación de horarios se determinará a través del calendario laboral que, con carácter anual, se aprobará por el órgano competente del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en sus respectivos ámbitos, con la exigencia de que los horarios respeten el de audiencia pública (art. 500.4 LOPJ). De ahí que, a su juicio, este precepto se atenga al espíritu y estructura sustancial fijados en el art. 500 LOPJ, si bien con la necesaria adaptación al sistema foral en virtud de la posibilidad que se deriva de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, sin que ello suponga interferencia alguna ni distorsión para la correcta prestación del servicio público de justicia.

Añade que la falta de previsión expresa del previo informe del Consejo General del Poder Judicial, no es relevante, pues, de ser preceptivo, será oportunamente solicitado, al igual que tampoco se prevé la negociación con las organizaciones sindicales, que, empero, también se llevará a cabo oportunamente como se viene realizando. Y tampoco es de recibo, añade, la cita que de adverso se realiza de la STC 105/2000, de 13 de abril, ya que se dicta antes de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, que establece con carácter general un régimen diferente en esta materia y, sobre todo, prevé un régimen específico para Navarra, que permite las modulaciones llevadas a cabo.

Por lo que se refiere al art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral señala que la disparidad con el art. 517 LOPJ queda limitada a un aspecto que no es un elemento esencial del sistema retributivo del personal al servicio de la Administración de Justicia, sino complementario o accesorio. De ahí que, preservada la homogeneidad en la prestación de las guardias, su régimen retributivo en nada interfiere o dificulta tal prestación, por lo que puede ser perfectamente determinado por la Administración de la que depende dicho personal y que es la que abona tal concepto retributivo. Considera que el precepto impugnado únicamente reproduce o recuerda, en aras de la seguridad jurídica, la previsión vigente de la legislación estatal, sin pretensión innovadora alguna.

Por último, alega que el art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra se limita a señalar la continuidad de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra en el régimen de previsión social actualmente establecida por la legislación estatal, sin introducir modificación alguna.

5. La representación procesal del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 16 de febrero de 2012, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras identificar y transcribir la normativa estatal y foral que juzga relevante para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, la Letrada del Parlamento de Navarra defiende la existencia de un doble título competencial en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra: por un lado, el procedente del art. 60.1 LORAFNA, que contiene una cláusula subrogatoria que, en similares términos a otras Comunidades Autónomas, atribuye a Navarra la competencia para “ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado“.

Por otro lado estaría la competencia de la Comunidad Foral reconocida en la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que vendría a confirmar y garantizar el ejercicio de las competencias históricas de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Administración de Justicia, del mismo modo que la STC 140/1990, de 20 de septiembre, reconoció que Navarra ostenta competencia plena en materia de funcionarios públicos con el único límite de respetar los derechos y deberes esenciales que se deriven de la legislación estatal básica relativa al régimen estatutario.

Esta mayor amplitud de las competencias de Navarra para regular el estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio *ex* art. 49.1 b) LORAFNA conlleva el ejercicio de la potestad legislativa, posibilidad reconocida en la STC 31/2010, de 28 de junio. Además, la competencia normativa de la Comunidad Foral ha sido ejercida mediante la aprobación del Decreto Foral 12/2007, de 12 de febrero, que ha sido plenamente avalado por la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2011.

A continuación examina cada uno de los preceptos impugnados:

En relación con el art. 109 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra señala que la propia dicción literal del precepto viene a establecer que al personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra le será de aplicación prioritaria la Ley Orgánica del Poder Judicial; y a este respecto ha de matizarse que las “disposiciones de desarrollo” de la Ley Orgánica del Poder Judicial pueden tener rango legal, sin tener por qué ser estatal.

Respecto al art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y a la disposición adicional única de la Ley Foral 7/2011, señala que la Comunidad Foral goza de una peculiar regulación del régimen retributivo de sus funcionarios públicos, que difiere del sistema retributivo general. Considera legítima esta regulación al amparo de las competencias forales *ex* art. 49.1 b) LORAFNA, porque es respetuosa con los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos. La redacción del art. 114 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra no afecta a aspectos esenciales del régimen retributivo, sino exclusivamente a las retribuciones complementarias.

Sostiene que las mismas consideraciones son trasladables a la disposición adicional única de la Ley Foral, dado que la argumentación del recurso se ciñe al apartado primero, en cuanto alude a “las retribuciones complementarias que correspondan”.

Por lo que se refiere al art. 115 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra señala que la argumentación del recurso se circunscribe a la “jornada de trabajo”, por lo que queda salvaguardado el precepto en lo que se refiere al calendario laboral. En todo caso, añade, la regulación foral es acorde con los aspectos esenciales del estatuto de estos funcionarios, porque el calendario laboral y la jornada de trabajo se ajustarán al general del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra “con las modificaciones indispensables que requiera la prestación del servicio público de la Justicia”, lo que implica necesariamente una coordinación y cumplimiento con lo que resulte de los arts. 500 y 501 LOPJ, por lo que no les contradice sino que deberá complementarse con ellos, para garantizar el ejercicio de las actividades jurisdiccionales.

En cuanto al art. 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra la Letrada del Parlamento navarro expresa que la argumentación del recurso se ciñe al apartado 2, por lo que queda salvaguardado el precepto en lo que se refiere a su apartado 1, más teniendo en cuenta que se limita a señalar que la prestación del servicio de guardia en las oficinas y servicios judiciales radicados en Navarra se realizará en las condiciones que se determinen “en la normativa específica”, que entiende referida al Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, aprobado por acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 15 de septiembre 2005 y, por tanto, respetuosa con el régimen esencial común establecido. En lo que se refiere al apartado segundo, sostiene que su constitucionalidad deriva de la competencia reconocida a Navarra *ex* art. 49.1 b) LORAFNA para establecer un peculiar régimen retributivo a sus funcionarios públicos diferente al general, pero que en todo caso respeta los aspectos esenciales de éste.

En lo relativo a la disposición transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, entiende que no contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial porque contempla la aplicación de la normativa estatal.

Por último, el art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra establece que los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Navarra “continuarán en el régimen de previsión social constituido por la Mutualidad General Judicial”, lo cual no contradice al art. 495.1 j) LOPJ y ello bastaría para avalar la constitucionalidad del precepto. Sin embargo el recurso del Abogado del Estado considera que el legislador autonómico entra en una materia que es competencia del legislador orgánico de lo que discrepa la Letrada del Parlamento navarro porque al personal “al servicio de la Administración de Justicia” le será de aplicación, en primer lugar, la Ley Orgánica del Poder Judicial; pero, añade, el propio Tribunal Constitucional ha refrendado la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en las materias referidas a este personal (art. 471 LOPJ), si bien desde el respeto a lo que constituye el régimen esencial homogéneo, como ocurre con la redacción del art. 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, en el que legislador foral se limita a hacer una declaración conforme con la normativa vigente. No comparte tampoco que la regulación pueda dar lugar a una congelación del régimen jurídico, pues la lectura del precepto, utilizando el término “continuarán”, viene a confirmar el “seguidismo” respecto a la normativa estatal, que en todo caso dependerá de lo preceptuado en el art. 495.1 j) LOPJ y del que en su caso suceda al régimen de previsión social ahora definido. La previsión del artículo recurrido sólo puede entenderse como una exclusión del régimen de previsión previsto en el propio del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, a la par que como una remisión incondicionada al establecido por el Estado.

6. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, por providencia de 28 de febrero de 2012 el Pleno acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Tras oír a las partes, el Tribunal acordó (ATC 87/2012, de 10 de mayo) mantener la suspensión de los arts. 109, 114 y 116 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de la disposición adicional única de la Ley Foral impugnada; y levantar la suspensión de los arts. 115 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de la disposición transitoria primera de la indicada Ley Foral.

7. Mediante providencia 21 de octubre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contra el apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y contra las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

Los preceptos impugnados regulan diversos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, considerando el Abogado del Estado que vulneran las competencias que sobre dicho personal ostenta el Estado con arreglo a los arts. 149.1.5 y 122.1 de la Constitución. A su juicio, dichos preceptos incurren en un primer motivo de inconstitucionalidad, común a todos ellos, derivado de la carencia de competencias legislativas de Navarra sobre la materia; a lo que se añade, en segundo lugar, la concreta contradicción de cada uno de los preceptos impugnados con la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ).

Por el contrario, tanto el Gobierno como el Parlamento navarros sostienen que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias más amplias que el resto de las Comunidades Autónomas para regular el estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio -abarcando la competencia legislativa-, en virtud de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 49.1 b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), lo que impide que puedan calificarse de inconstitucionales los concretos preceptos impugnados.

2. Así delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, resulta conveniente recordar, siquiera sintéticamente, algunos aspectos básicos de nuestra doctrina que se proyectan sobre el presente recurso de inconstitucionalidad:

a) La Constitución configura un Poder Judicial único, cuya organización y funcionamiento se sustentan en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE) y en la unidad del cuerpo de Jueces y Magistrados de carrera (art. 122.1 CE), al tiempo que encomienda el gobierno de ese Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). Sobre ambas materias ostenta el Estado una competencia exclusiva, que le atribuye el art. 149.1.5 CE y que debe ejercer mediante un específico instrumento normativo, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 y 2 CE).

b) Desde la STC 56/1990, de 29 de marzo (FFJJ 6 y 7), venimos considerando que junto a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en él, sino que se colocan “al servicio de la Administración de Justicia” (art. 122.1 CE), dando lugar a lo que hemos denominado “administración de la Administración de Justicia”.

En relación con estos medios personales y materiales que integran la “administración de la Administración de Justicia”, en cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional o del autogobierno del Poder Judicial, cabe que tanto el Gobierno de la Nación como los Ejecutivos autonómicos puedan asumir competencias sobre los mismos.

En este sentido, el art. 471 LOPJ, tras su reforma por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, dispone que “las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo anterior (los cuerpos de médicos forenses, de gestión procesal y administrativa, de tramitación procesal y administrativa y de auxilio judicial), corresponden en los términos establecidos en esta Ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario” (apartado 1) y “en los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este Libro [VI]” (apartado 2).

c) En el caso de Navarra, la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) establece en su art. 60.1 que “en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, corresponde a Navarra el ejercicio de todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”.

En cumplimiento de la disposición transcrita, los Reales Decretos 812/1999 y 813/1999, ambos de 14 de mayo, regularon el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra; el primero en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia y el segundo en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

d) El antes mencionado art. 60.1 LORAFNA acoge la técnica de asunción de competencias mediante cláusula subrogatoria, lo cual supone partir del deslinde que el Estado realiza previamente entre Administración de Justicia en sentido estricto y “administración de la Administración de Justicia”, produciéndose a continuación una subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No obstante, la citada STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 8), estableció una serie de límites que afectan a la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias en esta materia: i) En primer lugar, las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial (art. 152.2 CE). ii) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la “administración de la Administración de Justicia” en aquellos aspectos que la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos. iii) En tercer lugar, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; así, en los casos de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, la adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional. iv) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas. v) Por último, en caso de suscitarse un conflicto de competencias habrá que determinar en cada caso si inciden otros títulos competenciales.

En lo que ahora importa, en palabras de la propia STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 10), “las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas. Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial: El que deriva del mandato expreso del art. 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial ‘determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia’. Concede así la Constitución al legislador orgánico (y por tanto estatal) la potestad de configurar el estatuto de ese personal, y ante la atribución expresa a la LOPJ en este sentido, las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía han de interpretarse a la luz de lo que en esa disposición estatal se prevea. Pues, en cualquier caso, y ante el mandato constitucional, las cláusulas estatutarias atributivas de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la ‘determinación del estatuto de personal’ de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ”.

Es por tanto claro que en virtud de la cláusula subrogatoria acogida en el art. 60.1 LORAFNA, la Comunidad Foral de Navarra ha asumido competencias de ejecución simple y reglamentaria sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, pero carece de competencias legislativas para regular su estatuto y régimen jurídico.

Más aún, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, optó desde un principio por considerar a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional. En la STC 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 5, hemos vuelto a ratificar, una vez más, la doctrina firmemente establecida desde la STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 10), en la que afirmamos que “su consideración como Cuerpos nacionales y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las Comunidades Autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia … Ha de considerarse, por ello, que quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía aquellas atribuciones que, encomendadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial al Gobierno de la Nación, resultan obligadamente reservadas a éste, para mantener el carácter propio de Cuerpo Nacional; pues de lo contrario, vendría a vaciarse de contenido las previsiones de la LOPJ en este sentido, contradiciéndose el mandato del art. 122.1 CE. Mientras que, por el contrario, sí jugarán su papel las cláusulas subrogatorias respecto de todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o esenciales para el mantenimiento del carácter de Cuerpo nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia” (en el mismo sentido, entre otras, las SSTC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 4; 163/2012, de 20 de septiembre, FFJJ 3 y 5; y 224/2012, de 29 de noviembre, FJ 5).

3. Descartado que el art. 60.1 LORAFNA atribuya competencias legislativas a Navarra en la materia examinada —y así es admitido por las representaciones procesales del Gobierno Foral y del Parlamento de Navarra—, procede examinar si, como ambas instituciones forales sostienen, ha sido la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que ha reconocido a la Comunidad Foral de Navarra competencias históricas sobre el funcionariado de carrera al servicio de la Administración de Justicia.

La mencionada disposición adicional octava dice así:

“Las disposiciones de esta ley orgánica referidas al personal funcionario de carrera perteneciente a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia se aplicarán en la Comunidad Foral de Navarra en los términos establecidos en el artículo 122 y la disposición adicional primera de la Constitución y en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.”

Para abordar la cuestión desde la perspectiva de los derechos históricos de raíz foral conviene recordar que, como pusimos de manifiesto en la STC 76/1986, de 26 de abril, con la expresión “territorios forales” se hace referencia a “aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra” (FJ 1).

Un nuevo contexto jurídico surge a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, cuya disposición adicional primera proclama que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, al tiempo que el apartado segundo de la disposición derogatoria limita la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dejándola subsistente, *contrario sensu*, para Navarra, en consideración a que dicha Ley supuso el fundamento del conocido como “arreglo foral” que se plasma en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Ahora bien, al mismo tiempo, la mencionada disposición adicional primera de la Constitución establece que “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Por tanto, la garantía institucional del régimen foral queda vinculada a la actualización de los derechos históricos, que ha resultado obligada por la necesidad de acomodarlos a los principios y mandatos constitucionales y a la nueva estructura territorial del Estado nacida del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, a la que hemos calificado como “la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra” equivalente a un Estatuto de Autonomía [SSTC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3; 179/l989, de 2 de noviembre, FFJJ 4 y 8; y 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a)].

De lo que antecede puede colegirse que para que Navarra pudiera ostentar una competencia legislativa sobre el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en su territorio, con fundamento en un derecho histórico amparado por la disposición adicional primera de la Constitución, habrían de concurrir tres condiciones: que tal competencia hubiese formado parte históricamente del régimen foral navarro, que hubiese sido asumida en la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra y que su subsistencia fuese compatible con la Constitución.

a) Con relación a la primera exigencia, en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, identificamos el concepto de derecho histórico empleado por la disposición adicional primera de la Constitución y la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra con “un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado” (FJ 4).

El art. 2 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra concreta que “los derechos históricos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1º de su Disposición Adicional primera”.

Aunque es al proceso de actualización previsto en la disposición adicional primera de la Constitución al que corresponde precisar cuál es el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral garantizado por la Constitución, no obstante, como dijimos en la antes citada STC 140/1990, de 20 de septiembre (FJ 4), la determinación del contenido de un derecho histórico puede exigir una indagación histórica (en el mismo sentido, las SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; y 86/1988, de 3 de mayo, FJ 4). Desde tal perspectiva debemos descartar que la regulación del estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia haya formado parte del régimen foral navarro.

Así es, pues con anterioridad a la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los Fueros de Navarra, el Decreto de las Cortes de Cádiz de 9 de octubre de 1812 dispuso la creación de la Audiencia de Navarra, con sede en Pamplona, en sustitución del Consejo de Navarra y la Cámara de Comptos (art. 3), con iguales facultades que las restantes Audiencias (art. 12) y sujeta al régimen uniforme de todas las Audiencias en materia de personal (art. 22). Sin hacer alteración en este régimen, el Real Decreto de 26 de enero de 1834 conservó para la Audiencia de Navarra el nombre de Consejo Real de Navarra, reiterando el Reglamento provisional para la administración de justicia de 26 de septiembre de 1835, en su art. 56, que todo lo prescrito respecto a las Audiencias era extensivo y debía entenderse como igualmente aplicable al Consejo Real de Navarra. El posterior Real Decreto de 16 de noviembre de 1839 tampoco contempló ninguna singularidad foral en materia de Administración de Justicia. Y la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841 previó para Navarra la organización judicial común del resto de España (arts. 3 y 4), con la definitiva desaparición para su Audiencia de la denominación histórica heredada. En definitiva, no ha existido un contenido competencial en materia de Administración de Justicia ejercido históricamente por las instituciones forales, sino que, antes al contrario, el nacimiento del régimen foral es posterior a la desaparición de las instituciones judiciales bajomedievales de Navarra, como el Consejo Real y la Corte Mayor.

b) La segunda exigencia que habría de cumplirse es que la competencia legislativa para regular el régimen jurídico del personal de la Administración de Justicia hubiese sido reconocida en la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra pues, como ya hemos repetido, los derechos históricos de los territorios forales a que alude la disposición adicional primera de la Constitución no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6).

En el mismo sentido, señaló la STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, que “la disposición adicional primera de la Constitución permite que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido … pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria (STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 3, con cita de las SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; 123/1984, de 18 de diciembre FJ 3; 76/1988, de 26 de abril, FJ 4; y 94/1985, de 29 de julio, FJ 6), norma que, en el caso de Navarra, es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), la cual forma parte del denominado ‘bloque de constitucionalidad’, pues se trata de una norma que, conforme al art. 28 LOTC, se ha dictado, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y de la Comunidad Foral” [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4 a); y 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 4 b)].

Pues bien, la ya advertida ausencia de anclaje histórico en el régimen foral de una eventual competencia legislativa sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, coincide con la ausencia de previsión en la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra. Su art. 39.1 realiza una clasificación de las competencias que corresponden a Navarra, enumerando en al apartado a) las que ejerce “al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias”, esto es, en virtud de los denominados “derechos originarios e históricos” (art. 2.1 LORAFNA), entre las cuales no se halla la competencia ahora examinada.

Así como la Comunidad Foral ejerce una competencia histórica en materia de funcionarios forales y locales, por el contrario en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia ejerce solamente las competencias derivadas de la cláusula subrogatoria establecida en el art. 60.1 LORAFNA. En efecto, el art. 49.1 b) LORAFNA atribuye a Navarra la competencia exclusiva sobre el “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”, añadiéndose que esa atribución competencial se efectúa “en virtud de su régimen foral”, lo que entraña el reconocimiento de uno de los “derechos originarios e históricos” (art. 2.1 LORAFNA), tal y como ha considerado la STC 140/1990, de 20 de septiembre (FJ 4), expresando que Navarra ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular “respecto de sus funcionarios y de los de la Administración Local en Navarra”. Por el contrario, la competencia de Navarra sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia no viene dada por el art. 49.1 b) sino por el art. 60.1 LORAFNA, que como hemos visto acoge una cláusula subrogatoria que no trae causa del régimen foral.

Por cuanto antecede, ni la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra un mayor ámbito competencial que a las restantes Comunidades Autónomas sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia.

c) Por último, debe advertirse que una eventual atribución a las Comunidades Autónomas de competencia legislativa en esta materia pugnaría con la Constitución. En efecto, en este ámbito las Comunidades Autónomas encuentran un límite no sólo en la competencia estatal en la materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) sino, también, en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 122.1 CE, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial “determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia”, lo cual excluye que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias legislativas en esta materia.

Tanto la representación procesal del Gobierno Foral como la del Parlamento navarro aluden a las SSTC 31/2010, de 28 de junio y 109/2011, de 22 de junio, para sostener la viabilidad constitucional de atribuir a las Comunidades Autónomas potestad legislativa sobre la materia, sobre la base de que los respectivos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía reconocen a las mismas “competencia normativa” sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia.

Lo cierto es que la STC 109/2011, de 22 de junio (FJ 3), en relación con el art. 147.1 del Estatuto de Autonomía andaluz —con arreglo al cual corresponde a la Junta de Andalucía la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial— se remite y reproduce lo señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, en cuyo fundamento jurídico 52 afirmamos en relación con el art. 103.1 del Estatuto catalán —que atribuye a la Generalitat “la competencia normativa” sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial— que “no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, que la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues 'la competencia normativa' en cuestión también puede ser la reglamentaria”.

Por tanto, justamente al contrario de lo que sostienen las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento navarros, fue el entendimiento del concepto “competencia normativa” utilizado en ambos Estatutos como “potestad reglamentaria”, lo que permitió admitir su constitucionalidad, conclusión que no hubiera podido alcanzarse si por “competencia normativa” hubiera que haber entendido también la legislativa. Más aún, en dicho fundamento jurídico 52 calificamos a la Ley Orgánica del Poder Judicial como “única Ley competente” para la regulación del estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

4. Cuanto antecede pone de manifiesto que el Estado autonómico que nace de la Constitución de 1978 es el marco jurídico que ha permitido a Navarra ejercer competencias (de normación reglamentaria y ejecutivas) sobre el personal de la Administración de Justicia de las que carecía en el régimen foral histórico. Y del mismo modo que la disposición adicional primera de la Constitución no crea sino que reconoce derechos históricos preexistentes, es obvio que tampoco corresponde a la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alumbrar ningún derecho histórico. Lo cual conduce a estimar que las disposiciones legales impugnadas por el Gobierno de la Nación no se adecuan al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Pero antes resulta necesario realizar dos consideraciones adicionales. La primera es que al apreciarse la carencia de competencia legislativa del Parlamento navarro para aprobar leyes en materia de estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justica, y siendo ésta una tacha que afecta a la totalidad de los preceptos impugnados, resulta innecesario confrontar el contenido particular de cada uno de ellos con las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda vez que en todos ellos se regulan aspectos importantes de la relación jurídica estatutaria de unos cuerpos de funcionarios que tienen la consideración de cuerpos nacionales, cuestión sobre la que no hay discrepancia entre las partes.

La segunda consiste en que, como ha quedado puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado, al denunciar el indebido ejercicio por el Parlamento navarro de la potestad legislativa, afirma que “el vicio aquí invocado determina la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Foral 7/2011, aunque esta parte, de conformidad con el acuerdo del Presidente del Gobierno, limite su impugnación a los preceptos expresamente señalados en el encabezamiento y en el suplico de este escrito”, por lo que nuestra declaración de nulidad ha de limitarse a estos preceptos, sin que ello prejuzgue nuestro juicio sobre la validez de los no impugnados en el caso de que algún día llegaran a nuestra consideración.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuatro del artículo único (en cuanto da nueva redacción a los arts. 109, 114, 115, 116 y 117 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto) y las disposiciones adicional única y transitoria primera de la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 174/2014, de 23 de octubre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 282, de 21 de noviembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:174

Recurso de inconstitucionalidad 322-2012. Promovido por el Gobierno de Canarias en relación con el anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Competencias sobre puertos: pérdida parcial de objeto del proceso en lo que atañe al puerto de Guía de Isora; constitucionalidad de la norma estatal que declara puerto de interés general el puerto de Los Cristianos (STC 40/1998).

1. Aplica la doctrina de la STC 40/1998 y desestima el recurso de inconstitucionalidad respecto a la inclusión del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general, ya que su ubicación en la isla de Tenerife, así como el hecho de que a través de él se canalice una parte significativa del tráfico con otras islas, justifica tal clasificación [FJ 4].

2. No le corresponde a este Tribunal determinar cuáles son las circunstancias que permiten –o incluso exigen– la calificación de un puerto como de interés general, ya que no cabe, anticipadamente, descartar que las peculiares condiciones técnicas o geográficas de un puerto, y especialmente de aquellos puertos ubicados en territorios insulares, puedan justificar su calificación como puerto de interés general [FJ 4].

3. No pueden establecerse reglas de alcance general para determinar los efectos que en nuestras Sentencias hayan de producir las sucesivas disposiciones legales que se dicten en relación con las normas impugnadas o, incluso, su derogación, sino que ha de examinarse caso por caso para ponderar los verdaderos efectos y el alcance que represente la nueva normativa respecto de la que ha sido recurrida (STC 196/1997) [FJ 2 b)].

4. Procede declarar la pérdida de objeto del recurso respecto a la inclusión del puerto de Guía de Isora en la relación de puertos de interés general, ya que, a través de una corrección de errores, dicho puerto ya no se encuentra en aquella relación [FJ 2 a)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 322-2012, promovido por la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias contra el apartado 11 del anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en cuanto incluye como puertos de interés general a los puertos de Los Cristianos y de Guía de Isora. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 20 de enero de 2012, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 11 del anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en cuanto incluye como puertos de interés general a los puertos de Los Cristianos y de Guía de Isora.

Los motivos de inconstitucionalidad alegados por la parte recurrente se resumen en el propio escrito de interposición del recurso en dos: uno, de índole formal, por incurrir la legislación delegada en *ultra vires* o exceso en el ejercicio de la delegación y otro, de carácter material, por resultar su contenido contrario al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de puertos de acuerdo con los arts. 149.1.20 y 148.6 CE y 30.22 del Estatuto de Autonomía de Canarias:

a) El primer motivo de inconstitucionalidad que se alega en la demanda es que la legislación delegada excede de los límites de la delegación legislativa, precisándose que dicho motivo es achacable sólo a la inclusión del puerto de Guía de Isora como puerto de interés general. Concretamente, se cuestiona que el anexo I, apartado 11, del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante incluya como puerto de interés general en Canarias el de Guía de Isora, cuando dicho puerto se había desclasificado como puerto de interés general mediante la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2005. Ello comporta, a juicio de la Comunidad Autónoma, que el legislador se ha excedido de los límites constitucionalmente establecidos en el art. 82.5 CE y, en particular, de los límites de la delegación otorgada por la disposición final séptima de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general. A juicio del recurrente, y atendiendo a la doctrina sentada sobre esta materia en la STC 13/1992, la autorización parlamentaria en el presente caso abarcaba las facultades de regularizar, aclarar y armonizar y no se ha tenido en cuenta una norma que ha sido dictada con posterioridad a la Ley que se refunde pero con directa incidencia en la misma ya que desde el año 2004, y como consecuencia de la citada norma, el puerto mencionado merece la condición de puerto de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) En segundo lugar, la Comunidad Autónoma alega que la inclusión de los puertos de Los Cristianos y de Guía de Isora como puertos de interés general en el apartado 11 del anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, vulnera el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de puertos de acuerdo con los arts. 149.1.20 y 148.6 CE y 30.22 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Tras exponer el régimen de distribución de competencias en materia de puertos, considera la representación de la Comunidad Autónoma que, según se infiere de la STC 40/1998, este Tribunal hace descansar en la concurrencia de alguna de las circunstancias del anterior artículo 5 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, (hoy artículo 4 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante) la procedencia de calificar un puerto como de interés general, y que el hecho de que el referido precepto haya sido declarado ajustado a la Constitución en la referida Sentencia no impide que se pueda controlar y, en su caso, anular la clasificación concreta de algún puerto como de interés general del Estado si en él no concurre alguna de las circunstancias establecidas como criterios de clasificación en el referido precepto.

Partiendo de dicha consideración, la parte recurrente analiza si en los puertos de Guía de Isora y de Los Cristianos concurre alguna de las circunstancias que permiten clasificar dichos puertos como puertos de interés general.

Así, y en primer lugar, afirma la Comunidad Autónoma que en el caso del puerto de Guía de Isora no concurren dichas circunstancias por lo que cabe concluir que la declaración del puerto de Guía de Isora como de interés general del Estado es inconstitucional al no ajustarse a la distribución constitucional de competencias en materia de puertos.

En segundo lugar, la Comunidad Autónoma considera que tampoco concurren las circunstancias previstas en los apartados a) a d) del art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011 para que sea clasificado como puerto de interés general el puerto de Los Cristianos ya que en el mismo no se realizan actividades comerciales marítimas internacionales; la zona de influencia del puerto de Los Cristianos afecta tan sólo a la Comunidad Autónoma Canaria, siendo su tráfico exclusivamente interinsular; el puerto de Los Cristianos no sirve a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional y el tráfico de Los Cristianos efectivamente tiene una importancia relevante pero esta relevancia se refiere en esencia al tráfico de pasajeros entre las islas de Tenerife y La Gomera, sin que el tráfico comercial alcance niveles de relevancia, ni, mucho menos, responda a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.

Ello no obstante, a juicio de la Comunidad Autónoma, pudiera suscitar dudas la concurrencia de la circunstancia prevista en la letra e) del art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011 (que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares) dado que la citada STC 40/1998 entendió que dicha circunstancia tiene sustantividad por sí misma para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado. Sin embargo, considera la Comunidad Autónoma que la seguridad del tráfico marítimo por lo que al puerto de Los Cristianos se refiere se limita a garantizar las comunicaciones marítimas entre las islas, pero tal comunicación queda garantizada preservando el puerto cabecera de isla, el de Santa Cruz de Tenerife (al que se incluye el de Granadilla), como de interés general, no siendo necesario el puerto de Los Cristianos a tal efecto. En consecuencia, afirma el recurrente, no existen en la actualidad criterios objetivos que avalen la condición del puerto de Los Cristianos como de interés general.

2. Mediante providencia de 14 de febrero de 2012, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de febrero de 2012, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones; y por providencia de 27 de febrero de 2012, se acordó tenerle por personado y conceder una prórroga de ocho días más al plazo concedido para formular alegaciones.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de febrero de 2012, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en el Tribunal el 29 de febrero de 2012, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

6. Con fecha 21 de marzo de 2012 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones de la Abogada del Estado, en el que solicita que, en su día, se dicte sentencia en la que se declare la inadmisibilidad del recurso por cosa juzgada en cuanto a la inclusión del puerto de Los Cristianos en el apartado 11 del anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante como puerto de interés general y lo desestime en todo lo demás; o, subsidiariamente, desestime el recurso en su totalidad.

Las alegaciones formuladas por la Abogada del Estado se resumen en lo siguiente:

a) En primer lugar, en relación con la atribución al puerto de Guía de Isora de la condición de puerto de interés general, la Abogada del Estado conviene con la parte actora en que, dado que la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, procedió a desclasificar como puerto de interés general del Estado el puerto de Guía de Isora, en la isla de Tenerife, este puerto, perdida dicha condición, no debería haber sido incluido en el apartado 11 del anexo I Real Decreto Legislativo 2/2011. Al respecto, se alega por la Abogada del Estado que se ha formulado por parte del Ministerio de Fomento una propuesta de corrección de errores del referido texto refundido en el que se solicita la exclusión del puerto de Guía de Isora como puerto de interés general.

b) En segundo lugar, en relación con la inclusión del puerto de Los Cristianos en el apartado 11 del anexo I Real Decreto Legislativo 2/2011, afirma la Abogada del Estado que la cuestión que hoy se suscita en el presente recurso fue ya planteada ante este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad también interpuesto por el Gobierno canario contra diversos preceptos de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante. Por STC 40/1998, de 19 de febrero, se resolvió, junto con otros, el mencionado recurso de inconstitucionalidad, apreciándose justificada la clasificación del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general (FJ 21). En consecuencia, la Abogada del Estado entiende que resulta aplicable el art. 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, a juicio de la misma, veta el planteamiento de dos recursos de inconstitucionalidad sucesivos contra la misma norma una vez que el Tribunal ha dictado sentencia desestimatoria del primero. A ello añade que la dimensión positiva de la cosa juzgada no desaparece por el hecho de la aprobación de un nuevo texto legislativo en el que se viene a refundir la normativa existente en determinada materia y que permite la apertura de un nuevo plazo impugnatorio.

Concretamente, se considera que, en el presente recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno canario vuelve a retomar la misma argumentación para cuestionar la condición de puerto de interés general del puerto de Los Cristianos que en el recurso resuelto por la citada STC 40/1998: ha recurrido el mismo anexo de uno y otro texto legal, basándose en la infracción de igual precepto constitucional y con una fundamentación jurídica idéntica en ambos recursos. Tal identidad entre uno y otro proceso permite atribuir valor de cosa juzgada a la STC 40/1998 y ello conduce a impedir el planteamiento de un nuevo recurso de inconstitucionalidad contra la inclusión del puerto de Los Cristianos en el apartado 11 del anexo I del Real Decreto Legislativo 2/2011.

c) Subsidiariamente, la Abogada del Estado alega los motivos para que, en caso de que no se apreciase la existencia de cosa juzgada, se desestime el recurso.

La Abogada del Estado considera que si el Gobierno de Canarias entendía que el puerto de Los Cristianos no reunía ninguna de las características señaladas en el apartado 1 del art. 4 del Real Decreto Legislativo 2/2011, debería haber solicitado el cambio de clasificación de dicho puerto con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, quedando la decisión que el Gobierno adoptase sobre esta solicitud sometida al correspondiente control jurisdiccional. A ello añade que, a su juicio, al denunciar en este recurso la parte actora que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades de refundición, no ha procedido a desclasificar el puerto de Los Cristianos como puerto de interés general, formula una pretensión que persigue una extralimitación por el Gobierno en el ejercicio de su labor refundidora para que, innovando las leyes que refunde, exceda claramente los límites materiales de la delegación legislativa, de acuerdo con la interpretación que del art. 82.5 se ha realizado en SSTC 13/1992, FJ 16, y 166/2007, FJ 8.

Finalmente, respecto a la falta de concurrencia de las circunstancias previstas en el art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, destaca la Abogada del Estado la importancia y relevancia del tráfico comercial de pasajeros que mueve el puerto de Los Cristianos que, como reconoce la propia parte actora, constituye uno de los puertos de interés general con mayor volumen en este tipo de tráfico. Alega la Abogada del Estado que en el año 2011, el puerto de Los Cristianos movió 1.537.872 de pasajeros, y que este dato sería suficiente para justificar la consideración del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general, al concurrir la circunstancia prevista en la letra d) del art. 4.1, ya que el volumen anual del tráfico de pasaje en este puerto alcanza niveles muy relevantes, superiores a los de la mayoría de los puertos de interés general y más aún a los que tiene cualquiera de los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. A ello añade que, en todo caso, la inclusión de Los Cristianos entre los puertos de interés general obedece a lo dispuesto en el art. 4.1 e) Real Decreto Legislativo 2/2011 que vincula el interés general con aquellos puertos que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares y que conforme a la STC 40/1998, FJ 21, esa sola circunstancia tiene sustantividad propia para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 27 de marzo de 2012, la Abogada del Estado presenta escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que en el “BOE” núm. 73, de 26 de marzo de 2012, se ha publicado la corrección de errores del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, en la que se incluye la rectificación del anexo I, apartado 11, en el sentido de suprimir entre los puertos de interés general que en dicho apartado se relacionan, el puerto de Guía de Isora. Entiende la Abogada del Estado que dicha rectificación tiene incidencia directa sobre la prosperabilidad del primer motivo impugnatorio del presente recurso de inconstitucionalidad que se dirige exclusivamente contra la inclusión del puerto de Guía de Isora en el apartado 11 del anexo I del Real Decreto Legislativo 2/2011.

8. Por providencia de 21 de octubre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Canarias contra el apartado 11 del anexo I del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en cuanto incluye como puertos de interés general a los puertos de Los Cristianos y de Guía de Isora.

La Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, como se detalla en los antecedentes de esta Sentencia, considera que dicha regulación es inconstitucional, en primer lugar, porque la inclusión del puerto de Guía de Isora como puerto de interés general en el anexo I, apartado 11, del Real Decreto Legislativo 2/2011 comporta que el legislador se ha excedido de los límites constitucionalmente establecidos en el art. 82.5 CE y, en particular, de los límites de la delegación otorgada por la disposición final séptima de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, en la medida en que dicho puerto se había desclasificado como puerto de interés general mediante la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2005. En segundo lugar, entiende que la regulación impugnada resulta contraria al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de puertos de acuerdo con los arts. 149.1.20 y 148.6 CE y 30.22 del Estatuto de Autonomía de Canarias, ya que la clasificación de ambos puertos como de interés general no responde a las circunstancias establecidas para que se lleve a cabo dicha clasificación.

La Abogada del Estado, en los términos expuestos en los antecedentes, defiende la constitucionalidad de la regulación poniendo de relieve, en primer lugar, que la inclusión del puerto de Guía de Isora como puerto de interés general en el anexo I, apartado 11, del Real Decreto Legislativo 2/2011 ha sido objeto de la corrección de errores que se ha efectuado del referido texto refundido y que excluye de los puertos de interés general el puerto de Guía de Isora. En segundo lugar, en relación con la inclusión del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general, en dicho apartado 11 del anexo I, considera que en este procedimiento de inconstitucionalidad opera sin duda el efecto de cosa juzgada (art. 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) que deriva del pronunciamiento desestimatorio contenido en la STC 40/1998, de 19 de febrero. Subsidiariamente, la Abogada del Estado alega que la inclusión del puerto de Los Cristianos entre los puertos de interés general obedece a la concurrencia de circunstancias previstas en el art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011 por lo que interesa la desestimación del recurso.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, conviene realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder, en su caso, al examen de la cuestión de fondo.

a) En primer lugar, resulta necesario determinar la vigencia de la controversia competencial en los términos en que ha sido planteada, a la vista de las modificaciones operadas en la norma que es objeto del presente recurso, y a la luz de lo que este Tribunal ha afirmado reiteradamente, en el sentido de que “la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento jurídico, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos” [por todas, STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 2].

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante ha sido objeto de una corrección de errores, publicada en el “BOE” núm. 73, de 26 de marzo de 2012, en la que advertidos errores en la citada norma publicada en el “BOE” núm. 253, de 20 de octubre, se procede a efectuar una serie de rectificaciones, entre las que se encuentra la exclusión del puerto de Guía de Isora de la relación de puertos de interés general del anexo I, apartado 11, de dicho texto refundido.

Ello determina que, en la medida en que uno de los objetos de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad es la inclusión del puerto de Guía de Isora en la relación de puertos de interés general del anexo I del Real Decreto Legislativo 2/2011 y que, a través de una corrección de errores, dicho puerto ya no se encuentra en aquella relación, procede declarar la pérdida de objeto del recurso en relación con ese motivo.

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 2/2011 ha sido objeto de varias reformas parciales si bien no afectan al anexo I del texto refundido, que es el objeto del presente recurso.

b) En segundo lugar, debemos analizar la solicitud de la Abogada del Estado de inadmisibilidad del recurso por cosa juzgada en cuanto a la inclusión en el apartado 11 del anexo I del texto refundido del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general.

Como se ha relatado en los antecedentes, entiende la Abogada del Estado que la cuestión que hoy se suscita en el presente recurso fue ya planteada ante este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad también interpuesto por el Gobierno canario contra diversos preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante. Por STC 40/1998, de 19 de febrero, se resolvió, junto con otros, el mencionado recurso de inconstitucionalidad, apreciándose justificada la clasificación del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general (FJ 21). El Gobierno de Canarias ha recurrido el mismo anexo de uno y otro texto legal, basándose en la infracción de igual precepto constitucional y con una fundamentación jurídica idéntica en ambos recursos, por lo que, debido a la identidad entre ambos procesos opera, a juicio de la Abogada del Estado, de acuerdo con el art. 38.2 LOTC, el efecto de cosa juzgada que deriva del pronunciamiento desestimatorio contenido en la STC 40/1998. A ello añade que la dimensión positiva de la cosa juzgada no desaparece por el hecho de la aprobación de un nuevo texto legislativo en el que se viene a refundir la normativa existente en determinada materia y que permite la apertura de un nuevo plazo impugnatorio.

Es cierto que el texto refundido, como tal, carece técnicamente de capacidad innovadora (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3). Ahora bien, también hemos afirmado el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, que está dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución [por todas, STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b)]. Por ello, hemos negado la restricción sobre la impugnación del texto refundido derivada de la no impugnación anterior de la Ley, restricción que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no contempla, dado que el objeto del proceso constitucional es, en principio, el texto legal y no la norma cuyo mandato ese texto expresa (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4) ya que incluso si se produce una coincidencia parcial de los contenidos de ambas normas son dos textos normativos formalmente distintos, emanados además de órganos constitucionales diferentes [STC 61/1997, FJ 4 a)].

E incluso, tras afirmar dicho carácter no innovador del texto refundido hemos tenido en cuenta que “hay que partir de que no pueden establecerse reglas de alcance general para determinar los efectos que en nuestras Sentencias hayan de producir las sucesivas disposiciones legales que se dicten en relación con las normas impugnadas o, incluso, su derogación, sino que ha de examinarse caso por caso para ponderar los verdaderos efectos y el alcance que represente la nueva normativa respecto de la que ha sido recurrida” (STC 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 4).

En el presente proceso lo que se cuestiona es si en el puerto de Los Cristianos concurren las circunstancias para que pueda ser declarado puerto de interés general. Dado el objeto de la controversia suscitada, en la que podría acaecer una alteración de las circunstancias que concurren en el puerto de Los Cristianos, y teniendo en cuenta que, en principio, hemos negado la restricción sobre la impugnación de un texto refundido, en este supuesto concreto, podemos entrar a enjuiciar el fondo del asunto y rechazar el óbice procesal planteado por la Abogada del Estado, sin perjuicio de que el carácter no innovador del texto refundido tenga relevancia para la resolución de la pretensión suscitada por la Comunidad Autónoma.

3. La Comunidad Autónoma, como ya hemos expuesto, cuestiona la inclusión en el apartado 11 del anexo I del texto refundido del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general ya que, a su juicio, en el caso del puerto de Los Cristianos no concurren las circunstancias previstas para que un puerto pueda ser clasificado como puerto de interés general (art 4 del Real Decreto Legislativo 2/2011), lo que se considera vulnera los arts. 148.1. 6 y 149.1.20 CE y 30.22 del Estatuto de Autonomía de Canarias. La Abogada del Estado, por el contrario, aduce que concurren dichas circunstancias y, concretamente, las previstas en los apartados d) y e) del art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, en los términos expuestos en los antecedentes.

Ambas partes convienen en que esta controversia se encuadra en materia de puertos de interés general, sobre la que el Estado, al amparo del art. 149.1 20 CE ostenta competencia exclusiva, con el alcance que a la misma se dio en la STC 40/1998, de 19 de febrero (STC 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

La regulación objeto de la impugnación, prevista en el anexo I, apartado 11, del Real Decreto Legislativo 2/2011, establece que “son puertos de interés general y por lo tanto, y de acuerdo con el artículo 149.1.20 de la Constitución Española, competencia exclusiva de la Administración del Estado, los siguientes: … Los Cristianos”. Dicha regulación estaba prevista en los mismos términos en el anexo I de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, objeto de refundición en la norma ahora impugnada, lo que sin duda hacía inevitable la inclusión de dicho puerto en la relación de puertos de interés general del Estado. Por lo demás, ya afirmamos la constitucionalidad de dicha regulación en la citada STC 40/1998, FJ 21, en la que justificamos la clasificación del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general del Estado.

4. Los términos de la controversia suscitada se refieren, tal y como se ha expuesto, a la concurrencia en el puerto de Los Cristianos de las circunstancias previstas en el art. 4 del Real Decreto Legislativo 2/2011.

El citado precepto establece, en su primer apartado, que “son puertos de interés general los que figuran en el anexo I de la presente ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales. b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma. c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional. d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado. e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.”

La Comunidad Autónoma aduce que no se dan las referidas circunstancias para clasificar el puerto de Los Cristianos como de interés general ya que el tráfico de dicho puerto tiene una importancia relevante pero esta relevancia se refiere en esencia al tráfico de pasajeros entre las islas de Tenerife y La Gomera, sin que el tráfico comercial alcance niveles de relevancia, ni, mucho menos, responda a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado. Respecto a las dudas que pudiera suscitar la inclusión en el apartado e) del art. 4.1 en la interpretación que a dicha circunstancia ha dado este Tribunal, alega que la seguridad del tráfico marítimo, por lo que al puerto de Los Cristianos se refiere, se limita a garantizar comunicaciones marítimas entre las islas, pero tal comunicación queda garantizada preservando el puerto de cabecera de la isla, el de Santa Cruz de Tenerife, como de interés general, no siendo necesario Los Cristianos al efecto.

Por su parte, la Abogada del Estado alega que la inclusión del puerto de Los Cristianos entre los puertos de interés general obedece a la concurrencia de la circunstancia prevista en el art. 4.1 d) del Real Decreto Legislativo 2/2011 dado el número de pasajeros de dicho puerto y, en todo caso, a lo dispuesto en el art. 4.1 e) del Real Decreto Legislativo 2/2011 que vincula el interés general con aquellos puertos que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares y que conforme a la STC 40/1998, FJ 21, esa sola circunstancia tiene sustantividad propia para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado.

Al respecto, debemos recordar lo afirmado en la reiteradamente citada Sentencia 40/1998, FJ 20, en relación con la letra e) del art. 5.1 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante (hoy art. 4.1 e) del Real Decreto Legislativo 2/2011) que “vincula el interés general con las ‘condiciones técnicas o geográficas’ que puedan tener los puertos en relación con lo que se denomina ‘seguridad del tráfico marítimo’ y, especialmente, del tráfico con los territorios insulares” y que “tiene sustantividad por sí misma para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado”.

Además, debemos reiterar que a este Tribunal no le corresponde determinar cuáles son las circunstancias que permiten —o incluso exigen— la calificación de un puerto como de interés general ya que “no cabe, anticipadamente, descartar que las peculiares condiciones técnicas o geográficas de un puerto, y especialmente de aquellos puertos ubicados en territorios insulares, puedan justificar su calificación como puerto de interés general. Es cierto que, para garantizar la seguridad del tráfico marítimo, el Estado cuenta con otros títulos de intervención, especialmente el de marina mercante … Pero este solo dato no permite excluir que exigencias de seguridad en el tráfico marítimo puedan permitir la clasificación de un puerto como de interés general, siendo claro que la materia competencial es entonces la de puertos, y no la de marina mercante. En otras palabras, no cabe descartar que la propia peculiaridad de las Islas y la relevancia que para la comunicación con ellas tiene el tráfico marítimo, pueda llevar a calificar determinados puertos como de interés general”.

En el presente caso, las circunstancias alegadas por la Comunidad Autónoma no permiten desvirtuar la conclusión a la que llegamos en la STC 40/1998. En efecto, como se expone en la referida Sentencia, fundamento jurídico 21, ya se alegó por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias que salvo en el caso de los puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, el resto de los puertos (entre los que se incluía el puerto de Los Cristianos) se limitan a servir de base para el tráfico interinsular dentro del territorio autonómico, carentes de tráfico internacional o con la península, y menos aún de puertos secundarios de islas que ya cuentan con un puerto principal a través del que se podría operar el tráfico entre la isla y el exterior.

En relación con las alegaciones de la Comunidad Autónoma afirmamos entonces que “ante todo, si se admite, como hemos hecho al examinar la constitucionalidad del art. 5.1 e) L.P.M.M., que las especiales características técnicas o geográficas de los puertos, singularmente de los ubicados en territorios insulares, pueden determinar su clasificación entre los de interés general del Estado, no puede concluirse que la vinculación entre esas particulares condiciones que, evidentemente, poseen las Islas y la clasificación de determinados puertos como de interés general del Estado resulte injustificada y carente de fundamento. Es evidente que, como señala el Abogado del Estado, el tráfico marítimo juega en los territorios insulares un papel mucho más relevante que en el caso de la península, lo que, al mismo tiempo, hace que los puertos de las Islas, por las razones geográficas a las que se refiere el art. 5.1 e) L.P.M.M., tengan una innegable importancia que puede justificar su consideración como puertos de interés general del Estado. Más en concreto, desde la posición de este Tribunal, que sólo puede realizar un control externo de la determinación de lo que sea puerto de interés general”.

Partiendo de dicha premisa, aseveramos en la Sentencia citada, y tenemos que reiterar ahora, atendiendo a la ubicación geográfica del puerto de Los Cristianos, y dado que ambas partes coinciden en que se sigue canalizando a través de dicho puerto una parte significativa del tráfico con otras islas, que “[p]or lo que se refiere al puerto de Los Cristianos, su ubicación en la isla de Tenerife así como el hecho de que a través de él se canalice una parte significativa del tráfico con otras islas, justifica su clasificación como puerto de interés general del Estado” (STC 40/1998, FJ 21).

De acuerdo con lo anterior debemos desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad respecto a la inclusión del puerto de Los Cristianos como puerto de interés general en el apartado 11 del anexo 1 del Real Decreto Legislativo 2/2011.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar extinguido, por pérdida sobrevenida de objeto, el recurso formulado en relación con el apartado 11 del anexo I, del texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en cuanto incluye como puerto de interés general el puerto de Guía de Isora.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil catorce.

SENTENCIA 175/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:175

Recurso de amparo 5406-2006. Promovido por don José Ramón Castro García respecto de los autos dictados por un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Algeciras en diligencias preliminares.

Supuesta vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio: ausencia de reacción tempestiva frente a resoluciones judiciales que autorizan la entrada y registro domiciliario.

1. Dado que el no planteamiento en tiempo y forma de recurso de reposición contra el Auto que acordaba la entrada y registro domiciliario se debió a una actitud consciente del propio recurrente, procede en este caso entender que la pretendida consumación de la alegada lesión del derecho a la inviolabilidad es atribuible a la conducta procesal del propio demandante, lo cual conduce, en consecuencia, a desestimar el presente recurso de amparo [FJ 5].

2. No cabe apreciar indefensión material en aquellos supuestos en los que la situación de indefensión se ha producido por una actitud voluntariamente consentida por el supuestamente afectado o atribuible a su propio desinterés, pasividad, malicia o falta de la necesaria diligencia o de los profesionales que le representen o defienden (SSTC 275/2005, 10/2009) [FJ 4].

3. La omisión de la instrucción de recursos no supone necesariamente vulneración de derechos fundamentales, pues la simple omisión, a diferencia de la instrucción errónea, al ser fácilmente detectable debe producir normalmente la puesta en marcha de los mecanismos ordinarios para que sea suplida por la propia diligencia procesal de la parte, especialmente si tiene asistencia letrada (STC 160/20092) [FJ 3].

4. El requisito de la invocación previa del derecho que se entiende vulnerado tiene la doble finalidad de, por una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la eventual vulneración y reestablecer, en su caso, el derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, por otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo (SSTC 228/2002, 118/2014) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5406-2006, promovido por don José Ramón Castro García, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Sánchez-Vera y Gómez-Trelles, y asistido por el Letrado don Ignacio de Castro García, contra los Autos de 16 enero y 7 de abril, ambos de 2006, dictados por el Juzgado Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Algeciras en diligencias preliminares núm. 399-05. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 17 de mayo de 2006, doña Beatriz Sánchez-Vera y Gómez-Trelles, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don José Ramón Castro García y bajo la dirección letrada de don Ignacio de Castro García, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento.

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

a) Por don Salvador Márquez Castro se solicitó ante el Juzgado Mixto núm. 3 de Algeciras (Cádiz), la práctica de diligencia preliminar, al amparo del art. 256.1.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (en adelante, LEC), consistente en requerir al aquí demandante de amparo, don José Ramón Castro García, para que exhibiera, en su condición de socio-liquidador solidario de la Sociedad Getares Construcciones, S.L., determinados libros y documentos, en relación con la demanda que se proponía interponer contra el demandante de amparo, a fin de proceder a la liquidación de la sociedad.

b) Por Auto de 21 de julio de 2005, dictado por el citado Juzgado, se acordó acceder a ello, y el día 10 de octubre de 2005 se llevó a cabo la diligencia de compulsa-exhibición y testimonio de dichos documentos, sin que por la parte solicitante se entendiera cumplido lo dispuesto en el art. 256.1.2 LEC, por lo que solicitó, *ex* art. 261.2 del mismo texto legal, la entrada y registro en el domicilio de Getares Construcciones, S.L., sito en calle Ancha núm. 30, segunda planta de Algeciras, a lo que se opuso el hoy demandante de amparo, solicitando el archivo definitivo de las actuaciones.

c) Por Auto de 2 de diciembre de 2005, el Juez acordó la entrada y registro en el domicilio social de la citada sociedad a fin de recabar los documentos solicitados en dicha resolución. Contra dicho Auto, los Letrados de De Castro Gabinete Jurídico, S.L, y el Letrado del demandante de amparo, como administrador de la sociedad mercantil De Castro Gabinete Jurídico, S.L., y miembro de dicho gabinete, presentaron escrito ante el Juzgado denunciando que la dirección aportada como domicilio de la Sociedad se corresponde con la del gabinete jurídico que defiende los derechos e intereses del demandante de amparo, pero sin que Getares Construcciones, S.L., ni José Ramón Castro García ocupen en la actualidad dependencia alguna del inmueble, ni disponibilidad posesoria del mismo. Manifiestan, bajo juramento, que Getares Construcciones, S.L., no tiene documentación alguna en el domicilio de De Castro Gabinete Jurídico, S.L. También señalan que es a ellos, como miembros del citado Despacho, a los que corresponde guardar el secreto profesional de los expedientes que existen en sus archivos, así como de la información que se haya obtenido en el ejercicio de su profesión [citan al respecto los arts. 542.3 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); 32 del Estatuto general de la abogacía; y 5 del Código deontológico de la abogacía]; circunstancia que deberá tenerse en cuenta en la práctica de la diligencia acordada. A continuación se advierte de que los hechos serán objeto de denuncia ante la junta de gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Cádiz y que reservan las oportunas acciones para el caso de que el registro atente contra derechos de terceros o de los propios integrantes del despacho. Finalmente, el escrito concluye expresando sus dudas sobre la constitucionalidad del art. 261.2 LEC, que imputan a su carencia de rango de ley orgánica, y con la indicación de que dicha cuestión “será objeto del correspondiente recurso de reposición, y posteriores ordinarios y extraordinarios que interponga don José Ramón Castro García, contra el auto de 2 diciembre de 2005, incluyendo en esos recursos el de amparo constitucional”. Para terminar suplicando al Juzgado que “tenga por hechas las manifestaciones contenidas en el presente escrito y tome las debidas garantías para que se salvaguarden debidamente los derechos de los profesionales que suscriben, así como terceras personas clientes de nuestro despacho”.

d) Consta en Acta extendida el 19 de diciembre de 2005, que el Letrado de don Salvador Márquez Castro, renuncia a la entrada en el domicilio social requerido ante las quejas vertidas por los Letrados del gabinete jurídico, solicitando, en el mismo acto, la entrada en el domicilio personal de don Ramón Castro García, cuya dirección se compromete a dar.

e) Por escrito presentado ante el Juzgado el 21 de diciembre de 2005, don Salvador Márquez Castro, ante la negativa de don José Ramón Castro García de aportar la documentación societaria requerida, y que según el gestor o asesor fue retirada por don José Ramón de su despacho profesional, propone la práctica de la prueba con la entrada y registro en el domicilio personal de éste.

f) Tras la notificación del escrito presentado por don Salvador Márquez Castro, la representación de don José Ramón Castro García, presenta, el 27 de diciembre de 2005, escrito en el que se pone de manifiesto: que se ratifica en cuantas manifestaciones tiene hechas en las presentes diligencias preliminares; que no tiene inconveniente alguno en la práctica de las diligencias, aunque ruega al Juez tenga en cuenta los derechos y libertades fundamentales de los que conviven en dicho domicilio y los antecedentes del caso a la hora de adoptar una determinación; que no comparte, por falsa e interesada, la interpretación que se hace por la contraparte de las declaraciones del testigo don Víctor Cano; y que se acuerde la entrada y registro en el establecimiento sito en los bajos de la calle Pansequito, núm. 21, así como, si finalmente se acuerda la entrada y registro en el domicilio particular de uno de los administradores —hoy liquidadores— se acuerde lo mismo en el domicilio del otro.

g) Por Auto de 16 de enero de 2006, que fue notificado el 19 de enero de 2006, el Juzgado acordó la entrada y registro en el domicilio personal del aquí demandante de amparo, a fin de recabar la documentación que se cita en la referida resolución judicial. No así respecto de otros documentos que se relacionan. Y desestima la pretensión realizada por don José Ramón Castro García, para que también se realizara la entrada y registro en el domicilio de don Salvador Márquez Castro, por no ser don José Ramón el promotor del procedimiento. Para la práctica de dicha diligencia se fija como fecha el día 16 de febrero de 2006 a las once horas.

h) La representación de don José Ramón Castro García presenta el 20 de enero de 2006, un escrito ante el Juzgado poniendo de manifiesto que “[e]n la notificación de dicho Auto se omite la indicación de si el mismo es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello, conforme ordenan los artículos 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 208.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”, tras lo cual súplica se “subsane la omisión padecida en la notificación del citado Auto”.

i) El 16 de febrero de 2006, fue llevada a cabo la diligencia de entrada y registro, asistido el demandante de amparo de abogado y procurador. En el acta extendida por el Secretario Judicial se manifiesta que se le permite la entrada por el recurrente y por su Letrado que lo hace “a efectos de Registro en total acatamiento del Auto … en el que se decidió la medida sin perjuicio de las consecuencias jurídicas de todo orden que puedan dimanarse de la realización de la diligencia”. Tras ello, se hace entrega del testimonio del Auto de 16 de enero de 2006 y se le hace saber en ese momento que contra el Auto notificado cabe interponer recurso de reposición en el plazo de cinco días y ante el mismo Juzgado que lo dictó, manifestando don José Ramón Castro García no haber sido advertido hasta ese momento de la práctica de dicha diligencia a pesar de que presentó escrito al Juzgado al efecto. Igualmente se le hace entrega del citado Auto a su Procuradora participándole oralmente de la posibilidad de recurso en los mismos términos ya apuntados. Finalmente, y ante el requerimiento de la documentación, el recurrente manifiesta que toda la documentación señalada desde el punto primero hasta el séptimo, se encuentra en el domicilio personal de don Salvador Miguel Márquez Castro, actor en las diligencias preliminares, siendo dicho domicilio el domicilio real de la sociedad, y que el requerido en el punto octavo fue entregado en el requerimiento efectuado en el año 2005, por lo que debe constar en autos.

j) Habiéndose cumplido totalmente lo acordado en los presentes autos, sin quedar pendiente actuación alguna, el mismo 16 de febrero de 2006, se acuerda el archivo definitivo de los mismos.

k) El 24 de febrero de 2006, la representación procesal del demandante de amparo, interpuso recurso de reposición contra el citado Auto de 16 de enero de 2006. En el escrito de interposición se alegaba, en primer lugar, la vulneración del art. 24 CE, en relación con el art. 18.2 CE, pues el Juzgado no resolvió sobre la petición del recurrente de que el citado Auto fuera notificado correctamente, hasta después de haber entrado en el domicilio; lo cual le privó de poder interponer recurso alguno con carácter previo a la consumación de la entrada en su domicilio causándole indefensión. En segundo lugar, denuncia la indefensión que le produjo al recurrente el hecho de que en el mismo día que en que se llevó a efecto la entrada en domicilio, se acordara, por providencia que fue notificada el 23 de febrero de 2006, el archivo definitivo de las actuaciones. A continuación, alega la violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), argumentando, por un lado, que el hecho de que el art. 261.2 LEC autorice a la entrada y registro de “un lugar”, en el seno de unas diligencias preliminares, no equivale a la entrada y registro en un domicilio familiar, debiendo estar previsto expresamente en la norma, y, por otro, que el precepto es inconstitucional por la carencia de rango de Ley Orgánica que exige el art. 81 CE. En cuarto lugar, se pide la revocación del Auto impugnado por el incumplimiento de los presupuestos que el art. 261 LEC establece para que la diligencia pueda ser acordada: que la persona requerida no atendiese el requerimiento o no formulase oposición y que existan indicios suficientes de que los documentos se hallan en el lugar en el que se pretende realizar el registro; así como, a mayor abundamiento, por la violación del procedimiento legalmente establecido por no haberse celebrado la vista a que se refiere el art. 260 LEC. Por último, el recurrente censura que el órgano judicial prosiguiera decretando entradas y registros, cuando debió dar por concluso el procedimiento desde el momento en el que el requirente desistió de la entrada y registro en el despacho de abogados.

l) Por Auto de 7 de abril de 2006, se desestima el citado recurso. El órgano judicial comienza afirmando que el Auto recurrido es dictado conforme a lo dispuesto en la actual Ley de enjuiciamiento civil, así “cuando la persona citada y requerida no atendiese el requerimiento ni formulase oposición, el Tribunal, mediante providencia y en virtud del art. 261 LEC, acordará (imperativamente) las medidas preceptuadas, entre las que se encuentran las adoptadas en la resolución recurrida, ante la petición y solicitud efectuada por la parte instante”; por lo que habiendo estado el recurrente personado en las actuaciones desde que fue requerido asistido por abogado y procurador no cabe alegar indefensión.

Tras ello, el órgano judicial admite que la resolución impugnada ciertamente adolecía de la indicación sobre si procedía o no el recurso de reposición, pero argumenta que dicha omisión fue subsanada en el momento de la notificación a la parte por la comisión judicial que se encontraba, en ese momento, asistida por abogado y procurador, por lo que no puede alegar desconocimiento de la decisión judicial y, por ende, indefensión; único motivo por el que podría haberse dado lugar a la nulidad de actuaciones. Para el Juez, la dirección jurídica del recurrente “tiene los suficientes conocimientos jurídicos, como así demostró, cuando tuvo conocimiento del auto de entrada y registro en el domicilio social de su gabinete jurídico, que adolecía del mismo defecto”. Y añade “si realmente hubiese tenido interés en el que el Juzgador, tuviese conocimiento de algún extremo que le hubiese podido hacer cambiar de criterio, ante la decisión acordada, hubiese instado el recurso de reposición, pero no lo hizo en su momento, sino que buscando el defecto de forma, interesó que el Juzgado resolviese tal extremo, en lugar de interponer el correspondiente recurso, que por otro lado, como ya se ha dicho, fue subsanado en su momento”.

En el Auto se rechaza también su petición de nulidad que el recurrente sustenta sobre el hecho de que Procurador del solicitante adoleciera de designación según el poder aportado con el escrito inicial. El Juzgado entiende que dicho defecto pudo ser subsanado y es subsanable en cualquier momento del proceso. Además, el recurrente aceptó en todo momento dicha representación procesal, y, en cualquier caso, dicho defecto quedó subsanado.

3. En su recurso de amparo, el demandante considera que las resoluciones cuestionadas han vulnerado su derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE). Estima que el art. 261.2 LEC, en virtud del cual se acordó la entrada y registro en su vivienda, infringe la reserva de ley orgánica que establece el art. 81.1 CE como garantía para la regulación de los derechos fundamentales. Advierte al respecto, que en el momento del planteamiento del recurso de amparo, se encuentra en tramitación una cuestión de inconstitucionalidad (núm. 5090-2002) respecto del citado precepto constitucional. Y manifiesta su voluntad de que la Sala plantee al Pleno una cuestión de inconstitucionalidad *ex* art. 55.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

A lo anterior añade que los Autos recurridos se encuentran “huérfanos de toda motivación necesaria para justificar la entrada, sin que se sepan los indicios que llevan al Juzgador a sospechar que los documentos buscados pudieran hallarse en tal domicilio”, incumpliendo, con ello, la exigencia requerida por la jurisprudencia constitucional según la cual “la resolución por virtud de la cual se realice una injerencia en un derecho fundamental deberá estar expresamente motivada”.

4. Por providencia de 17 de abril de 2008, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 LOTC, requerir al Juzgado Mixto núm. 3 de Algeciras, para que en el plazo de diez días, remitiera testimonio de las diligencias preliminares núm. 399-2005 y se emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que, si lo desearan, pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. La Sección Segunda, por diligencia de ordenación de su Secretaría de Justicia, de 20 de octubre de 2008, tuvo por recibido testimonio de las actuaciones remitidas, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que a su derecho conviniera, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTC.

6. Por escrito presentado el 26 de noviembre de 2008, doña Beatriz Sánchez-Vera y Gómez-Trelles, en representación del demandante de amparo, se ratificó en los argumentos vertidos en la demanda con ampliación de su motivación e inclusión de un nuevo motivo de vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, derivado de la circunstancia de que la entrada y registro se produjera cuando aún no era firme el Auto de 16 de enero de 2006, que lo acordaba, y sin especificar, además, los recursos que contra él cabía interponer y de que no se actuara conforme a lo dispuesto en el art. 260 LEC.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el día 4 de diciembre de 2008, formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso.

Comienza sus alegaciones con la advertencia de que la denuncia del recurrente sobre la falta de motivación de las resoluciones judiciales impugnadas, no se debe entender contemplada en la demanda de amparo de forma aislada, sino vinculada al art. 18.2 CE, ya que la jurisprudencia constitucional exige para la injerencia en la intimidad la explícita adecuación de la invasión del derecho fundamental a la finalidad perseguida en el caso concreto en el que se autoriza la entrada y registro.

En relación con la alegada vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, por la falta de rango orgánico del art. 261.2 LEC, el Fiscal considera que el citado precepto “es inconstitucional lo que se deriva del carácter ordinario de la ley que lo introduce”; postura que, recuerda, es “acorde en este extremo con el informe que en su día emitió el Fiscal General del Estado”, registrado en el Tribunal Constitucional en fecha 15 de abril de 2003, página 14, apartado VIII, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5090-2002, por lo que una razón de lógica procesal debería llevar a mantener en suspenso la resolución de la demanda de amparo en tanto no se dicte la citada cuestión de inconstitucionalidad (por todos, se cita el ATC 145/1990).

Respecto de la presunta lesión del art. 18.2 CE por falta de motivación de los Autos impugnados, el Fiscal, tras recordar la doctrina general de la motivación de las resoluciones judiciales limitativas de derechos fundamentales, y en concreto en relación con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, entiende que el recurso sería “prosperable”; máxime en un proceso civil en el que, al entrar en juego intereses generalmente de carácter privado, será más difícil justificar la invasión del domicilio familiar. Llegados a este punto, el Ministerio Fiscal entiende que los Autos no ofrecen una explicación de ningún tipo atinente a la necesidad, relevancia o trascendencia del registro. Así, en el Auto de 16 de enero de 2006, “el Juez apoya su resolución en dos datos: la existencia de precepto habilitante (que transcribe) y el hecho de que el requerimiento de exhibición no fuera voluntariamente atendido, excepción hecha de los documentos interesados por la Administración”, limitándose el Auto que desestima el recurso de reposición “a basar su decisión en la formalidad de la existencia de la norma que no es analizada en su presunta inconstitucionalidad así como en la existencia de otro tipo de lesiones causantes de indefensión o, por último, la concurrencia de requisitos, también formales, que acreditan la legalidad de la medida acordada”.

No obstante lo dicho, el Fiscal pone de manifiesto que la lectura de las actuaciones revela un dato que no se derivaba ni de la demanda de amparo ni de la documentación que a ella acompaña. Indica que si se observa la diligencia de entrada y registro, se podrá comprobar que “el mismo resultó consentido por el titular de la vivienda”, ya que el funcionario judicial pone de manifiesto que “‘me permite el acceso a dicha vivienda’, manifestándose en los mismos términos su letrado (en el mismo folio) aunque acata el auto judicial con la reserva ‘sin perjuicio de las consecuencias jurídicas de todo orden que puedan dimanarse de la realización de tal diligencia’”. Lo cual —añade— “es congruente con la misma postura del demandado en escritos precedentes que no se opone expresamente a la entrada y registro, salvo llamadas genéricas al respecto a los derechos fundamentales, llegando a decir que no se opone al registro si se acuerda, igualmente, el del domicilio del demandante”.

Tal diligencia de entrada y registro pudiera eliminar, a su juicio, “su carácter inconstitucional, habida cuenta de que el consentimiento del titular es uno de los supuestos habilitantes de la entrada en domicilio (art. 18.2 CE)”. Los Autos recurridos no estarían, por tanto, “causalmente vinculados por la entrada ya que la misma, y el registro subsiguiente, se habría producido por el consentimiento del titular de la vivienda y no por la fuerza imperativa del auto judicial”. Así pues, “el amparo no debería prosperar por cuanto no habría lesión derivada de violación de derecho fundamental de la parte, que se habría aquietado y consentido la entrada en domicilio”. Por lo expuesto, “carece de trascendencia la presunta inconstitucionalidad del precepto y la carencia de motivación, toda vez que, aunque el auto, en su aspecto obligatorio no hubiera existido, la entrada en el domicilio hubiera sido constitucionalmente correcta”.

8. Por providencia de 1 de junio de 2009, la Sala Primera acordó dejar pendiente la resolución del presente recurso de amparo en tanto no se resuelva la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5090-2002. Por STC 222/2012, de 27 de noviembre, dicha cuestión de inconstitucionalidad fue inadmitida por falta de las condiciones procesales.

9. Por providencia de 30 de octubre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto la impugnación del Auto de 16 de enero de 2006, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Algeciras en las diligencias preliminares civiles núm. 399-2005, en el que se acordaba la entrada y registro en el domicilio privado y familiar del demandante, así como el Auto dictado por el mismo órgano, de 7 de abril de 2006, que lo confirma.

El demandante de amparo considera que las resoluciones cuestionadas han vulnerado su derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), por cuanto el art. 261.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), en virtud del cual se acordó la entrada y registro en su vivienda, infringe la reserva de ley orgánica que establece el art. 81.1 CE. Añade, además, que al no existir justificación alguna sobre la entrada y los indicios que llevaron al Juzgador a sospechar que los documentos buscados pudieran hallarse en el domicilio particular del recurrente, se incumplió la exigencia constitucional según la cual toda resolución que autorice una injerencia en un derecho fundamental deberá encontrarse suficientemente motivada; lo que nos lleva a entender, como así considera el Fiscal, que dicha queja se encuentra referida igualmente a la vulneración del citado art. 18.2 CE.

El Ministerio Fiscal interesa la desestimación del recurso por cuanto fue el propio titular de la vivienda quien se aquietó y consintió la entrada, por lo que no habría lesión del citado derecho fundamental invocado.

2. La queja sobre la que se sustenta el presente recurso de amparo, esto es, la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), tanto como consecuencia de la falta de rango de ley orgánica del art. 261.2 LEC, en virtud del cual se acordó la entrada y registro en el domicilio particular del demandante de amparo, como por la deficiente motivación de los Autos recurridos en los términos ya expuestos, debe ser rechazada por considerar este Tribunal que no puede resultar acreedor de la protección del amparo constitucional quien contribuyó de manera activa a causarla.

En efecto, si bien la demanda de amparo se plantea por vulneración del art. 18.2 CE, lo cierto es que este Tribunal no puede obviar, como cuestión previa a su enjuiciamiento, el hecho de que el demandante de amparo no reaccionara oportunamente frente a la pretendida lesión constitucional planteando el recurso legalmente establecido, so pretexto de que el Auto de 16 de enero de 2006 carecía de la llamada instrucción de recursos. Dicha actuación hubiera podido, en caso de haberse estimado el pertinente recurso de reposición, paralizar la entrada y registro en su domicilio particular. Se hace preciso advertir que no se trata de conocer de la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por falta del pie de recurso del Auto impugnado, como así parece pretender el recurrente del Tribunal al añadir en su escrito de alegaciones dicha queja a las ya formuladas en la demanda de amparo, pues “ello supondría una ampliación de la demanda de amparo que resulta inadmisible” (STC 224/2007, de 22 de octubre, FJ 2; en este sentido STC 158/2006, de 22 de mayo, FJ 2). Se trata de verificar si fue el propio recurrente el que bajo la excusa de la citada irregularidad o incorreción procesal producida por el órgano judicial [art. 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)], adoptó conscientemente una actitud pasiva frente a la entrada y registro en su domicilio. Se debe constatar si la pretendida consumación de la alegada lesión del derecho a la inviolabilidad (art. 18.2 CE) se debió a la conducta procesal del propio demandante.

Conviene aclarar, no obstante, que si bien es cierto que la parte podría habría incurrido en la causa de inadmisión de falta de invocación en la vía previa del derecho que se entiende vulnerado, al no haber planteado el pertinente recurso de reposición “tan pronto como hubiere lugar para ello” [art. 44.1 c) en relación con el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/2007], no lo es menos que este Tribunal ha de tener en consideración las siguientes circunstancias: por un lado, que la instrucción de recursos fue comunicada por el Secretario judicial en el momento de la entrada y registro del domicilio particular del demandante de amparo, y, por otro, que el recurso de reposición efectuado tras el conocimiento de dicha instrucción, fue desestimado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Algeciras, ofreciéndose, por tanto, un pronunciamiento al respecto por el órgano judicial competente. Como ha tenido ocasión de señalar reiteradamente el Tribunal Constitucional, este requisito de la invocación previa, “tiene la doble finalidad de, por una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la eventual vulneración y reestablecer, en su caso, el derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria; y, por otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo (por todas, SSTC 228/2002, de 9 de diciembre, FJ 2, o 133/2002, de 3 de junio, FJ 3)” [STC 25/2005, de 14 de febrero, FJ 4; en el mismo sentido STC 118/2014, de 8 de julio, FJ 2 a)].

3. Una vez centrada la cuestión en los términos expuestos, se hace necesario atender a las circunstancias concurrentes en el caso. En el presente son cuestiones relevantes a tener en cuenta las siguientes:

En primer lugar, que el demandante de amparo, tras conocer el Auto que acordaba la entrada y registro, se limitó a presentar un escrito en el que solicitaba la subsanación de la omisión, consistente en la falta de pie de recursos, cuando es doctrina de este Tribunal que la omisión de la llamada instrucción de recursos “no supone necesariamente vulneración de derechos fundamentales” (STC 160/2009, de 29 de junio, FJ 2), pues la simple omisión de la instrucción, a diferencia de la instrucción errónea, “al ser fácilmente detectable debe producir normalmente la puesta en marcha de los mecanismos ordinarios para que sea suplida por la propia diligencia procesal de la parte, especialmente si tiene asistencia letrada” (STC 160/2009, FJ 2). Y que sólo una vez puesto en su conocimiento dicha instrucción por el Secretario judicial, lo que se produjo en el momento del registro de su domicilio, se interpuso el pertinente recurso de reposición ante el órgano judicial.

En segundo término, que el recurrente no sólo estuvo asistido por su Letrado en el curso de las diligencias preliminares, sino que éste, además, demostró conocer de los recursos a utilizar frente a un Auto de la naturaleza del impugnado ante este Tribunal. En efecto, tal y como se pone de manifiesto de forma más amplia en los antecedentes, el Letrado del demandante de amparo, en su condición de administrador de la sociedad mercantil De Castro Gabinete Jurídico, S.L., y junto al resto de los Letrados que conforman el despacho colectivo, del que forma parte, presentó un escrito en el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Algeciras como consecuencia del conocimiento del Auto de 2 de diciembre de 2005, que decretaba la entrada y registro en el domicilio de la Sociedad Getares Construcciones, S.L., de la que el demandante de amparo era socio-liquidador solidario. El citado escrito concluye, tras hacer diferentes consideraciones, planteando las dudas de constitucionalidad que suscita el art. 261.2 LEC derivadas de su falta de rango de ley orgánica por afectar al derecho a la inviolabilidad del domicilio garantizado por el art. 18.2 CE y con la advertencia de que dicha cuestión sería objeto del correspondiente recurso de reposición, y posteriores ordinarios y extraordinarios que interpusiera don José Ramón Castro García, contra el mencionado Auto, incluyendo el de amparo constitucional.

4. De lo expuesto, se deduce que el demandante de amparo no sólo no reaccionó procesalmente de manera tempestiva ante el Auto que acordaba la entrada y registro domiciliario, sino que se aquietó a que se llevara a cabo el anunciado registro en su domicilio, al no denunciar, conociendo el recurso útil para ello, las supuestas vulneraciones que, advertidas por el demandante de amparo con carácter previo a la entrada, sólo fueron alegadas tras el mismo. Conviene recordar que dicho registro estaba previsto prácticamente con un mes de antelación, pues la diligencia de entrada y registro, señalada para el día 16 de febrero de 2006, fue acordada por el Auto de 16 de enero de 2006 que fue notificado el día 19 del mismo mes y año. No pasó desapercibida esta estrategia procesal al órgano judicial que, en el Auto de 7 de abril de 2006, que resolvía el recurso de reposición interpuesto una vez consumada la entrada y registro, entiende que con la falta de su interposición tempestiva lo que pretendía el recurrente era buscar “el defecto de forma” (esto es, conseguir la nulidad de lo actuado por defecto de forma, ha de entenderse).

Como ha afirmado este Tribunal en relación con la posible apreciación de indefensión material, la única con relevancia constitucional, “si bien es cierto que los errores de los órganos judiciales no deben repercutir negativamente en la esfera del ciudadano, también lo es que a éste le es exigible una mínima diligencia, de forma que los posibles efectos dañosos resultantes de una actuación incorrecta de aquéllos carecen de relevancia desde la perspectiva del amparo constitucional cuando el error sea asimismo achacable a la negligencia de la parte (SSTC 128/1998, de 16 de junio, FJ 6; 82/1999, de 10 de mayo, FJ 3; 150/2000, de 12 de junio, FJ 2; 65/2002, de 11 de marzo, FJ 4; 37/2003, de 25 de febrero, FJ 6; 178/2003, de 13 de octubre, FJ 4, y 249/2004, de 20 de diciembre, FJ 2)” (SSTC 161/2006, de 22 de mayo, FJ 4 y 93/2009, de 20 de abril, FJ 3). O con otras palabras, no cabe apreciar indefensión material en aquellos supuestos en los cuales la situación de indefensión “se ha producido por una actitud voluntariamente consentida por el supuestamente afectado o atribuible a su propio desinterés, pasividad, malicia o falta de la necesaria diligencia o de los profesionales que le representen o defienden (SSTC 275/2005, de 7 de noviembre, FJ 5; 55/2006, de 27 de febrero, FJ 3)” (STC 10/2009, de 12 de enero, FJ 3).

Esa misma diligencia procesal ante la jurisdicción ordinaria es con mayor razón exigible cuando se trata de reaccionar frente a una supuesta vulneración de derechos fundamentales sustantivos.

5. Así pues, y dado que el no planteamiento en tiempo y forma del citado recurso de reposición contra el Auto de 16 de enero de 2006 se debió a una actitud consciente del propio recurrente, ya que la lesión del art. 18.2 CE que se invoca en amparo fue advertida por el propio demandante en el mismo procedimiento de diligencias preliminares con anterioridad a la entrada y registro en su domicilio particular, procede en este caso entender que la pretendida consumación de la alegada lesión del derecho a la inviolabilidad es atribuible a la conducta procesal del propio demandante, lo cual conduce, en consecuencia, a desestimar el presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don José Ramón Castro García.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 176/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:176

Conflicto positivo de competencia 6876-2007. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en relación a la regulación del subsistema de formación profesional para el empleo de la STC 88/2014 y reiterada en las SSTC 112/2014 y 123/2014 [FJ 2].

2. El precepto impugnado, que atribuye a un órgano estatal la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación en materia formación profesional para el empleo, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, vulnera las competencias autonómicas, pues no concurren en este supuesto las circunstancias excepcionales que pudieran justificar esa atribución (SSTC 112/2014, 123/2014) [FJ 3 g)].

3. La competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral, art. 149.1.7 CE, incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo (STC 112/2014) [FJ 3 e), f)].

4. La constitución de Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales en el ámbito del subsistema de formación profesional para el empleo se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva, art. 37.1 CE, cuya regulación corresponde al Estado ex art. 149.1.7 CE (SSTC 88/2014, 123/2014) [FJ 3 i)].

5. Doctrina sobre la delimitación de competencias en materia laboral, ex art. 149.1.7 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (SSTC 88/2014, 123/2014) [FJ 3].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6876-2007 planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los artículos 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Director de los servicios jurídicos de la Junta de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los artículos 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de agosto de 2007.

El conflicto se interpone por considerar que los preceptos indicados vulneran las competencias de gestión y ejecución en materia laboral de la Comunidad de Castilla y León, así como su capacidad de organización, razón por la que se solicita tal declaración, así como la anulación de aquellos. Dicha pretensión se fundamenta en los siguientes motivos:

a) La Junta de Castilla y León argumenta que el Real Decreto 395/2007 vulnera los artículos 32.1.1 y 36.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, (EACL) que establecen la competencia de dicha Comunidad Autónoma para regular la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral en su ámbito territorial, respectivamente.

Afirma que, de conformidad con el art. 149.1.7 CE, es competencia exclusiva del Estado la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas, y que la jurisprudencia constitucional recogida en la STC 95/2002 ha declarado que la materia de formación profesional ocupacional en su modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo pertenece al ámbito de la legislación laboral. De ese modo, al constatar que el Real Decreto 396/2007 tiene por objeto, entre otros, regular las iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional ocupacional y continua para el empleo, su régimen de funcionamiento y financiación, así como la estructura organizativa y de participación institucional, y que el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, traspasó a esta Comunidad Autónoma las funciones de gestión de la formación profesional ocupacional, concluye que se ha vulnerado la competencia de ejecución de la legislación laboral asumida en el art. 36.10 EACL.

b) La Junta de Castilla y León, entrando al análisis concreto de los preceptos impugnados, argumenta que el art. 8 del Real Decreto 395/2007, que regula el modo de impartición de las formación, vulnera la citada competencia de ejecución en materia laboral, toda vez que establece una regulación muy detallada y pormenorizada impidiendo a la Comunidad Autónoma su gestión y ejecución y, además, atribuye al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales la determinación de los módulos económicos de financiación de esas actividades. Afirma, con cita de la STC 228/2003, que esta previsión es contraria a la jurisprudencia constitucional que establece que por regla general la gestión de estos fondos no puede consignarse a favor de un órgano de la Administración, sino que deben territorializarse.

c) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 23 del Real Decreto 395/2007, que regula la programación y gestión en el ámbito autonómico de la formación profesional para el empleo, invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia, ya que, (i) en su apartado primero, si bien se otorgan competencias para determinar la proporción de los trabajadores a formar, se impone que lo sea por unas determinadas vías de desarrollo que regula la normativa estatal; (ii) en su apartado 2 a), exige que la proporción de las acciones formativas que se incluyan en la oferta lo deba ser considerando las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo; (iii) en su apartado 2 c), en los programas específicos para la formación de personas con necesidades especiales, se impone la obligación de impulsar la participación de otras Administraciones y entidades, lo que resulta discriminatorio al no establecerse en relación con la programación en el ámbito estatal; y (iv), en su apartado 3, se impone en tres de las cuatro acciones que constituyen la oferta autonómica que su financiación sea por medio de subvenciones, otorgando la competencia para determinar las bases reguladoras al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

d) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 24 del Real Decreto 395/2007, que regula los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, también invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia, ya que (i) impone considerar las propuestas formuladas por un órgano creado y diseñado en el ámbito estatal; (ii) obliga a incluir acciones dirigidas a la capacitación en materia de representación legal de los trabajadores, que son ajenas a la formación profesional para el empleo; (iii) exige que los planes de formación respeten lo dispuesto en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal; y (iv) establece la necesidad de que la ejecución de los planes se realice por vía convencional determinando cuales deben ser la partes firmantes. De ello concluye que dicho precepto impide a la Comunidad Autónoma decidir sobre cómo ejecutar y a través de qué entidades los planes de formación, no pudiendo tomar en consideración las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma.

e) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, que regula las acciones formativas dirigidas a los trabajos desempleados, invade las competencias autonómicas ejecutivas en la materia en el doble aspecto de que (i) atribuye la competencia para establecer la cuantía y condiciones al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuando se trate de fondos propios de la Comunidad Autónoma; y (ii) obliga a contemplar la concesión de becas respecto de los programas regulados en el art. 23.2 c).

f) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 30 del Real Decreto 395/2007, que regula las acciones de investigación e innovación, invade las competencias autonómicas ejecutivas, ya que, en su apartado primero, (i) excluye a la Comunidad de la planificación plurianual de este tipo de acciones; y (ii) exige que esa planificación se someta a informe de un órgano de participación constituido por agentes sociales que carecen de competencia en la materia; y, en su apartado segundo, (iii) atribuye de nuevo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones y (iv) establece un criterio de supraterritorialidad, cuando dispone que la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, que es contrario a la jurisprudencia constitucional que ha afirmado que no constituye un elemento de atribución de competencia.

g) La Junta de Castilla y León argumenta que el art. 32 del Real Decreto 395/2007, que regula los órganos competentes para la programación, gestión y control, invade las competencias autonómicas al imponer la composición de órganos autonómicos.

h) Por último, la Junta de Castilla y León argumenta que el art. 35 del Real Decreto 395/2007, que regula las comisiones paritarias, de nuevo invade las competencias autonómicas de organización, al tratarse de comisiones sectoriales de carácter autonómico.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Castilla y León, acordando dar traslado de las actuaciones al Gobierno de la nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que señala el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pudiera personarse en los autos y aportar cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Se acordó asimismo atribuir el conocimiento del presente conflicto a la Sala Primera, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTC, y comunicar su incoación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaran lo preceptos objeto del conflicto, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, así como publicar la incoación del mismo en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

3. Por medio de escrito registrado el 2 de octubre de 2007, el Abogado del Estado solicitó, dada la acumulación de asuntos pendientes ante ese servicio jurídico, una prórroga del plazo concedido para alegaciones hasta el máximo legal. La Sala Primera, en providencia de 3 de octubre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y atender su solicitud, ampliando en diez días el plazo originalmente concedido.

4. El 29 de octubre de 2007 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita se dicte Sentencia desestimatoria de la demanda, declarando que la competencia controvertida corresponde al Estado.

a) El Abogado del Estado expone, como consideración general, que el Real Decreto 395/2007 viene a unificar en un solo texto las dos modalidades de formación profesional no reglada, la formación continua de trabajadores empleados y la ocupacional, orientada a facilitar la contratación de los desempleados, y se dicta para adaptar la normativa de formación profesional no reglada a la política en la materia de ámbito europeo. A partir de ello, afirma que, conforme a su disposición final primera, la norma se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.7 y 17 CE, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Castilla y León su ejecución. Con apoyo de la doctrina constitucional, delimita el alcance de los términos “legislación” y “ejecución” y afirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional —entre otras, SSTC 95/2002 y 190/2002—, la formación profesional continua destinada a trabajadores empleados se encuadra de forma prevalente en la materia “laboral”, pero respecto a la formación profesional ocupacional destinada a desempleados considera que, aun cuando la STC 195/1996 la situó en el título del art. 149.1.7 CE, de la STC 95/2002 se deduce que también tiene incidencia el título competencial del art. 149.1.13 CE, en cuanto esa formación también es una política económica orientada al fomento del empleo. Por ello concluye que existe coincidencia en la prevalencia del título competencial del art. 149.1.7 CE, pero sin negar la incidencia del art. 149.1.13 CE, dado que el Real Decreto 395/2007 unifica la regulación de la formación profesional continua y la ocupacional. Dentro de estas consideraciones iniciales repasa también lo dicho en la STC 95/2002 respecto al gasto público y la financiación de las acciones de formación, así como respecto a la posibilidad del Estado de establecer y gestionar planes de formación de carácter supraterritorial, pasando seguidamente a exponer sus alegaciones respecto a cada uno de los preceptos impugnados.

b) El Abogado del Estado afirma, respecto del art. 8 del Real Decreto 395/2007, que se limita a regular de forma detallada las diversas modalidades formativas sin ninguna invasión competencial, ya que lo hace al amparo del art. 149.1.7 CE. Más en concreto, respecto del art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, expone que se limita a establecer que mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas, módulos que permiten su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que no podrá excederlos pero sí disminuirlos. Por tanto, se trata de una actividad normativa dirigida a disciplinar una materia con vocación de generalidad y que se integra con naturalidad en la competencia recogida en el art. 149.1.7 CE.

c) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 23 del Real Decreto 395/2007, que el precepto se limita a regular la tipología de las actividades formativas que puede ejecutar la Administración competente, manteniéndose en el estricto plano normativo que corresponde al Estado, sin que nada impida que la normativa regle todos los elementos de las resoluciones administrativas que deban adoptarse.

En lo referido al apartado 2 a) de este precepto, el Abogado del Estado afirma que la interpretación que hace la demanda del carácter vinculante de la opinión de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo es contraria a los principios de la Ley 30/1992, al tenor del art. 33 del Real Decreto 395/2007 y a la interpretación efectuada por el Gobierno en su contestación al requerimiento. A juicio del Abogado del Estado, la expresión “considerando las propuestas” no puede entenderse como expresiva de un informe vinculante que desapodere a la Comunidad de su facultad decisoria, que claramente se respeta en el precepto —“que las Administraciones competentes determinen”—, debiendo entenderse las consideraciones de la Comisión como simples “propuestas”. Igualmente, dice que la circunstancia de que en el citado órgano se dé cabida a los interlocutores sociales se mantiene dentro de la competencia del legislador estatal, que comprende, entre otras, la posibilidad de crear determinados órganos o introducir trámites al regular el procedimiento de adopción de acuerdos, incluida la fijación de la composición de un órgano de colaboración entre las Administraciones competentes y los representantes de los intereses sociales afectados. Por todo ello, rechaza que se traslade a los interlocutores sociales una decisión que corresponde a la Comunidad Autónoma, considerando lógica su participación en la materia a la vista de los arts. 7 y 28 CE.

Por lo que se refiere al apartado 2 c), rechaza los argumentos relativos a la alegada invasión competencial existente en la previsión de que la Comunidad impulsará la participación de las Administraciones locales y de otras instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro. Respecto a las diferencias entre las ofertas formativas de ámbito estatal y autonómico, afirma que se trata de una cuestión de pura técnica legislativa y que, en cualquier caso, ambas previsiones responden a una finalidad razonable que no excede de la potestad normativa del Estado.

En cuanto a su apartado 3, afirma que la cita de la STC 13/1992 no es trasladable al caso, pues se refiere a un supuesto en que el Estado ostente solo una competencia material de planificación y coordinación —caso b) de su fundamento jurídico 8—, cuando aquí estamos en el caso c). Respecto a la previsión de que por orden ministerial se aprueben las bases reguladoras de la subvención, insiste en que corresponde al Estado toda la regulación normativa de la subvención con eficacia externa, correspondiendo a la Comunidad la organización interna de la misma y la gestión, de modo que si la orden excede estos límites sería esta —y no la norma atributiva de la competencia— la que vulneraría el reparto constitucional, razón por la que el conflicto es aquí anticipado y preventivo. Recuerda de nuevo que al Estado le corresponde la total regulación de las acciones formativas, incluida la forma de financiación y el procedimiento de otorgamiento de la subvención.

d) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 24 del Real Decreto 395/2007, que la actuación del órgano previsto en el art. 33.3 se limita a una propuesta, correspondiendo la decisión final a la Administración competente y que, asimismo, el principio de colaboración está implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado [STC 18/1982, FJ 14; 214/1989, FJ 20 e)]. También, tras aludir al contenido de la STC 194/2004, FFJJ 8 y 9, expone que la integración de las distintas Administraciones competentes junto con los representantes de trabajadores y empresarios es un típico mecanismo colaborativo, que debe articular el Estado, como titular de la competencia normativa; e igualmente indica que función típica de los órganos colaborativos de composición paritaria es la realización de propuestas no imperativas a la Administración competente que, en tanto parte de aquellos, participa en su elaboración.

Respecto del segundo párrafo del art. 24.1 del Real Decreto 395/2007, considera que la demanda no levanta la carga de alegar, pues no incluye un razonamiento a su afirmación de que la formación para realizar funciones de la representación legal de los trabajadores excede del ámbito de la legislación laboral; afirmación que, en cualquier caso, el Abogado del Estado no comparte, aludiendo al respecto al título II del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores.

Por lo que se refiere a la alegación sobre que las Administraciones competentes deben garantizar que los planes de formación sectoriales desarrollados en el ámbito autonómico respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial, considera que supone desconocer que una de las principales fuentes del Derecho laboral son los convenios colectivos, argumentando que lo que hace el precepto impugnado es imponer a las Administraciones competentes para la ejecución que garanticen el cumplimiento de esa fuente normativa.

Con relación al art. 24.3, el Abogado del Estado sostiene que el precepto se mantiene dentro del ámbito de la legislación laboral, en cuanto se limita a regular el procedimiento para articular las acciones formativas y a definir los sujetos externos a la Administración autonómica con los que esta puede convenir, sin prejuzgar ningún elemento organizativo interno de la Comunidad Autónoma, y considerando lógico que la formación continua se negocie con los representantes de los trabajadores y empresarios. Asimismo, rechaza que la previsión vulnere la doctrina de la STC 230/2003, FJ 4, pues la gestión no se desplaza a un órgano estatal, sino que corresponde a la Comunidad Autónoma, que debe realizarla en el marco de lo convenido con los representantes sindicales y empresariales.

e) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 25 del Real Decreto 395/2007, que la demanda desconoce la doctrina de la STC 13/1992, recordando que la autonomía financiera no permite decidir el gasto al margen del sistema de distribución de competencias y que, cuando el Estado ostenta la plena potestad normativa, dicha autonomía financiera de la Comunidad Autónoma solo puede ejercerse dentro de los límites que señale la legislación estatal. Asimismo, entiende que la habilitación para que por orden ministerial se establezca la cuantía y condiciones de las ayudas en concepto de transporte manutención y alojamiento es una previsión que queda dentro de la plena competencia normativa estatal, destacando su carácter reglamentario y su eficacia *ad extra*, sin tener carácter puramente organizativo. La misma naturaleza normativa atribuye al inciso relativo a la concesión de becas, remitiéndose a lo alegado respecto al art. 23.2 c).

f) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 30 del Real Decreto 395/2007, que la planificación plurianual prevista en este precepto compete al Estado al ser imprescindible para la necesaria uniformidad y coherencia del subsistema.

Respecto al párrafo 3 del art. 30.1, se remite a lo dicho respecto al papel de los representantes de los trabajadores y empresarios en la definición de los derechos de los trabajadores —entre los que se encuentra la formación profesional—, por lo que ninguna objeción merece su participación en la planificación a que se refiere el precepto.

En cuanto al art. 30.2, se remite a las alegaciones relativas al art. 23.3, y de manera específica, respecto al párrafo segundo, expone que cuando atribuye al Estado la gestión de las subvenciones en al ámbito estatal debe entenderse que se trata de subvenciones para programas de actuaciones de formación de alcance también estatal y que, en tales supuestos, es admisible el traslado de la competencia al Estado que, de otro modo, quedaría completamente desapoderado para gestionar subvenciones en un sector, como el laboral, de especial transcendencia para la economía. Igualmente, expone el Abogado del Estado que un plan de formación es una unidad homogénea, diseñada de forma unitaria respondiendo a unas necesidades muy determinadas, y, en circunstancias concretas, dichas necesidades no se ven satisfechas a través de un plan circunscrito a una determinada Comunidad Autónoma o mediante una suma de planes de ámbito autonómico. También, pone de manifiesto que existe una evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los diferentes convenios colectivos sectoriales y la formación profesional, pues los convenios se encargan de regular aspectos relativos a la formación profesional, teniendo en cuenta las necesidades y peculiaridades del sector de que se trate, necesidades que se trasladan a los planes de formación sectoriales de carácter estatal diseñados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, en un intento de dotar a los diversos sectores productivos de una formación para el empleo específica y homogénea. A partir de ello, concluye que la misma relevancia del criterio de supraterritorialidad se debe proyectar a determinar la imposibilidad de la gestión de las subvenciones para determinados planes formativos por las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en lo atinente al art. 30.3 entiende que el precepto se limita a recoger la doctrina constitucional sobre el deber del Estado —en tanto legislador pleno— de prever instrumentos de coordinación, habilitándose en este caso al Servicio Público de Empleo Estatal para que establezca instrumentos de coordinación, previo informe de un órgano de composición tripartita en que están integradas las Comunidades Autónomas, y sin precisar esos concretos instrumentos de coordinación, por lo que en caso de que los fijados por dicho Servicio fueran desproporcionados e irrazonables respecto al fin perseguido sería aquel acuerdo el que vulneraría el orden de distribución de competencias, afirmación a la que añade de nuevo una remisión a lo ya dicho sobre la participación de los interlocutores sociales.

g) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 32.4 del Real Decreto 395/2007, que el precepto no impone una estructura organizativa a las Comunidades Autónomas, limitándose a establecer un principio general de composición tripartita y paritaria de los órganos que se constituyan, en la forma que prevean las Administraciones autonómicas, de modo que la norma hace simple aplicación de dos principios esenciales del modelo de formación profesional: la coordinación entre las distintas Administraciones públicas competentes y el principio de colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales, implícito en el art. 7 CE, respecto al que, entre otros, se menciona el art. 8 de la Ley 56/2003, indicando que su eventual vulneración por la norma impugnada sería en cualquier caso una cuestión de legalidad ordinaria. A partir del respeto a dichos principios, afirma que la Comunidad Autónoma tiene plena libertad para decidir el número de órganos que ha de crear, sus integrantes, su forma de designación, actuación y adopción de acuerdos, y en definitiva, todo su régimen de funcionamiento.

h) El Abogado del Estado argumenta, respecto del art. 35 del Real Decreto 395/2007, que la afirmación de que no es necesario un desarrollo normativo estatal de esas comisiones paritarias es una crítica de oportunidad normativa o técnica legislativa, ajena a este proceso constitucional; e igualmente, no comparte la afirmación de que el inciso “de otro ámbito” invada competencia autonómica alguna. A su entender, el precepto solo prevé que las representaciones de las Comunidades Autónomas puedan pactar a través de convenios con las organizaciones empresariales y sindicales comisiones paritarias autonómicas, sin imponer nada desde un punto organizativo a las Comunidades Autónomas, que pueden decidir libremente sobre su creación. Además, añade, en ejercicio de la libertad sindical, no puede impedirse que los interlocutores sociales creen las comisiones que consideren conveniente, siempre que sus funciones no menoscaben las competencias autonómicas, lo que no sucede en este caso.

5. Por providencia de 30 de octubre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre de 2014.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los arts. 8, 23, 24, 25.4, 30, 32 y 35 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, al considerar que no respeta las competencia autonómicas tanto en materia de organización de sus órganos, como de ejecución sobre la legislación laboral.

2. La vigencia de la controversia competencial, a la vista de las sucesivas modificaciones del Real Decreto 395/2007, ya ha sido objeto de pronunciamiento respecto de los preceptos cuestionados en este proceso constitucional en las SSTC 88/2014, de 9 de junio. FJ 2; 112/2014, de 7 de julio, FJ 2; y 123/2014, de 21 de julio, FJ 2, a cuyos razonamientos bastará ahora remitirse para evitar reiteraciones innecesarias.

3. Las citadas SSTC 88/2014; 112/2014 y 123/2014 ya han abordado invocaciones formuladas por otras Comunidades Autónomas respecto de los preceptos ahora impugnados con argumentos muy semejantes. Los aspectos más relevantes de la jurisprudencia constitucional allí sentada y las conclusiones que respecto de las impugnaciones ahora formuladas cabe realizar son los siguientes:

a) El objeto de la disposición impugnada está competencialmente encuadrada en materia de legislación laboral, que el art. 149.1.7 CE atribuye de manera exclusiva al Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido su competencia, que en el caso de la Comunidad de Castilla y León está prevista en el art. 36.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL). Ello determina que en la ordenación general de la materia laboral ningún espacio de regulación externa les queda a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal en la que se incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 88/2014; 112/2014; y 123/2014, FFJJ 3). Por tanto, este es el encuadre competencial al que debe atenderse en el análisis del conflicto ahora planteado.

b) La regulación desarrollada en el art. 8 del Real Decreto 395/2007, relativa al modo de impartición de la formación, por muy pormenorizada y concreta que sea no establece ninguna previsión que cuestione la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la ejecución de las acciones formativas. Por el contrario, en ejercicio legítimo de la competencia legislativa plena que el art. 149.1.7 CE atribuye al Estado, la norma impugnada se dedica únicamente a regular las modalidades de impartición de la formación para el empleo, fijando los requisitos generales para su desarrollo, pero sin referencias a la concreta Administración encargada de su gestión —en su apartado 2 alude genéricamente a “las Administraciones competentes”— y, por tanto, sin injerencia alguna en las competencias ejecutivas autonómicas [STC 112/2014, FJ 5 c)].

Por otra parte, la previsión del art. 8.4 del Real Decreto 395/2007, relativa a que, mediante orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, se determinarán los módulos económicos máximos de financiación de las acciones formativas en función de su modalidad de impartición, queda encuadrada en el ámbito de la delimitación normativa de los aspectos y criterios relativos a la financiación de la formación profesional para el empleo, por lo que legítimamente se integra, sin excederla, dentro de la competencia estatal de regulación, sin injerencias en las competencias autonómicas de gestión y ejecución [STC 112/2014, FJ 7 b)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 8 del Real Decreto 395/2007.

c) La regulación desarrollada en el art. 23.1 del Real Decreto 395/2007, relativa a la programación y gestión en el ámbito autonómico de la formación profesional para el empleo, en la medida en que establece la determinación de las vías de desarrollo de la oferta formativa a que se refiere el inciso cuestionado, constituye un aspecto de regulación normativa que queda dentro de la competencia legislativa del Estado *ex* art. 149.1.7 CE, sin que en ningún momento el precepto niegue o limite la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo su ejecución [STC 112/2014, FJ 5 d)].

La previsión del art. 23.2 a) del Real Decreto 395/2007, referida a que la proporción de las acciones formativas que se incluyan en la oferta lo deba ser considerando las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas y supone el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, ya que, al igual que el órgano en cuyo seno se constituye –el consejo general del Sistema Nacional de Empleo—, se configura como órgano tripartito y paritario, de participación y consulta de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, al que se atribuyen funciones de naturaleza típicamente consultiva, no ejecutiva, consistentes fundamentalmente en la emisión de informes, recomendaciones y toma de conocimiento [SSTC 88/2014, FJ 11 y 112/2014, FJ 6 a)].

La previsión del art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007, referida a la necesidad de impulsar la participación de otras Administraciones y entidades, se enmarca en la competencia prevista en el art. 149.1.7 CE, ya que el Estado se encuentra habilitado para prever estructuras organizativas y de participación en este ámbito, en tanto actúen como instrumentos de cooperación y apoyo, y siempre y cuando no se sustituyan las competencias de ejecución propias de las Comunidades Autónomas, y esta previsión legal responde a estos principios generales de cooperación y colaboración, sin que implique una sustitución o privación de la competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que el propio precepto prevé que dicha participación se efectuará “en los términos que establezca el órgano o entidad competente de la respectiva Comunidad Autónoma”, y sin que sea relevante el diferente rigor de tratamiento apreciable en los casos en que se refiere a las Comunidades Autónomas y al Estado [STC 112/2014, FJ 6 d)].

La previsión del art. 23.3 del Real Decreto 395/2007, relativa a que determinadas acciones se financien por medio de subvenciones, no lesiona las competencias autonómicas, ya que la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 CE) incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo [SSTC 88/2014, FJ 7 y 112/2014, FJ 7 c)]. Por otra parte, que se habilite al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que determine las bases reguladoras de esas subvenciones, tampoco implica una invasión competencial autonómica, ya que no se establece ninguna previsión acerca del contenido o la extensión de dichas bases, por lo que la invasión denunciada, de producirse, sería atribuible, en su caso, a la orden ministerial que establezca las bases reguladoras de las subvenciones, pero nunca al precepto aquí discutido [STC 123/2014, FJ 6 b)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 23 del Real Decreto 395/2007.

d) La regulación desarrollada en el art. 24 del Real Decreto 395/2007, en la medida en que establece considerar las propuestas formuladas por la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, y como ya se afirmó más arriba en relación con esta misma previsión del art. 23.2 a) del Real Decreto 395/2007, no interfieren ni menoscaban las competencias autonómicas y supone el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral [SSTC 88/2014, FJ 11 y 112/2014, FJ 6 a)].

La previsión de incluir acciones de capacitación en materia de representación legal de los trabajadores se enmarca dentro del ámbito estatal de competencias, toda vez que existe una conexión material entre la representación legal de los trabajadores y el ámbito “laboral” a que se refiere el art. 149.1.7 CE [STC 112/2014, FJ 5 e)].

La previsión de que los planes de formación sectoriales respeten los criterios y prioridades generales establecidos en la negociación colectiva sectorial estatal no contraviene competencias autonómicas, ya que las funciones atribuidas en el art. 35.1 c) del Real Decreto 395/2007 a las comisiones paritarias, entre las que se encuentra la fijación de criterios orientativos y prioridades generales de la oferta formativa sectorial, no afectan al ámbito de la ejecución de la formación profesional para el empleo [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 5 f) y 123/2014, FJ 6 c)].

La previsión de que sea necesario que la ejecución de los planes se desarrolle por vía convencional, determinándose las partes que deben intervenir, forma parte del ámbito propio de la normación estatal, en cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva [SSTC 88/2014, FJ 9; 112/2014, FJ 5 g) y 123/2014, FJ 6 c)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 24 del Real Decreto 395/2007.

e) La regulación desarrollada en el art. 25.4 del Real Decreto 395/2007, relativa a las acciones formativas dirigidas a los trabajadores desempleados, en la medida en que prevé la posibilidad de que se perciban ayudas en la cuantía y condiciones que determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en una materia encuadrada en el título competencial del art. 149.1.7 CE, pues queda fuera de la regulación lo relativo a la concesión y pago de estas ayudas y, por lo tanto, el ejercicio de las competencias de ejecución que pudieran corresponder a la Comunidad Autónoma en relación con las mismas [SSTC 88/2014, FJ 9; 112/2014, FJ 7 e) y 123/2014, FJ 6 d)].

La previsión relativa a la concesión de becas en el marco de los programas específicos regulados en el art. 23.2 c) del Real Decreto 395/2007 y, por tanto, la vía subvencional como modalidad de financiación, no supone un exceso competencial, ya que la competencia legislativa del Estado sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 CE) incluye la facultad de determinación normativa del modelo o procedimiento de financiación de las acciones de formación profesional para el empleo [STC 112/2014, FJ 7 d)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 25.4 del Real Decreto 395/2007.

f) La regulación desarrollada en el art. 30 del Real Decreto 395/2007, relativa a las acciones de investigación e innovación, en la medida en que atribuye su planificación plurianual al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el marco de los criterios y prioridades generales propuestos por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada sector al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal, no es contraria a la distribución constitucional de competencias, ya que, aparte de su dimensión supraterritorial, es una prescripción de carácter general que, por su naturaleza, se sitúa al margen de lo que constituye la actividad concreta de ejecución de dichos planes y de gestión de los fondos correspondientes, pues su objeto es el de coadyuvar a la mejora del sistema en su conjunto [STC 112/2014, FJ 5 h)].

La atribución de las competencia al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para establecer las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones que se otorguen en esta materia encuentra cobertura en la competencia normativa del Estado prevista en el art. 149.1.7 CE, sin perjuicio del eventual control sobre la orden ministerial de desarrollo [STC 112/2014, FJ 7 f)].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, deben rechazarse estos concretos motivos de impugnación referidos al art. 30 del Real Decreto 395/2007.

g) Por el contrario, en relación con la previsión del art. 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, referida a que la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, este Tribunal ha afirmado en la STC 88/2014 que “se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Es preciso pues remitirse de nuevo a lo señalado en la STC 13/1992, en la que se afirma que cuando el Estado tenga la competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste…”. Al respecto, la citada Sentencia añadió que “[l]a atribución a un órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones en materia de investigación e innovación, cuando estas ayudas afecten a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas, pues el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencia de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas”; y ello es así porque “semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma” (FJ 10). Esa misma doctrina se ha reiterado después en las SSTC 112/2014, FJ 7 g) y 123/2014, FJ 7 b), lo que determinó que se concluyera que esta concreta previsión contravenía las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas recurrentes en dichos procesos constitucionales.

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe concluirse que la previsión del párrafo segundo del art. 30.2 del Real Decreto 395/2007 contraviene las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

h) La regulación desarrollada en el art. 32 del Real Decreto 395/2007, que establece los órganos competentes para la programación, gestión y control en la materia, no supone imposición alguna de un modelo organizativo específico a las Comunidades Autónomas y el Estado está habilitado para prever este tipo de estructuras organizativas y de participación en virtud del art. 149.1.7 CE [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 6 e) y 123/2014, FJ 8].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, debe rechazarse la impugnación del art. 32 del Real Decreto 395/2007.

i) La regulación desarrollada en el art. 35 del Real Decreto 395/2007, que dispone que en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y en los términos allí indicados, “podrán constituirse Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o de otro ámbito”, se ubica en el terreno del derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), cuya regulación corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.7 CE, ya que son órganos de representación de las organizaciones empresariales y sindicales, que no se integran ni en la Administración estatal ni en la autonómica, y a los que se atribuyen funciones de mediación en la resolución de posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, así como funciones de propuesta de criterios orientativos, toma de conocimiento, elaboración de una memoria anual o actuaciones de colaboración e información que no afectan tampoco al ámbito propio de la ejecución del subsistema de formación profesional para el empleo, y en consecuencia no vulneran las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas [SSTC 88/2014, FJ 11; 112/2014, FJ 5 i) y 123/2014, FJ 8].

Por tanto, tomando en consideración esta jurisprudencia, también debe rechazarse la impugnación del art. 35 del Real Decreto 395/2007.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en su virtud:

1º Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, vulnera las competencias de la Junta de Castilla y León.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6876-2007.

Con respeto a la posición mayoritaria de nuestros compañeros de Sala, debemos manifestar nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia. Las razones son las mismas que ya fueron expuestas en los votos particulares a las SSTC 88/2014, de 9 de junio; 112/2014, de 7 de julio y 123/2014, de 21 de julio, que, para evitar reiteraciones innecesarias, damos ahora por reproducidas.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 177/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:177

Recurso de amparo 2434-2012. Promovido por don Josep Palol Sunyer en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Girona desestimatorias de su demanda contra el acuerdo municipal que ordenaba el cese de la actividad y el derribo de una granja porcina.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho y congruente), al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías: ausencia de indefensión material; preservación del principio de inmediación habiendo mediado sustitución judicial (STC 55/1991). Voto particular.

1. El art. 24 CE no garantiza un Juez concreto sino la presencia en las actuaciones y la resolución de lo debatido por un Juez –más concretamente por el Juez competente al que corresponda el ejercicio de tales funciones– o por quien funcionalmente haga sus veces (SSTC 97/1987, 55/1991, 189/1992; ATC 210/2002) [FJ 4].

2. La mera omisión de notificar a la recurrente los cambios en la composición de los tribunales, y el consecuente desconocimiento acerca de la composición exacta del órgano judicial, no justifican por sí solos el amparo constitucional, pues para apreciar la lesión aducida es preciso que la irregularidad procesal tenga una incidencia material concreta, consistente en privar al justiciable del ejercicio efectivo de su derecho a recusar en garantía de la imparcialidad del juez (STC 4/2001) [FJ 4].

3. El derecho a un proceso con todas las garantías, art. 24.2 CE, impondrá la inmediación judicial de quien dicte el pronunciamiento sólo cuando la aportación verbal no presenciada exija un contacto directo para adquirir conocimiento de causa sobre los elementos fácticos a debate y en ella concernidos y constituya la única que fundamenta la resolución, o se constate, a partir de su propia motivación, que es esencial para llegar a la conclusión de hecho de la que se parte [FJ 5].

4. La exigencia de motivación de las resoluciones judiciales tiene la doble finalidad, por un lado, de exteriorizar las reflexiones racionales que han conducido al fallo, potenciando la seguridad jurídica y permitiendo a las partes conocer y convencerse de la corrección y justicia de la decisión, y, por otro, de garantizar la posibilidad de control de la resolución por los Tribunales Superiores mediante los recursos que procedan, incluido el amparo (STC 127/2011) [FJ 2].

5. La congruencia exige que el órgano judicial ofrezca respuesta a las distintas pretensiones formuladas por las partes a lo largo del proceso, a todas ellas, pero solo a ellas, evitando que se produzca un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes plantearon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido (STC 25/2012) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2434-2012, promovido por don Josep Palol Sunyer, representado por el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán y asistido por el Abogado don Xavier Hors Presas, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 13 de febrero de 2012, recaída en el recurso de apelación núm. 390-2009 interpuesto frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona, núm. 214-2009, de 4 de septiembre de 2009, que desestimó el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Ultramort, de 30 de enero de 2008, que ordenaba el cese del uso urbanístico y de la actividad a la que se destina la nave para cerdas madres y transición de lechones de la granja La Pomareda, con orden de derribo. Ha comparecido el Ayuntamiento de Ultramort, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Arrendondo Sanz y asistido por el Letrado don Lluís Juncà i Encesa, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 24 de abril de 2012, el Procurador de los Tribunales don Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, en nombre y representación de Josep Palol Sunyer, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) En acuerdo de 30 de enero de 2008, el Pleno del Ayuntamiento de Ultramort resolvió el expediente de restauración de la legalidad urbanística incoado en relación con las instalaciones y la actividad de la granja “La Pomareda”, por no ajustarse a los términos previstos en la licencia municipal otorgada en fecha de 4 de abril de 1991. Se ordenaba el cese del uso urbanístico y la actividad a que se destinaba la nave para cerdas madres y transición de lechones de la granja “La Pomareda”, denominada nave de nueva planta, ordenándose el derrumbe de la misma.

b) Notificada al recurrente en amparo el día 15 de febrero de 2008 la resolución del Pleno del Ayuntamiento, interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicho acuerdo. Presentó escrito de proposición de prueba en el que solicitó diversa documental, reconocimiento judicial y una serie de testificales y periciales-testificales. Por providencia de fecha 20 de octubre de 2008 se estimaron todas ellas pertinentes, excepto el reconocimiento judicial. La parte demandada hizo lo propio, señalando prueba documental, que fue admitida por providencia de aquella misma fecha, 20 de octubre de 2008. Se señaló y practicó la prueba admitida el día 3 de diciembre de 2008, en presencia del Magistrado Juez titular.

c) La Sentencia del Juzgado núm. 3 de lo Contencioso-Administrativo de Girona, de 4 de septiembre de 2009, no fue dictada por el Magistrado Juez recién citado sino por la Juez sustituta.

Razona en ella lo siguiente: i) que a la vista del expediente administrativo las instalaciones de la granja no se ajustan al proyecto técnico que dio lugar a la concesión de la licencia, según acreditaría el certificado final de obra redactado por un perito agrícola presentado por el propio recurrente, lo que determinó que el acta de comprobación extendida en fecha de 20 de julio de 1999 fuera desfavorable; ii) que las modificaciones implicaron una nave de nueva planta que no estaba prevista en el proyecto inicial ni en la licencia municipal concedida; circunstancias igualmente confirmadas por el informe del arquitecto del Consell Comarcal del Baix Empordà, de 29 de junio de 2007; iii) que la testifical del perito agrícola mencionado anteriormente confirmó los cambios introducidos respecto del proyecto acompañado con la solicitud de licencia de ampliación, aunque lo justificó por “el tiempo transcurrido entre la redacción del proyecto y la ejecución de las obras y sobre todo en los cambios y mejoras en la tecnología que se produjeron en esos años en [el] sector porcino”, reconociendo sin embargo que la actividad desarrollada en la granja “La Pomareda” no disponía de acta de comprobación, que era condición legal necesaria para el ejercicio de la actividad; iv) que la licencia otorgada se refería expresamente a la obligación de ejecutar las obras en los términos autorizados, tal y como establecía la condición segunda de la licencia (que ordenaba actuar “con estricta sujeción a las normas legales y reglamentarias en vigor, y a los planos aprobados”, añadiendo que toda variación ulterior “no podrá llevarse a cabo sin recabar la conformidad de la Administración Municipal”; v) que en cuanto a la alegada desviación de poder, acoso rural y animadversión de la alcaldesa, “la declaración del testigo Sr. Juan Perich Figueres … ha merecido poca credibilidad al ser poco clara y objetiva, dejando caer comentarios poco ortodoxos y sensacionalistas como *Ultramort no es democratic*”; testifical que no ha sido corroborada por ninguna otra prueba fehaciente y neutral, carente de subjetividad o intereses al respecto, como mostraría, por ejemplo, la del Sr. Marull, “el cual también interpuso en su día un recurso contencioso administrativo contra las normas de las NNSS, afectando así a los intereses de la alcaldesa, y vio también su granja afectada por el derrumbe como el recurrente”, deduciéndose de ello que la actuación del Ayuntamiento y su regidora se dirigieron en todo momento a la protección de la legalidad urbanística. La testifical del Sr. Marull, a la que alude la sentencia de instancia, fue finalmente rechazada por el Magistrado Juez que asistió a la diligencia probatoria celebrada el día 3 de diciembre de 2008.

A partir de todo lo expuesto, concluía la juzgadora que las obras e instalaciones ejecutadas no se ajustaron al proyecto técnico presentado y no estaban amparadas en la licencia de ampliación de la granja porcina, lo que determinó la calificación de la actividad como clandestina, justificando la decisión adoptada por la Administración demandada, que responde a la obligación municipal de ordenar el cese de la actividad que no se acomoda a la licencia.

d) La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resolvió el recurso de apelación interpuesto por el recurrente en amparo, por Sentencia de 13 de febrero de 2012. Se ocupa, en primer lugar, de la queja que se constituye en controversia principal en este procedimiento de amparo, relativa a la vulneración del principio de inmediación, ya que el recurso se oponía a que dictara sentencia en instancia una Juez sustituta que no presenció las declaraciones de las partes ni el resto de las pruebas, practicadas ante el Magistrado titular del Juzgado.

Razona la Sala, con cita de jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Supremo, lo siguiente:

“En cuanto al primer aspecto, dispone el artículo 194.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (a salvo las excepciones de su apartado 2) que en los asuntos que deban fallarse después de la celebración de una vista o juicio la redacción y firma de la resolución se realizará en los órganos jurisdiccionales unipersonales por el juez que haya asistido a la vista o juicio, aunque después hubiera dejado de ejercer sus funciones en el juzgado, lo que no excluye la previsión del 216.bis.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación al nombramiento y adscripción, bajo determinadas circunstancias, de jueces sustitutos o magistrados suplentes para resolver los asuntos.

Cierto es, en cualquier caso, que la intervención de la juez sustituta debió ser notificada con carácter previo a las partes, en aras al ejercicio de un posible derecho de recusación, cuya eventual causa de entre las legalmente enumeradas la apelante ni tan siquiera invoca en esta alzada, como concurrente en la juez que finalmente dictó la sentencia de instancia.

Siendo ello así, ninguna indefensión puede habérsele derivado a la parte, motivadora de la nulidad de pleno derecho de lo actuado por haberse prescindido de un trámite esencial del procedimiento, en los términos del artículo 238.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial…”

Aborda después el resto de los motivos articulados en el recurso, razonando lo siguiente: i) que no aprecia incongruencia en lo tocante a la pretendida animadversión manifiesta y acoso rural por parte de la alcaldesa, pues tal debate se despejó en la Sentencia no sólo con referencia a la testifical del Sr. Marull, que no había sido admitida pero que se cita tangencialmente, sino también en atención a la incoación del procedimiento y al informe del arquitecto del Consell Comarcal; ii) que el acuerdo municipal impugnado fue adoptado por unanimidad por el Pleno del Ayuntamiento, por lo que el voto de la alcaldesa, en todo caso, no resultó decisivo; iii) que el interesado pudo acudir al procedimiento de recusación prevenido en el art. 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin que conste que así lo hiciese; iv) que la desviación de poder requiere cuando menos crear en el Tribunal una razonable convicción, que no se alcanza, de que, aun cuando la Administración se haya acomodado externamente en su actuación a la legalidad formal, el fin perseguido por sus actos es ajeno al interés público; v) que por más que el apelante pudiese disponer de una licencia o licencias de actividad otorgadas en su momento, no puede pretender extender sus efectos a cualquier actividad, ni idéntica ni diferente, que desarrolle en la actualidad, señaladamente porque no consta en autos que, transcurridos con exceso todos los plazos al efecto prevenidos en las disposiciones transitorias de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental en Cataluña (y su normativa de desarrollo), haya obtenido licencia para la adecuación de tal actividad a las disposiciones de ésta, vigente al momento de adoptarse la resolución objeto del recurso, ni tampoco el correspondiente control inicial previo a su inicio; vi) (en cuanto a las obras propiamente dichas) que el Decreto de la alcaldía de 20 de septiembre de 2007 incoó expediente de restauración de la legalidad con mera audiencia del interesado, omitiendo un requerimiento previo de legalización, aunque de los precedentes informes existentes no se desprendía la manifiesta y absoluta ilegalidad de las obras ni que éstas no fuesen eventualmente legalizables; vii) y que, por esta última razón, debía confirmase la orden de cese del uso y la actividad a que se destina la nave de la granja “La Pomareda” pero dejarse sin efecto el requerimiento de derribo en un mes de dicha nave, “sin perjuicio de que pueda el ayuntamiento retrotraer el expediente administrativo al momento de su incoación y continuar su tramitación hasta dictar en él la resolución final procedente en derecho, previo en todo caso bien el otorgamiento al interesado del correspondiente plazo de legalización de las obras, bien la declaración de ser estas manifiestamente ilegalizables”.

3. La demanda de amparo denuncia que las Sentencias dictadas en el proceso judicial incurren en diversas vulneraciones del art. 24 CE. Se produce, en primer lugar, la del artículo 24.1 CE, puesto que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona no se pronunció sobre la pretensión de desviación de poder alegada, acoso rural y animadversión, ya que a ello equivale que la resolviera con base en una prueba no admitida (la declaración del Sr. Marull). Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña intentó suplir aquella clara omisión de pronunciamiento, pero su razonamiento carece de motivación y no subsana, entonces, la incongruencia cometida por la juzgadora *a quo*. En segundo lugar, con invocación del mismo derecho fundamental (art. 24.1 CE), aduce la demanda que no han sido debidamente valoradas pruebas que constan en autos y acreditan la desviación de poder y la falta de finalidad legitima del expediente de restauración urbanística.

Se habría producido, adicionalmente, la vulneración del art. 24.2 CE (derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y derecho a un proceso con todas las garantías), al haber sido dictada la Sentencia de 4 de septiembre de 2009 por una Juez sustituta que no asistió a la vista de práctica de la prueba y que no decidió sobre la admisión o inadmisión de las pruebas propuestas. A su juicio, el principio de inmediación es aplicable en todo proceso y debe garantizarse en todo momento, más aún en un procedimiento de protección de la legalidad urbanística encuadrable en los procedimientos sancionadores administrativos. En consecuencia —postula la demanda de amparo—, debe ser aplicada la doctrina constitucional elaborada en relación con las garantías propias del proceso penal. Destaca, en ese sentido, que declararon varios testigos, así como peritos, cuyo testimonio era del todo trascendental para la resolución del litigio, resultando que la Juez que dicta la Sentencia –y no estuvo presente en la práctica de la prueba— hace referencia en su resolución a manifestaciones y expresiones que pronunciaron aquellos declarantes.

En escrito posterior, registrado en este Tribunal con fecha 7 de noviembre de 2012, el recurrente en este proceso solicitó la suspensión de la ejecución de la orden de cese de la actividad, al amparo del art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 20 de septiembre de 2012, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando la certificación o fotocopia adverada de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso contencioso-administrativo, así como la práctica de los emplazamientos correspondientes, y al Ayuntamiento de Ultramort de las actuaciones relativas al acuerdo del Pleno de la corporación municipal, de 30 de enero de 2008.

5. En sendas providencias de 19 de noviembre de 2012 se acordó la formación de pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión y se concedió a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal un plazo común de tres días para que formularan alegaciones. Evacuado dicho trámite, se denegó la petición mediante el ATC 20/2013, de 28 de enero.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de noviembre de 2012, el Procurador de los Tribunales don Luis Arrendondo Sanz solicitó que se le tuviera por personado en nombre y representación del Ayuntamiento de Ultramort.

7. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de 27 de junio de 2013, se tuvo por personado y parte en el procedimiento, en la representación que ostenta, al Procurador don Luis Arrendondo Sanz, acordándose abrir un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, de conformidad con el art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniere.

Recibida del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona la traducción al castellano del acto de la prueba pericial y testifical que tuvo lugar en el procedimiento judicial de origen, solicitada por el Ministerio Fiscal y acordada por providencia de la Sala Segunda del Tribunal, de 2 de octubre de 2013, mediante diligencia de ordenación de 23 de enero de 2014 de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda se acordó abrir nuevamente el plazo de alegaciones de veinte días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 30 de julio de 2013, reiterado en sus contenidos en otro posterior de 18 de febrero de 2014 (presentado tras la diligencia de ordenación de 23 de enero de 2014), la representación del Ayuntamiento de Ultramort interesó la denegación del amparo.

Después de describir su posición jurídica en relación con el debate de legalidad urbanística sustanciado en el proceso judicial, mantiene que las Sentencias cumplieron con las exigencias de motivación del art. 24.1 CE, toda vez que fijaron su criterio razonando el carácter clandestino de la actividad porcina desarrollada en la granja “La Pomareda” y la obligación del Ayuntamiento de reaccionar contra ella por ser contraria al ordenamiento urbanístico. Resulta por lo demás incierto, prosigue el escrito, que la sentencia de instancia, de 4 de septiembre de 2009, no se pronunciase expresamente sobre las cuestiones planteadas por el recurrente, pues se advierte sin esfuerzo que la juzgadora declaró que éste no acreditó los extremos expuestos en su demanda sobre la falta de justificación de la incoación del procedimiento de restauración de la realidad física alterada, el acoso rural pretendido, la desviación de poder y la enemistad manifiesta de la Alcaldesa respecto del ahora demandante de amparo.

En relación con la queja restante (art. 24.2 CE), subraya que el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Ultramort no puede considerarse, en ningún caso y bajo ningún concepto, un procedimiento sancionador. Antes por el contrario, el art. 91.2 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aplicable al caso, disponía que el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística podía dar lugar a la instrucción y resolución de diversos procedimientos: a) la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico infringido; b) la imposición de sanciones; c) la determinación de los daños y perjuicios causados. En contra de lo que afirma la demanda, por consiguiente, no se sustanció un procedimiento sancionador, sino el de restablecimiento de la realidad física y el ordenamiento jurídico que se vieron, respectivamente, modificada y violentado por el ejercicio de una actividad clandestina.

Aludiendo aún a la misma queja, matiza una segunda afirmación de la demanda, referida a la oralidad del procedimiento. El recurso se tramitó por el procedimiento ordinario, que es un procedimiento esencialmente escrito (demanda, contestación, conclusiones), de modo que, a su criterio, carece de sentido la invocación del principio de inmediación y del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley en un supuesto en el que, entre la práctica de las pruebas (declaración de testigos, examen de peritos, etc.) y la sentencia, se prevé en la ley un trámite de conclusiones escritas (art. 64.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa: LJCA) con el fin de que las partes presenten “alegaciones sucintas acerca de los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones”.

En definitiva, en la jurisdicción contencioso-administrativa el principio de inmediación regido por el art. 194.1 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) solo puede infringirse en los recursos que se tramiten como procedimiento abreviado (art. 78.2 y ss. LJCA) o en los recursos ordinarios en los que se sustituya el trámite de conclusiones escritas por el de vista (también contemplada en el art. 63 de la citada Ley), supuestos que no se dieron, en cambio, en el presente caso. Lo relevante es que, como no se falló “después de la celebración de una vista o juicio”, presupuesto fáctico de aplicación del art. 194 LEC, no era forzosa la redacción y firma de la sentencia por el Juez inicial, y, por ende, su sustitución en la fase de conclusiones no comportó infracción sancionable con la nulidad de la Sentencia.

9. El recurrente en amparo presentó sus alegaciones por escritos registrados los días 30 de julio de 2013 y 25 de febrero de 2014, que reiteran en esencia el contenido de la demanda formulada.

10. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional evacuó el trámite el día 28 de febrero de 2014.

Considerando que la alegación relativa al principio de inmediación/proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) podría dar lugar a la anulación de la Sentencia, con retroacción de las actuaciones y dictado de una nueva resolución, comienza por el examen de esa queja, que estima, por esa razón, de carácter preferente. Resalta que la diligencia de práctica de prueba desarrollada en la sesión de 3 de diciembre de 2008 se articuló como una actuación predominante y genuinamente oral, con un carácter relevante para la resolución de las pretensiones planteadas. Una prueba oral, por lo demás, que fue objeto de valoración específica en la Sentencia de 4 de septiembre de 2009, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona. Por ello, esa resolución de la Juez que no asistió a su práctica, desvinculada así del principio de inmediación, no se ajusta a lo dispuesto en el art. 194 LEC, en relación con las disposiciones del art. 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La inmediación no puede quedar únicamente reducida a la presencia judicial, con ser importante, pues la práctica de la prueba no puede desligarse de la percepción directa y de la eventual intervención del Juez en su desarrollo, a fin de adquirir un cabal conocimiento de los elementos de hecho necesarios para dictar sentencia.

No se trata, por tanto y únicamente, de que se haya producido una mera irregularidad procesal por un cambio en la identidad del Juez que dicta sentencia, no notificado a las partes, sino de la indefensión producida por la falta de aptitud de la prueba realizada para ser valorada por quien no la presenció directamente. Y es que, a diferencia de lo que ha sido objeto de examen en otros pronunciamientos de este Tribunal (SSTC 120/2009, de 18 de mayo, y 2/2010, de 11 de enero), en esta ocasión no hubo posibilidad de introducción de la prueba practicada a través de algún cauce que permitiera la directa comunicación del órgano judicial con los declarantes; pues la Juez que sentenció con base en dicha prueba, en cuyo desarrollo no intervino, pese a existir la grabación audiovisual, no pudo paliar esa falta de contacto a través de un nuevo debate procesal, ya que no contó con una oportunidad, aun reducida, de contradicción.

Concluido con ello su alegato sobre aquella alegación, se opone el Ministerio Fiscal en cambio a los restantes motivos del recurso. Del contraste entre el contenido de las pretensiones del recurrente y los fundamentos jurídicos de las resoluciones recurridas, deduce que ambas Sentencias dieron cumplida respuesta a las cuestiones planteadas, no siendo su motivación arbitraria, irrazonable o incursa en error patente.

Con base en ese conjunto de elementos, interesa el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, por inobservancia del principio de inmediación (art. 24.2 CE), rechazando el resto de las lesiones denunciadas.

11. Por providencia de 30 de octubre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 13 de febrero de 2012, recaída en el recurso de apelación núm. 390-2009 y, asimismo y según se desprende de la demanda, frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona, núm. 214-2009, de 4 de septiembre de 2009, que desestimó el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el acuerdo del pleno municipal del Ayuntamiento de Ultramort, de 30 de enero de 2008, que ordenaba el cese del uso urbanístico y de la actividad a la que se destina la nave para cerdas madres y transición de lechones de la granja “La Pomareda”, con orden de derribo.

El demandante considera que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de derecho a una resolución motivada y congruente, puesto que las resoluciones judiciales no se pronunciaron sobre lo alegado, se apoyaron en pruebas inadmitidas y no valoraron debidamente otras que constaban en autos acreditando la desviación de poder y la falta de finalidad legitima del inicio del expediente de restauración urbanística. Denuncia, en segundo lugar, la lesión del art. 24.2 CE (derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y derecho a un proceso con todas las garantías), porque la Sentencia de instancia, de 4 de septiembre de 2009, fue dictada por una Juez sustituta que no asistió a la práctica de la pericial y testifical (celebrada en sesión de 3 de diciembre de 2008) y no decidió sobre la admisión o inadmisión de las pruebas propuestas, pese a lo cual hizo referencia en su pronunciamiento a manifestaciones y expresiones de los testigos que declararon en ese acto.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación parcial de la demanda, conforme se expuso en los Antecedentes de la presente resolución, oponiéndose a todas las peticiones el Ayuntamiento de Ultramort, que se ha personado en el procedimiento.

2. Es patente la falta de fundamento de las alegaciones que descansan en el art. 24.1 CE, que despejaremos en primer lugar para poder detenernos en la cuestión realmente controvertible (indefensión material).

Por lo pronto, no pueden tener favorable acogida los denunciados defectos de motivación de la Sentencia de apelación (que se formulan por error en la apreciación de la prueba y por no subsanación de la incongruencia de la sentencia de instancia), ya que, en relación con ellas, concurre el óbice de la falta de agotamiento de la vía judicial previa [arts. 50.1 a) y 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional]. En efecto, al no haberse interpuesto el oportuno incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), no se ha respetado el carácter subsidiario del recurso de amparo. Tal omisión impide que nos pronunciemos sobre las pretendidas vulneraciones (por todas, STC 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 3).

Aunque en el suplico de la demanda del recurso de amparo solo se interesa la nulidad de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaída en el recurso de apelación 390-2009, debe entenderse también impugnada la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona, de 4 de septiembre de 2009. De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, cuando se impugna en amparo una resolución judicial confirmatoria de otra que ha sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquélla, ha de entenderse también recurrida esa resolución precedente confirmada por la expresamente impugnada (entre otras muchas, STC 7/2014, de 27 de enero, FJ 1). Así debe ser en el presente caso, máxime cuando las mismas quejas por falta de motivación y de congruencia se articulan en la demanda contra la sentencia de instancia, con independencia de que los efectos de la impugnación de esa resolución no se trasladen directamente al suplico.

Habiéndose agotado debidamente la vía judicial en lo referente a dicho pronunciamiento de instancia, como prueban las pretensiones suscitadas en la apelación, debemos analizar las quejas que nos traslada la parte recurrente. Este Tribunal ha reiterado que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, destacando que la razón última del deber de motivación es la sujeción de los jueces al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad del juzgador (art. 117.1 CE). Se ha incidido en que esta exigencia de motivación tiene la doble finalidad, por un lado, de exteriorizar las reflexiones racionales que han conducido al fallo, potenciando la seguridad jurídica y permitiendo a las partes conocer y convencerse de la corrección y justicia de la decisión, y, por otro, de garantizar la posibilidad de control de la resolución por los Tribunales Superiores mediante los recursos que procedan, incluido el amparo (entre muchas otras, STC 127/2011, de 18 de julio, FJ 9). De otra parte, hemos sentado invariablemente que la congruencia viene referida desde un punto de vista procesal al deber de decidir por parte de los órganos judiciales, resolviendo los litigios que a su consideración se sometan, a su *potestas* en definitiva, exigiendo que el órgano judicial ofrezca respuesta a las distintas pretensiones formuladas por las partes a lo largo del proceso, a todas ellas, pero solo a ellas, evitando que se produzca un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes plantearon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido (por todas, STC 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3).

Un examen detenido de la Sentencia dictada en la instancia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona acredita que dio respuesta a cada pretensión (la adecuación entre la instalación y la actividad con el proyecto técnico y la licencia; la caducidad/prescripción de la acción administrativa para el expediente de protección de la legalidad urbanística; el efecto económico del derribo de la nave, etc.), y que, muy en particular, mereció respuesta la pretensión que dice el recurrente que habría sido omitida por el pronunciamiento: acoso rural, desviación de poder y enemistad manifiesta de la Alcaldesa de Ultramort. Así lo confirma la mera lectura de la resolución en la que se dejó escrito expresamente que:

“En lo que respecta a la desviación de poder, el acoso rural así como la animadversión de la alcaldesa alegados por el recurrente, lo cierto es que pese a la declaración del testigo Sr. Juan Perich Figueres, la cual ha merecido poca credibilidad al ser poco clara y objetiva, dejando caer comentarios poco ortodoxos y sensacionalistas como ‘Ultramort no es democratic’. Y no debe olvidarse que dicha testifical no ha sido corroborada por ninguna otra prueba fehaciente y neutral, carente de subjetividad o intereses al respecto, como muestra por ejemplo la del Sr. Marull, el cual también interpuso en su día un recurso contencioso administrativo contra las normas de la NNSS, afectando así a los intereses de la alcaldesa, y vio también su granja afectada por el derrumbe como el recurrente. Por lo que la actuación del Ayuntamiento y la de su alcaldesa al frente va dirigida en todo momento a la protección de la legalidad urbanística vigente.”

Del texto transcrito también se deduce que no se tomó en consideración la prueba inadmitida de la que insistentemente hace mención el recurso de amparo (declaración del Sr. Marull, rechazada por el Magistrado Juez que asistió a la práctica probatoria el día 3 de diciembre de 2008), pues lejos de descansar el pronunciamiento de instancia en lo declarado por dicho testigo, justifica la juzgadora, precisamente, por qué tuvo que ser excluido su testimonio (tener interés relacionado con el pleito). No llegaron a constituir sus declaraciones, por lo tanto, un elemento de prueba valorado.

Finalmente, tampoco hay duda de que se tomaron en consideración las pruebas efectivamente admitidas y practicadas (documentales, periciales y testificales), citadas y valoradas en su alcance en cada momento de la resolución, que muestra un conocimiento cabal y completo del acervo probatorio (expediente administrativo, proyecto técnico, licencia municipal, prueba del perito agrícola solicitada por el propio recurrente, informe del arquitecto del Consell Comarcal del Baix Empordà y testificales practicadas, entre otros elementos). La valoración que efectúa la Sentencia, razonada y no manifiestamente irrazonable y sin errores fácticos que hayan quedado acreditados, no podría entonces haber lesionado el derecho fundamental invocado, más allá de que la parte recurrente sostenga otra interpretación de los hechos acaecidos, y con independencia ahora de que la prueba considerada pudiera o no valorarse por la juzgadora *a quo*, en tanto que no presenció su desarrollo (sesión del día 3 de diciembre de 2008), de lo que seguidamente nos ocupamos.

3. Debemos centrar la atención, por tanto, en la alegada vulneración del art. 24.2 CE, que gravita alrededor del principio de inmediación en la valoración de pruebas personales.

Consta en las actuaciones recibidas que, por resolución interlocutoria de 15 de septiembre de 2008, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona acordó recibir el pleito a prueba; que por el Ayuntamiento demandado se propuso, con fecha 8 de octubre de 2008, la que entendía pertinente (de carácter documental, que fue admitida por providencia de 20 de octubre de 2008) y que hizo lo propio el recurrente a través de escrito de 7 de octubre de 2008, resultando asimismo admitida la solicitada (documental, pericial y testifical), rechazándose únicamente la petición de reconocimiento judicial (providencia de 20 de octubre de 2008). El día 3 de diciembre de 2008, conforme se dispuso en resolución de 4 de noviembre, se procedió a la práctica de las pruebas personales, declarando los emplazados a tal efecto. En concreto, constan en las actuaciones las declaraciones de los peritos Sres. José Font Puig y Victor Sancho Espigule, así como las testificales de los Sres. Joan Rocas Roig y Juan Perich Figueras, rechazando al testigo don Salvi Marull el Magistrado presente en el acto —Magistrado Juez titular; distinto, como se ha dicho anteriormente, a quien dictó finalmente la Sentencia—.

Por providencias de 6 de febrero y 11 de marzo de 2009, el recién citado Magistrado Juez titular del Juzgado, que presenció directamente la prueba, de conformidad con lo previsto en el art. 64.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), concedió el plazo legalmente previsto para conclusiones escritas de la parte demandante y de la parte demandada, llevándolo ambas a efecto. Ninguna de las partes procesales había formulado solicitud de celebración de vista en el plazo de 5 días contados desde que se notificó la diligencia de ordenación, de fecha 13 de enero de 2009, declarando concluso el periodo de prueba, conforme dispone el art. 62.1 y 2 LJCA, a fin de que se desarrollara ese acto en lugar del trámite escrito seguido en estos autos. Acreditan las actuaciones, muy antes al contrario, que tanto en el escrito de demanda de la parte recurrente como en el de contestación a la demanda presentado por el Ayuntamiento de Ultramort, los litigantes suplicaron, por medio de otrosí (art. 62.2 LJCA), la concesión del trámite escrito de conclusiones tras la finalización del periodo de prueba, a lo que accedieron, según se ha señalado, las providencias antes citadas.

El Magistrado Juez titular, una vez registradas tales conclusiones por escrito, declaró concluso el procedimiento para sentencia, mediante providencia de 7 de abril de 2009. Sin que conste que se comunicara a las partes la sustitución judicial, dictó Sentencia el 4 de septiembre de 2009 la Juez sustituta, persona distinta, por tanto, al Magistrado Juez que presenció directamente la práctica de la prueba y acordó las actuaciones sucesivas con anterioridad a declarar el pleito concluso para sentencia, y motivo en el que, según ha sido reiteradamente expuesto, se sustenta la lesión del art. 24.2 CE.

Se plantea a través del presente recurso de amparo, en efecto, la vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) por la celebración y práctica de la prueba ante Juez diferente del que procede al dictado de la sentencia, lo que revelaría, se nos dice, la infracción del principio de inmediación procesal, que se estima esencial y aplicable a todo tipo de procesos, más aún a los que, como el que se siguió en el presente caso, pueden acarrear graves perjuicios al afectado.

4. La alegación conjunta de los derechos a un proceso con todas las garantías y al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), ambas con relación al principio de inmediación que venimos de enunciar, nos obliga a sentar una premisa del enjuiciamiento que permitirá identificar la dimensión constitucional comprometida en el recurso.

Como dijera a propósito de supuestos de sustitución judicial la STC 55/1991, de 12 de marzo, FJ 4, con cita de la STC 97/1987, de 10 de junio, FJ 4 (reiteradas más tarde por la STC 189/1992, de 16 de noviembre, FJ 4, o el ATC 210/2002, de 28 de octubre, FJ 2), el art. 24 CE no garantiza un Juez concreto sino la presencia en las actuaciones y la resolución de lo debatido por un Juez —más concretamente por el Juez competente al que corresponda el ejercicio de tales funciones— o por quien, y esto es esencial, funcionalmente haga sus veces, como en este caso ha acontecido. No habrá de olvidarse en ese sentido, según se dispuso ya en nuestra jurisprudencia inicial (STC 47/1983, de 31 de mayo, FJ 2), que no cabe exigir el mismo grado de fijeza y predeterminación al órgano que a sus titulares, dadas las diversas contingencias que pueden afectar a éstos en su situación personal, y a la exigencia, dimanante del interés público —las llamadas “necesidades del servicio”—, de que los distintos miembros del poder judicial colaboren dentro de la Administración de Justicia en los lugares en que su labor pueda ser más eficaz, supliendo, en la medida de lo posible, las disfuncionalidades del sistema.

Por lo tanto, como quiera que el recurrente en amparo no pone objeción a la competencia de la Juez sustituta para el dictado de la Sentencia, sino solo a que lo hiciera sin haber tenido inmediación con las pruebas personales practicadas, será a esto último a lo que deberá darse la respuesta correspondiente. Esa circunstancia nos centrará exclusivamente en la garantía de inmediación, encuadrando el debate en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y excluyendo, en cambio, la vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), toda vez que no se controvierte en este recurso la cobertura propia de este último derecho, en lo fundamental: que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial; que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional; que se haya procedido, en casos de sustitución, conforme a una interpretación de las normas sobre atribución de competencias a los órganos jurisdiccionales que no suponga una manipulación manifiestamente arbitraria de las reglas legales sobre atribución de competencias; o, en fin, que no se haya dado una decisión que suponga despojar de la potestad de jurisdicción al órgano judicial —o en su caso al titular de éste— que la ostentaba, contra el texto claro e inequívoco de la ley (por ejemplo, STC 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 5). Nada de todo ello tiene protagonismo alguno en el alegato de la parte recurrente, por lo que esa invocación decae de manera manifiesta.

Por lo demás, por si pudiera considerarse implícita una alegación sobre la falta de notificación de la sustitución judicial, bastará recordar, como señalara nuestra STC 4/2001, de 15 de enero, FJ 2, que “la mera omisión de notificar a la recurrente los cambios en la composición de los tribunales, y el consecuente desconocimiento acerca de la composición exacta del órgano judicial, no justifican por sí solos el amparo constitucional. Para apreciar la lesión aducida es preciso que la irregularidad procesal tenga una incidencia material concreta, consistente en privar al justiciable del ejercicio efectivo de su derecho a recusar en garantía de la imparcialidad del juez”. Aunque no consta que dicha comunicación se produjera en el presente caso, ese enfoque tampoco es acogido en la demanda de amparo, en la que el demandante de amparo ni vagamente sugiere una eventual causa de recusación.

5. La cuestión reside en despejar, desde el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), si era constitucionalmente exigible en un caso como el de autos la inmediación de la Juez que sentenció o si, por el contrario, puede entenderse que se cumplieron las garantías del proceso, al verificarse un trámite de conclusiones escritas sobre la prueba y un soporte audiovisual que reflejaba la prueba personal practicada en presencia de otro Juez en la actuación del día 3 de diciembre de 2008.

No es ésta la primera ocasión en la que este Tribunal ha debido pronunciarse sobre la incidencia que la composición de los Tribunales encargados de la sustanciación de cada proceso y, más precisamente, la sustitución de los Jueces o Magistrados durante su tramitación, tiene sobre el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión consagrado en el art. 24.1 CE, o sobre las garantías constitucionales del proceso reconocidas en el art. 24.2 CE. La STC 215/2005, de 12 de septiembre, FJ 2, recogía los pronunciamientos anteriores sobre la materia. Recordaba, en síntesis, que el criterio seguido en nuestra doctrina ha sido el de valorar, a la luz de la jurisprudencia sobre la indefensión material constitucionalmente relevante, la presencia en las actuaciones de medios objetivos de conocimiento que permitan emitir un juicio fundado (con conocimiento de causa) a quien tiene encomendado el enjuiciamiento del caso.

Se advierte, así pues, que no será la indefensión meramente formal la que pueda producir un menoscabo real y efectivo del derecho fundamental; antes bien al contrario, la vulneración del mismo podrá residir únicamente en una eventual indefensión material, generadora de un perjuicio por haber incidido en la resolución del proceso. A tal fin, en esta tipología de casos, el examen de constitucionalidad nos conduce a la verificación de los medios objetivos de conocimiento en los que se apoyó el juzgador. Así se desprende de la Sentencia constitucional que viene de citarse, dictada en relación con lo resuelto en autos de juicio de quiebra voluntaria y, por lo tanto, en un supuesto que, como el actual, era ajeno a la materia penal (ámbito singular y con doctrina propia por la incidencia de la tutela aparejada a la presunción de inocencia).

Pues bien, desde el enfoque enunciado (medios objetivos de conocimiento en los que se apoyó el juzgador) cabe decir que, sólo cuando la aportación verbal no presenciada exija un contacto directo para adquirir conocimiento de causa sobre los elementos fácticos a debate y en ella concernidos y se constituya en la única que fundamenta la resolución impugnada, o se constate, a partir de su propia motivación, que es esencial para llegar a la conclusión de hecho de la que se parte, el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) impondrá (también extramuros del proceso penal) la inmediación judicial de quien dicte el pronunciamiento. De suerte que, de ser el caso, será inexcusable o bien la repetición de la vista o de la diligencia de prueba correspondiente ante el Juez sentenciador, o cuando menos la reproducción del soporte audiovisual (si existiera) o la lectura del acta que documente la práctica de la prueba en presencia de los declarantes y ante el nuevo juzgador que se dispone a su valoración, pues así podrá apreciarla directamente ante ellos e intervenir en relación con la misma —con los límites que exige su neutralidad y con el designio de comprobar la certeza de elementos de hecho—, percibiendo la reacción de aquellos acerca de su declaración previa, sea a través de una nueva declaración, sea negándose a llevarla a cabo.

6. En el presente caso, sin embargo, la queja no puede ser estimada. La irregularidad a la que se alude no ha sido vinculada por el recurrente a ningún perjuicio material especificado y relevante para alterar el signo de la resolución judicial. No se indica ningún extremo del que el órgano judicial —estimándolo necesario el demandante de amparo— no hubiese tenido conocimiento, ni tampoco ningún extremo que el demandante hubiese querido —pero no podido— hacer valer (STC 126/2013, de 3 de junio, FJ 3).

De una parte, en efecto, no se alcanza a apreciar dónde radicaría la insuficiencia del trámite de conclusiones escritas del art. 62.1 LJCA, solicitado por las partes procesales en los escritos de demanda y contestación a la demanda y llevado a efecto sin irregularidades. De otra, no se encuentra en el recurso de amparo la justificación de la pretendida lesión del derecho presuntamente afectado, considerando que fueron valoradas otras pruebas independientes de las orales, a las que se refieren con reiteración los pronunciamientos judiciales. Adicionalmente, no se aportan razones que confirmen la inhabilidad de la grabación audiovisual de la sesión de 3 de diciembre de 2008; es decir, su ineficacia para alcanzar la convicción fáctica de la que parte la juzgadora. Finalmente, en cuanto a la pretensión de desviación de poder, acoso rural y animadversión de la alcaldesa, es de todo punto pertinente reparar en que el Tribunal *ad quem* ofreció datos adicionales para sustentar el fallo de la instancia, señaladamente: que la resolución de instancia atendió a otras pruebas distintas a la testifical del Sr. Marull, como la incoación del procedimiento y el informe del arquitecto del Consell Comarcal, y que, en todo caso, el acuerdo municipal impugnado fue aprobado por unanimidad por el pleno municipal, por lo que el voto de la alcaldesa no pudo resultar decisivo al efecto, sin que el interesado acudiera tampoco al procedimiento de recusación que allí se menciona. Son éstos, respectivamente, argumentos que no se aportan y elementos que no se contrarrestan desde el prisma de la indefensión material, quedando el alegato de la parte recurrente en el plano de la invocación abstracta y formal del principio de inmediación, y en una pretensión retórica de extensión de la doctrina constitucional elaborada en relación con las garantías propias del proceso penal, pese a las manifiestas peculiaridades que lo singularizan. El recurso, en consecuencia, no puede prosperar.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Josep Palol Sunyer.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, respecto de la Sentencia de fecha 3 de noviembre de 2014, dictada por la Sala Segunda en el recurso de amparo núm. 2434-2012.

La Sentencia desestima el recurso de amparo interpuesto, y lo hace tomando como punto de partida para alcanzar esta decisión que el principio de inmediación judicial exige que el Juez ante el que se haya practicado la prueba sea también el que dicta la Sentencia cuando se trate de una prueba personal que “se constituya en la única que fundamenta la resolución impugnada, o se constate, a partir de su propia motivación, que es esencial a la conclusión de hecho de la que se parte”, de tal modo que cuando ello suceda “será inexcusable o bien la repetición de la vista o de la diligencia de prueba correspondiente ante el Juez sentenciador, o cuando menos la reproducción del soporte audiovisual (si existiera) o la lectura del acta que documente la práctica de la prueba en presencia de los declarantes y ante el nuevo juzgador que se dispone a su valoración” (FJ 5), si bien en el supuesto sometido a nuestra consideración se rechaza el amparo toda vez que la prueba pericial-testifical practicada no había sido la única valorada por el Juez, añadiendo que tampoco “se aportan razones que confirmen la inhabilidad de la grabación audiovisual” de dicha prueba, “es decir, su ineficacia para alcanzar la convicción fáctica de la que parte la juzgadora”.

De tal modo que en un proceso escrito, como es el procedimiento ordinario regulado en el capítulo primero del título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que es el contemplado en este recurso de amparo, si en el momento de dictar Sentencia el Juez que ha de hacerlo no es el mismo que ha intervenido en la práctica de la prueba testifical o pericial debe repetir su práctica, pues tanto da eso como la reproducción de soporte audiovisual que documenta su resultado o la lectura del acta en que se haya documentado, en presencia de los declarantes y, es de suponer, con la intervención de los Abogados de ambas partes, que es la alternativa que ofrece la Sentencia.

Aunque no se diga expresamente en la Sentencia, es claro que esa nueva actividad probatoria ha de decidirse después de señalado el proceso para votación y fallo, pues solo entonces el juez estará en condiciones de valorar si esa prueba personal es esencial para la decisión de la controversia, que es la condición requerida por la Sentencia para acordar su reproducción.

Este modo de entender el principio de inmediación corresponde a la doctrina sentada por este Tribunal en el proceso penal que la propia Sentencia considera inaplicable en el presente caso, pero no se compadece con las características de un procedimiento escrito como es el procedimiento ordinario regulado en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ni siquiera en el proceso civil este Tribunal ha llegado a imponer la repetición de las pruebas personales debidamente documentadas.

La STC 55/1991, de 12 de marzo, citada en la Sentencia (lo mismo que las SSTC 97/1987 o 189/1992), rechaza el amparo en casos donde el Juez que había presenciado la vista no era el mismo que había dictado la Sentencia y declara que, por muy importante que sea la inmediación, no se puede postular que haya habido lesión del art. 24.1 CE porque no hay indefensión, bastando para descartar esa lesión que exista debidamente documentada la actividad desplegada en la vista.

Es cierto que la STC 215/2005, de 12 de noviembre, otorga el amparo por lesión a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) al no haberse dado la inmediación entre el Juez que ha presenciado la prueba y el que después dicta Sentencia, pero en ningún momento dicha Sentencia, ni las Sentencias que cita, proclaman que la inmediación sea una garantía del art. 24.2 CE aplicable a todo tipo de procesos y en todo orden jurisdiccional; de hecho circunscribe su exigencia a un proceso civil que, como el de la antigua apelación, incluía una vista oral y declaran que la inmediación es condición necesaria en los procedimientos de naturaleza predominantemente oral. De hecho el recurso de amparo se estima no solamente porque dicha vista era predominante oral, sino porque en ella las partes formularon sus alegaciones que quedaron recogidas en un acta sucinta, que a juicio de este Tribunal no permitía garantizar que el órgano judicial que dictó la Sentencia hubiera dispuesto de todos los elementos necesarios para ello. De tal modo que cabe concluir que la lesión no se hubiera apreciado si hubiera existido una documentación suficiente de la vista.

Solo en los procesos orales regidos por el principio de concentración, como es el procedimiento abreviado regulado en los arts. 78 y ss. LJCA, es exigible que el Juez ante el que se ha desarrollado la comparecencia sea el mismo que dicte la Sentencia, porque en ellos el legislador ha considerado necesaria no solo la presencia del Juez en ambas actuaciones sino también la proximidad temporal entre ellas, Pero incluso en estos caso, en los contados supuestos en que contra la Sentencia cabe recurso de apelación, en él el Tribunal *ad quem* puede valorar libremente la prueba practicada, impidiéndose su reproducción, pues solo cabe pedir el recibimiento a prueba para la práctica de las que hubieren sido denegadas o no hubiera sido debidamente practicadas en primera instancia por causas que no sean imputables a quien lo pide (art. 85.3 LJCA).

Pero en un proceso regido por el principio de escritura lo relevante es que la prueba quede perfectamente documentada para que pueda ser correctamente valorada en un momento que está necesariamente alejado en el tiempo de la fecha en que aquélla fue practicada. Por ello la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no tiene inconveniente en autorizar a las Salas para que deleguen en uno de sus Magistrados o, incluso en un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, la práctica de todas o alguna de las diligencias probatorias (art. 60.5 LJCA).

En el proceso de que trae causa el presente recurso de amparo no existe controversia alguna respecto a que el resultado de la prueba pericial testifical practicada quedo perfectamente documentado en la correspondiente grabación audiovisual, de forma que el nuevo Juez pudo valorarla en toda su integridad pese al tiempo transcurrido entre la fecha en que la prueba se practicó y la fecha en que fue valorada y con independencia de que dicho Juez fuera distinto del que presenció su práctica por lo que coincido con la Sentencia dictada por esta Sala en que el recurso de amparo debe ser desestimado, pero en cambio no comparto con la doctrina sentada en ella referente a que nuestra decisión hubiera podido ser distinta si dicha prueba hubiera sido la única tenida en cuenta por el juzgado o la más relevante de las consideradas por él.

Por todo ello, de conformidad con el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional formulo este Voto particular concurrente, con pleno respeto, obvio es decirlo, a la opinión mayoritaria de la Sala.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 178/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:178

Recurso de amparo 198-2013. Promovido por don Javier Joaquín Gómez Herrero respecto de la Sentencia de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo parcialmente estimatoria del recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado respecto de la Sentencia dictada por el Tribunal Militar Territorial Primero, en proceso por extralimitación en la ejecución de un acto de servicio de armas.

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley, a la tutela judicial efectiva y al juez imparcial: resolución judicial fundada en Derecho, que no incurre en error patente y es congruente con las pretensiones sobre cuantía de la indemnización oportunamente deducidas en el recurso de casación; ausencia de recusación tempestiva del Magistrados al que se reprocha ausencia de imparcialidad.

1. Este Tribunal, habiendo ya razonado que un sistema de tasación legal de daños y perjuicios no es de suyo contrario al art. 15 CE, no puede entrar a valorar si el baremo obligaba o no a reconocer en el presente caso otras cantidades diferentes a las asignadas por la Sentencia impugnada en concepto de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por la parte actora, sin introducirse en el terreno de la legalidad ordinaria (SSTC 181/200, 257/2005) [FJ 5].

2. Aunque la determinación del *quantum* indemnizatorio es cuestión que pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria, sin que pueda este Tribunal suplantar al órgano judicial competente en la labor de su determinación, sí que nos corresponde controlar la suficiencia de la motivación de tal decisión, desde la perspectiva del art. 24.1 CE (SSTC 115/2000, 127/2003) [FJ 3].

3. El art. 15 CE sólo condiciona al legislador de la responsabilidad civil en dos aspectos, exigiéndole que establezca unas pautas indemnizatorias suficientes en el sentido de respetuosas con la dignidad que es inherente al ser humano y que mediante dichas indemnizaciones se atienda a la integridad en todo su ser, sin disponer exclusiones injustificadas (SSTC 181/2000, 134/2003) [FJ 5].

4. Corresponde al Tribunal Constitucional la protección de los derechos fundamentales pero no la corrección de cualesquiera errores de apreciación fáctica o desviaciones de la legalidad ordinaria en que incurran los órganos judiciales, ya que este Tribunal no es una tercera instancia competente para efectuar el control de las valoraciones de hecho y de Derecho realizadas por los jueces y tribunales en el ejercicio exclusivo de la potestad que les reconoce el art. 117.3 CE (SSTC 210/1991, 201/1994) [FJ 3].

5. Doctrina sobre los requisitos que han de concurrir para poder apreciar la lesión del principio de igualdad en la aplicación de la ley (SSTC 105/2009, 205/2013) [FJ 4].

6. Doctrina sobre la relevancia constitucional del vicio de incongruencia de las resoluciones judiciales (SSTC 40/2006, 25/2012) [FJ 6].

7. No cabe apreciar lesión del derecho al juez imparcial si el recurrente tuvo ocasión de plantear tempestivamente la recusación y no lo hizo, ni tampoco pueden suplir la omisión de la recusación los posteriores recursos contra la resolución de fondo, pues si ello fuera posible se conculcarían los derechos de las demás partes que, habiendo obtenido una resolución favorable, se verían privadas de ella por una causa que no fue alegada hasta conocerse su resultado (SSTC 140/2004, 60/2008) [FJ 2].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 198-2013, promovido por don Javier Joaquín Gómez Herrero, representado por el Procurador de los Tribunales don Fernando Pérez Cruz y asistido por el Abogado don Alfonso Nieto Dunn’e, contra la Sentencia de 16 de mayo de 2012, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en el rollo de casación núm. 101-44-2011, que estimó parcialmente el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 22 de noviembre de 2010, dictada por el Tribunal Militar Territorial Primero en el sumario núm. 12-25-2009, así como contra el Auto de 9 de octubre de 2012, de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones. Han comparecido don Sergio Giner Martínez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Raquel Nieto Bolaño, y Segurcaixa Adeslas S.A. de Seguros y Reaseguros, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de enero de 2013, don Fernando Pérez Cruz, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Javier Joaquín Gómez Herrero, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales indicadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

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

a) Con fecha de 22 de noviembre de 2010, el Tribunal Militar Territorial Primero dictó Sentencia en el sumario núm. 12-25-09 instruido por el Juzgado Togado Militar Territorial núm. 12, en cuya virtud condenaba al acusado a la pena de cuatro años de prisión como autor de un delito contra la eficacia en el servicio (art. 159 del Código penal militar) y al abono de la cantidad de 12.494.657,25 €, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios irrogados a la víctima —actual demandante de amparo—, a sus padres y a la compañía de seguros Adeslas, S.A. Solicitada aclaración, el mismo órgano judicial dicta Auto de 2 de marzo de 2011, añadiendo al fallo la declaración de responsabilidad civil subsidiaria del Estado.

b) Para llegar a este fallo, el órgano judicial de instancia considera probado que, tras finalizar una clase en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, el acusado, olvidando que aún estaba cargada, oprimió el gatillo de su arma, impactando el proyectil en el demandante de amparo que en aquel momento pasaba por delante. A resultas de tan trágico accidente, el actor padece gran invalidez por falta absoluta de movilidad y gravísimas secuelas físicas, psicológicas y estéticas (daño emergente y daño moral). Igualmente, la Sentencia considera acreditado el lucro cesante, consistente en la diferencia económica entre la pensión que percibe y los haberes que habría obtenido de haber proseguido normalmente su carrera profesional. Por último, declara indemnizables los importantes trastornos psiquiátricos y psicológicos que, a raíz del trágico accidente, padecen los padres del actor.

c) Respecto de las bases jurídico-valorativas para calcular la indemnización, el Tribunal Militar Territorial afirma expresamente que la cuantía que fija como indemnización de los daños y perjuicios causados resulta de la aplicación, para algunas partidas, del baremo fijado en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, según los importes actualizados por la resolución de 31 de enero de 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones. Igualmente que los factores de corrección han sido tomados de la tabla IV de dicho baremo [FJ 5]. Del análisis de la resolución judicial de instancia se desprende que todas las partidas indemnizables, salvo las del daño emergente (237.054,99 €), gastos futuros (8.846.865,36 €) y lucro cesante (589.988,96 €), han sido calculadas con base en dichos baremos. Al margen del desglose que el órgano judicial realiza de estas tres partidas, respecto a las demás se afirma que “la utilización del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, contraído a los accidentes de circulación, debe admitirse al objeto de valorar las lesiones producidas por otras causas, como el accidente laboral (cfr. ATS de 17 de julio de 2008) o —en el caso que nos ocupa— por la imprudencia en el uso de las armas de fuego (cfr. STS de 25 de enero de 2010). Uso orientativo, pues no se escapa la particular gravedad de este último caso”.

En cuanto a los gastos futuros el apartado F) de este mismo fundamento de derecho afirma: “8.846.865,36 euros como gastos necesarios futuros derivados directamente de las lesiones sufridas por el hecho enjuiciado. Lo que procede de capitalizar la cuantía de los gastos necesarios mensuales de ayuda a domicilio, médico-farmacéuticos”, aclarando que “se trata de un pedido que se articula como principal, frente a la pensión mensual sólo solicitada subsidiariamente, de manera que no se ve porque habría de darse prioridad respecto de lo instado en primer término”.

Por último, el fundamento de Derecho séptimo de la Sentencia de instancia afirma que “en lo concerniente a las responsabilidades civiles, se ha acogido en lo sustancial, y más allá de mínimos ajustes en el *quantum*, lo instado por esta parte [acusación particular], no sólo en cuanto al daño sufrido por el lesionado, sino también por el daño moral irrogado a sus padres, que se reclama por aquél en los términos del Auto de 27 de noviembre de 2008, por razón del vínculo de solidaridad familiar”.

d) La representación jurídica del Estado interpuso recurso de casación con base en los siguientes argumentos: 1) en aquellas partidas indemnizatorias que se han fijado con base expresamente en el sistema de valoración del baremo, éste no se ha respetado; 2) se han incluido en la indemnización por daños emergentes gastos de diversos informes médico-periciales; 3) se reconocen indemnizaciones cuya procedencia es desconocida o cuya inclusión carece de toda lógica; 4) no quedan concretados los miembros de la familia del lesionado a quienes se les debe reembolsar los gastos realizados en relación con el hecho enjuiciado; 5) no se ha resuelto acerca de la reducción del importe de indemnizaciones ya percibidas; 6) algunos documentos aportados carecen de datos suficientes que justifiquen la existencia de los gastos cuyo reintegro se solicita.

e) La Sentencia, de 16 de mayo de 2012, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, estima parcialmente el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, casando y anulando la Sentencia de instancia únicamente en lo relativo a la cuantía derivada de la responsabilidad civil, que queda reducida a la suma de 1.808.563,49 €, correspondiendo 131.947,21 € a la compañía de seguros Adeslas, S.A., y, el resto, al actual demandante de amparo (1.612.868,2 €) y a sus padres (63.748,08 €).

Para alcanzar esta decisión, la Sala Quinta del Tribunal Supremo comienza advirtiendo que es doctrina reiterada la de que en casación no sólo se revisan las indemnizaciones fijadas por la Sentencia de instancia cuando se comete una infracción del ordenamiento en la determinación de las bases tomadas para la fijación del *quantum*, sino también en los supuestos de error notorio, arbitrariedad o irrazonable desproporción de la cuantía fijada.

En el caso planteado en el recurso, entiende que el Tribunal inferior, en aquellas partidas en las que ha aplicado el baremo, ha incurrido en duplicidades o excesos incongruentes con la regla que el propio Tribunal *a quo* ha decidido seguir. Por el contrario, en aquellas otras en las que no toma como base dichos baremos (como es el caso del daño emergente y “otros gastos directamente derivados del hecho enjuiciado”), o bien no poseen la naturaleza indemnizatoria propuesta, o bien han sido ya integrados en otras partidas (daños directos). Por lo que se refiere a la partida de “gastos necesarios futuros derivados directamente de las lesiones sufridas por el hecho enjuiciado”, entiende la Sala casacional que, analizado su desglose, se observan de nuevo duplicidades de cuantías ya cubiertas en otros epígrafes. Otro tanto sucede con el apartado referente a la indemnización del lucro cesante, pues se trata de pérdidas de ingresos ya tenidos en cuenta en anteriores epígrafes. Por último, subraya que las indemnizaciones otorgadas a los padres del lesionado ya estaban contempladas en el apartado de “daño moral”, incurriéndose nuevamente en una duplicidad.

f) Notificada la anterior resolución, el demandante de amparo interpone incidente de nulidad de actuaciones, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales a un Juez imparcial (art. 24.2 CE), a la integridad física (art. 15 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por error patente en la fundamentación de la Sentencia y por incongruencia omisiva y *extra petita* (art. 24.1 CE).

Por Auto de 9 de octubre de 2012, la Sala Quinta del Tribunal Supremo desestima el incidente de nulidad de actuaciones, dando respuesta a cada una de las vulneraciones de los derechos fundamentales que el actor imputa a la Sentencia de casación que, resumidamente, son los siguientes: 1) algunos de los motivos esgrimidos por el recurrente se han rechazado, porque esconden una pretensión de revisión de la Sentencia; 2) en los casos en los que la Sentencia de instancia expresamente dijo aplicar el baremo, lo hizo con errores y duplicidades. Por el contrario, en aquellas otras partidas indemnizatorias que cuantificó sin recurrir al baremo, la Sala ha revisado el *quantum* porque incluía conceptos ya calculados en otras partidas o porque la cuantía otorgada era desorbitada; 3) igualmente, subraya que la mayor parte de los motivos formulados en el incidente fueron ya invocados en casación, dándosele puntual respuesta, recordando a este respecto que el incidente no es una nueva instancia y que, aunque el recurrente discrepe de la solución dada por la Sentencia casacional, lo cierto es que las cuestiones han sido ya resueltas y su discrepancia no implica vulneración alguna de un derecho constitucional.

3. La demanda de amparo invoca, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por incurrir la Sentencia del Tribunal Supremo en errores patentes y motivación arbitraria e irrazonable. Aduce que la Sentencia de instancia aplicó el baremo como orientativo, sin someterse a él de forma plena como erróneamente ha entendido la Sentencia del Tribunal Supremo. Tal error ha inducido a la revisión de la indemnización, ocasionando con ello desigualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), por cuanto que la misma Sala Quinta ha venido considerado en otros casos idénticos que el *quantum* indemnizatorio no es revisable. La Sentencia impugnada igualmente incurre en error patente, al confundir la tetraplejia que afecta al demandante de amparo con una tetraparesia. Tal error habría sido determinante toda vez que el Tribunal Supremo rebajó a 85 puntos (máximo previsto para la tetraparesia) los 100 que había reconocido la Sentencia de instancia (coincidentes con el máximo legal para la tetraplejia).

Igualmente, el Tribunal Supremo ha vulnerado el derecho fundamental del demandante a la tutela judicial efectiva, en relación con el art. 15 CE, por la supresión de la cantidad concedida para gastos futuros médico-hospitalarios y de asistencia permanente. En particular, ha desconocido el punto primero 6 y 7 del anexo del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, conforme a los que procede satisfacer los gastos farmacéuticos y hospitalarios “hasta la sanación o consolidación de las secuelas” y asegurar la total indemnidad, teniendo en cuenta “la posible existencia de circunstancias excepcionales”. Con ello, se habría apartado de la doctrina de la STC 5/2006, de 16 de enero, sin tomar en consideración las necesidades vitales más elementales del demandante. Además, afirma que resulta contradictorio que la Sentencia haya suprimido la indemnización por gastos futuros y, al propio tiempo, admita la reparación de esos mismos gastos pero devengados. En este mismo orden de ideas, se aduce la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, en relación con el art. 15 CE, al incurrir en incongruencia omisiva, pues la resolución no ha dado respuesta a la petición subsidiaria de pensión vitalicia mensual de 16.081,93 €, como sustitutiva de la cantidad alzada de 8.846.865,36 €.

Asimismo, imputa a la resolución impugnada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia *extra petita* (art. 24.1 CE), así como por motivación irrazonable, al haber eliminado la partida indemnizatoria de los trastornos psiquiátricos y psicológicos padecidos por los padres del demandante, a quienes el Auto de 27 de septiembre de 2008 atribuyó legitimación para recurrir en virtud del principio de solidaridad. Considera que tales secuelas, pese a haber sido probadas, fueron inmotivadamente excluidas, cuando, además, tal supresión no fue tan siquiera solicitada por la Abogacía del Estado.

El demandante afirma que, con la eliminación de la cantidad relativa al lucro cesante, por considerarla duplicada e incluida en las cantidades resultantes de aplicar los factores de corrección, también se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad (art. 14 CE). El argumento de la Sentencia, en su opinión, contraviene el fundamento jurídico 17 de la STC 181/2000, de 29 de junio, impidiendo la reparación íntegra de los perjuicios causados. Cita, en apoyo de su pretensión, las SSTC 241/2000, 242/2000 y 244/2000, todas ellas de 16 de octubre; 267/2000, de 13 de noviembre; 21/2001, de 29 de enero; 37/2001, de 12 de febrero; 9/2002, de 15 de enero; 19/2002, de 28 de enero; 49/2002, de 25 de febrero y 102/2002, de 6 de mayo. Añade que, dicha supresión vulnera el principio de igualdad, pues la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en Sentencia de 6 de marzo de 2005 reconoció como lucro cesante de algunos familiares las ganancias dejadas de percibir como consecuencia del fallecimiento de la víctima.

Finalmente, se habría producido la vulneración del derecho al Juez imparcial (art. 24.2 CE), en tanto que un Magistrado del Tribunal Supremo debió abstenerse por haber intervenido, tomado conocimiento y manifestado opinión, en su calidad de Letrado asesor jurídico jefe de la asesoría jurídica de la Dirección General de la Guardia Civil, en el transcurso del procedimiento disciplinario que, sobre esos mismos hechos, instruyó la Guardia Civil. En tal sentido, subraya que dicho Magistrado suscribió un informe, en fecha 29 de mayo de 2006, en el que tras analizar los hechos propuso la no incoación de expediente disciplinario. Afirmaba entonces, entre otras consideraciones, que los hechos no podían calificarse de “especialmente ominosos o impropios de la condición militar”. A juicio de la parte actora, tal informe, además de infringir la normativa que obligaba, en todo caso, a instruir expediente, estaría dirigido esencialmente a velar por los intereses económicos del Estado, pues de abrirse expediente, el militar causante del accidente no podría ser declarado apto en el curso académico, siendo especialmente gravoso el gasto de formación que habría generado. Respecto a la posibilidad de recusación, subraya que no tuvo conocimiento de esa previa participación del Magistrado hasta que se notificó la Sentencia, siendo la propia víctima la que alertó de la posible coincidencia de uno de los miembros del Tribunal, al verificar un borroso pie de firma en el reverso de un informe de las actuaciones fotocopiado cuatro años antes, que había pasado desapercibido para la Fiscalía Militar y la Abogacía del Estado y que, en todo caso, era conocido por el Magistrado interviniente que emitió el informe.

4. Por providencia de 6 de mayo de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación al Juzgado Togado Militar Territorial núm. 12, a fin de que emplazara a las partes del procedimiento penal, a excepción del demandante de amparo, para que pudiesen comparecer en el proceso.

5. Por providencia de 4 de julio de 2013, se tuvieron por personados y parte en el presente proceso al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y a las Procuradoras de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón, en nombre y representación de Segurcaixa Adeslas, S.A., de Seguros y Reaseguros, y doña Raquel Nieto Bolaño, en nombre y representación de don Sergio Giner Martínez. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dar vista de todas las actuaciones a las partes personadas para que en el plazo de veinte días alegaran lo que a su derecho convenga.

6. El Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 4 de septiembre de 2013, oponiéndose al otorgamiento del amparo.

A su juicio, la demanda desarrolla alegaciones de legalidad ordinaria conectadas con cierta habilidad con los derechos fundamentales invocados. Aduce que el núcleo esencial de la cuestión planteada versa sobre los hechos que dieron lugar a la responsabilidad civil *ex delicto* y sobre la aplicación de las normas correspondientes, lo que conlleva a un debate carente de relevancia constitucional. Recuerda que sólo la concurrencia de un defecto formal o error material evidente, generador de indefensión, podrían invocarse como aspectos de legalidad constitucional, sin que el recurrente se haya visto impedido para alegar cuanto ha considerado oportuno.

Entiende que el recurso de amparo carece de la necesaria trascendencia constitucional, pues, a pesar de “la triste situación que supone el resultado de una tetraplejia, de una persona que queda en situación de gran lesionado, ello, por desgracia, no constituye una nueva realidad en el seno de la sociedad humana”. El Abogado del Estado rechaza, del mismo modo, que este asunto sea novedoso, teniendo en cuenta la amplia experiencia en valoración de daños de nuestros tribunales y la existencia de normas que fijan indemnizaciones por gran invalidez inferiores a las previstas en el baremo de tráfico.

También, por tratarse de una cuestión de mera legalidad ordinaria, rechaza la concurrencia de una posible infracción del art. 15 CE, pues la mera apreciación de parte, al calificar de irrazonable o manifiestamente errónea la Sentencia casacional, no da lugar a esa deficiencia en sentido objetivo. Para que el error, supuestamente padecido por una resolución judicial, tenga alcance constitucional deben concurrir determinados presupuestos y la subsunción de los hechos en la norma constituye una labor propia de los tribunales, sin que al Tribunal Constitucional le corresponda la unificación doctrinal.

La Abogacía del Estado considera que constituye también una cuestión de legalidad ordinaria el enjuiciamiento acerca de si debió apreciarse o no una supuesta incompatibilidad, y consecuentemente el deber de abstención de un Magistrado de la Sala Quinta, en cuanto se trata de un aspecto que ya ha sido examinado por dicha Sala. Al propio tiempo afirma que la extemporaneidad del incidente fue consecuencia de su propia inactividad. Añade que, en todo caso, por el solo hecho de haber emitido un informe en vía administrativa y ser su contenido de “mera ordenación”, no concurren razones suficientes para declarar la pérdida de la imparcialidad. En este sentido, entiende que “son solo los actos inquisitivos frente a una persona determinada los que pueden predisponer al investigador que los realiza”. Concluye, pues, que la respuesta que se dio en el incidente de nulidad de actuaciones no puede tacharse de irrazonable, arbitraria o inmotivada.

A su juicio, tampoco se ha incurrido en incongruencia omisiva por haber apreciado duplicidad en la valoración de determinados conceptos indemnizatorios. Por el contrario, considera que la supresión del apartado relativo al lucro cesante, nada hurtó al debate procesal, como tampoco lo hizo la reducción de la cuantía sobre gastos futuros, en aplicación del baremo.

No concurre la denunciada incongruencia *extra petita* en relación con la denegación de la indemnización a los padres por las secuelas psíquicas que padecen, al producirse una duplicidad indemnizatoria, pues el Tribunal Supremo ha resuelto una pretensión legítimamente expuesta en las alegaciones. La exclusión de la indemnización por lucro cesante está, a su juicio, igualmente justificada al encontrarse implícita en las cantidades resultantes de los factores de corrección.

Lo mismo cabe afirmar de los invocados error patente, arbitrariedad e irrazonabilidad que se imputa a la resolución impugnada, ya que la utilización orientativa del baremo no puede entenderse como un uso indiscriminado e irracional del mismo, siendo imprescindible que el juzgador explique las razones por las que se aparta de los criterios exactos del baremo. Sobre este punto en concreto se indica que la Sentencia casacional no es contraria a la doctrina constitucional, dado que las bases del baremo deben tomarse como tope máximo.

En relación con la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), el Abogado del Estado cuestiona que la STS de 15 de noviembre de 2000 pueda servir de término comparativo. A su vez, precisa que la STS de 28 de mayo de 2007 se refiere al pago de una indemnización de tres millones de euros y que las SSTC 5/2006 y 330/2006, al igual que la 181/2000, declaran la constitucionalidad del baremo de tráfico. Argumenta, además, que “no existe tampoco vulneración alguna del derecho a la igualdad reconocida por el art. 14 CE basada en la adopción de un criterio distinto al que eventualmente se hubiera aplicado en sentencias anteriores”, siempre que dicho proceder se justifique, como ocurre en la Sentencia. Concluye, respecto de esta vulneración, afirmando que la STS de 28 de mayo de 2007 es de la Sala Segunda, lo que impide entender que existió la vulneración invocada al faltar la identidad del órgano.

7. Por escrito registrado el 4 de septiembre de 2013, el Fiscal presentó sus alegaciones, solicitando la desestimación del recurso de amparo.

Tras hacer referencia a los antecedentes del caso y a las alegaciones del demandante, el Ministerio Fiscal advierte que el orden del examen de las quejas es indiferente, habida cuenta de que cualquiera de las lesiones tendría como consecuencia la anulación de la Sentencia y del Auto impugnado.

Por ello, examina, en primer lugar, la eventual vulneración del derecho a un Juez imparcial, con cita de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional, e indica que concurren razones procesales y de fondo para rechazar la vulneración invocada. Sobre este particular, sostiene que, pese a serle notificada la composición de la Sala en la que figuraba el Magistrado al que le atribuye la causa de abstención, no lo recusó, lo que supone el incumplimiento de los requisitos de invocación [art. 44.1 c) LOTC] y de agotamiento de la vía jurisdiccional ordinaria [art. 44.1 a) LOTC]. Alega que tampoco existió actividad contaminante por la sugerencia de paralización del proceso disciplinario, de obligado cumplimiento cuando se está incoando simultáneamente un proceso penal. Afirma que fue una toma de contacto neutra en cuanto al fondo no teniendo incidencia en el proceso ulterior, por tratarse de una actividad de pura ordenación, sin que significara una toma de postura sobre el objeto del proceso.

A continuación procede a analizar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), invocada en cinco de las quejas, sea por motivación irrazonable o por error patente. Deslinda el error patente, así como la falta de motivación, de la mera discrepancia en cuanto al fondo. Entiende que la revisión de las cuantías indemnizatorias, efectuada por el Tribunal Supremo, se sostiene en una sólida argumentación, que cumple con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, dado los principios del baremo “al que dijo someterse el Tribunal de instancia” y, aunque reconoce que la Sentencia incurre en error cuando se refiere a la tetraparesia en lugar de la tetraplejia, considera que el mismo es irrelevante al operar el límite de 100 puntos.

Aborda la reducción y/o supresión de algunas partidas indemnizatorias realizadas por la Sentencia de casación, indicando su razonabilidad, pues la Sentencia de instancia no se sujetó a los límites marcados por el baremo, incurriendo además en falta de motivación y, en ocasiones, duplicando partidas ya cuantificadas. En apoyo de este argumento afirma que “de otro lado y llegados a este punto habrá que decir que los supuestos en los que la STC 181/2000 permite un cálculo de la cantidad y una pretensión indemnizatoria al margen de las cifras del anexo correspondiente, no por ello se autoriza u obliga al Tribunal a conceder las reclamadas en tanto en cuanto tal inconstitucionalidad declarada no puede limitar las facultades del Tribunal para la valoración de la prueba presentada y cuantificación del lucro cesante … Lo mismo se podría decir y a la sentencia nos remitimos con las cantidades referidas a indemnización a los padres del perjudicado y a la cantidad separadamente exigida de 589.988,96 €”.

Respecto a la incongruencia omisiva denunciada por la falta de respuesta a la petición subsidiaria de una pensión vitalicia, entiende que no se desatendieron las pretensiones formuladas en el proceso, pues al reducirse la cuantía solicitada como principal, no tenía por qué pronunciarse sobre la petición alternativa.

A juicio del Ministerio Fiscal tampoco concurre la vulneración del derecho a la vida e integridad física (art. 15 CE), pues la STC 181/2000 descartó que las valoraciones y la cuantificación del baremo fueran contrarias al art. 15 CE. No comparte tampoco que exista la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), en tanto que la Sentencia impugnada ha aplicado el sistema del baremo, lo que no sucede en las resoluciones mencionadas por el demandante.

8. El recurrente, por escrito registrado el 31 de julio de 2013, presentó sus alegaciones, reiterando las contenidas en su demanda de amparo. Las representaciones de don Sergio Giner Martínez y de Segurcaixa Adeslas, S.A., de Seguros y Reaseguros no presentaron alegaciones.

9. Por providencia de 30 de octubre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente solicita amparo respecto de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de fecha de 16 de mayo de 2012, que estimó parcialmente el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, casando y anulando la Sentencia de instancia, únicamente en lo que se refiere a la cuantía debida en concepto de responsabilidad civil y que reduce a la suma de 1.808.563,49 €. Impugna, igualmente, el Auto del mismo órgano judicial, de 9 de octubre de 2012, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho de esta Sentencia, la demanda contiene una pluralidad de quejas. Para darles cumplida y sistemática respuesta procederemos a ordenar y agrupar las mismas en función, no de las concretas partidas indemnizatorias reducidas o suprimidas por la resolución impugnada —que es el criterio utilizado por el demandante—, sino del derecho fundamental implicado y del modo en que el órgano judicial lo habría vulnerado. Siguiendo esta pauta sistemática, la Sala Quinta del Tribunal Supremo habría vulnerado:

a) El derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), por intervenir en el proceso un Magistrado que, en el procedimiento disciplinario, actuó como Letrado asesor jurídico jefe de la Dirección General de la Guardia Civil;

b) el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por incurrir en error patente al haber empleado el sistema legal de valoración incluido en el anexo del Real Decreto Legislativo 8/2004 (texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor y ciclomotores) fuera de su estricto ámbito de aplicación.

c) el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), porque en casos similares ha excluido la utilización del baremo como parámetro de control casacional de las indemnizaciones fijadas por el órgano judicial de instancia y por reconocer la posibilidad de reparar el lucro cesante, incluso en casación, mediante las reglas del sistema legal de valoración.

d) el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho fundamental a la integridad física (art. 15 CE), por el modo en que ha aplicado el señalado baremo. Aplicación que está lastrada de interpretaciones arbitrarias y manifiestamente irrazonables, así como por incurrir en errores fácticos patentes que han conducido al órgano judicial a entender injustificadamente que el baremo imponía la supresión o reducción de varias partidas indemnizatorias.

e) el derecho fundamental a una resolución judicial congruente con las pretensiones de las partes (art. 24.1 CE), por dejar de resolver la petición del otorgamiento subsidiario de una pensión vitalicia (incongruencia *ex silentio*) y eliminar partidas indemnizatorias reconocidas por la Sentencia de instancia sin que fuesen impugnadas por el Abogado del Estado (incongruencia *extra petita*).

El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado solicitan la desestimación del recurso de amparo. Sustancialmente, indican que la denuncia del derecho a un Juez imparcial fue extemporánea al encontrarse incursa en falta de invocación por no plantear el incidente de recusación una vez conocida la composición de la Sala. Consideran, además, que el recurso de amparo se refiere, en realidad, a una cuestión de interpretación no irrazonable de la legalidad ordinaria, sin que se aprecien errores patentes, incongruencias, ni contradicciones con la doctrina constitucional, ni con las decisiones anteriores de la misma Sala citadas por el demandante.

El Abogado del Estado considera, además, que la demanda de amparo carece de especial trascendencia constitucional. Reproche sobre el que conviene que precisemos, desde ahora mismo, que no sólo el recurrente ha cumplido la carga de justificar esta especial trascendencia, sino que, en todo caso, este Tribunal ya ha valorado el interés del asunto durante el trámite de admisión de la demanda de amparo (STC 212/2013, de 16 de diciembre, FJ 2), siendo éste el momento procesal idóneo para apreciar o descartar la concurrencia del indicado requisito (SSTC 126/2013, de 3 de junio, FJ 2 y 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2).

2. Abordamos, en primer lugar, la vulneración denunciada del derecho a la imparcialidad judicial (art. 24.2 CE), pues su eventual estimación comportaría la retroacción de actuaciones, haciendo innecesario nuestro pronunciamiento sobre las quejas restantes (por todas, SSTC 307/1993, de 25 de febrero, FJ 1; 116/1997, de 27 de junio, FJ 1; 31/2001, de 12 de febrero, FJ 2, y 100/2004, de 2 de junio, FJ 4).

Este derecho constituye una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho que condiciona su existencia misma. Sin juez imparcial no hay, propiamente, proceso jurisdiccional, siendo la recusación el instrumento legal establecido para preservarlo, constituyendo en sí mismo un derecho fundamental integrado en el más amplio derecho a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE). Por eso, la privación de la posibilidad de ejercer la recusación implica la restricción de una garantía esencial establecida legalmente con el fin de salvaguardar la imparcialidad que la Constitución impone al juzgador (STC 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 2). Ahora bien, establecido lo anterior, debemos recordar que no cabe apreciar la lesión de este derecho si el recurrente tuvo ocasión de plantear tempestivamente la recusación y no lo hizo (por todas, SSTC 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 4; 28/2007, de 12 de febrero, FJ 3, y 60/2008, de 5 de diciembre, FJ 2). Tampoco pueden suplir la omisión de la recusación los posteriores recursos contra la resolución de fondo, pues si ello fuera posible se conculcarían los derechos de las demás partes que, habiendo obtenido una resolución favorable, se verían privadas de ella por una causa que, pudiendo ser corregida durante el proceso, no fue alegada hasta conocerse su resultado (STC 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3).

En el presente caso, los hechos acreditados conducen a afirmar que, antes de que se le notificara la Sentencia, el recurrente tuvo oportunidad de conocer la intervención del Magistrado al que atribuye la causa de abstención. Así, no sólo le fue notificada la providencia de 16 de enero de 2012 que informaba de la composición de la Sala y la fecha de la deliberación, votación y fallo, sino que posteriormente se le notificó el Auto de 20 de marzo de 2012, que prorrogaba por treinta días hábiles el término ordinario para dictar Sentencia y, pese a ello, no ejercitó la recusación. Fue sólo con ocasión de la interposición del incidente de nulidad de actuaciones, promovido contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, cuando invocó por primera vez la vulneración del derecho al juez imparcial. Esta queja fue desestimada, al entender dicho órgano judicial que la composición del Tribunal de casación había sido debidamente notificada y, por consiguiente, no se ejerció tempestivamente la recusación.

En consonancia con lo expuesto, debemos compartir el criterio del Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y excluir el examen de la vulneración denunciada, pues el recurrente no ejerció su derecho a recusar tan pronto como tuvo conocimiento de la composición de la Sala. Esta incurre, por tanto, en el óbice de falta de invocación tempestiva en la vía judicial del derecho constitucional que se dice vulnerado [art. 44.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional].

3. Corresponde ahora analizar si la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo lesionó o no el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 CE), por incurrir en un error patente al aplicar en casación el sistema legal de valoración fuera de su estricto ámbito de aplicación (daños no dolosos en la circulación de vehículos a motor).

Conviene recordar que, según ha venido declarando este Tribunal, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes. La motivación de las Sentencias está expresamente prevista en el art. 120.3 CE y es, además, una exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque permite conocer las razones de la decisión que dichas resoluciones contienen y posibilita su control mediante el sistema de los recursos (entre otras, SSTC 20/1982, de 5 de mayo, FJ 1; 146/1995, de 16 de octubre, FJ 2; 108/2001, de 23 de abril, FJ 2; 42/2006, de 13 de febrero, FJ 7; 57/2007, de 12 de marzo, FJ 2). Esta exigencia constitucional entronca con una concepción de la legitimidad de la función jurisdiccional sustentada esencialmente en el carácter vinculante que para todo órgano judicial tienen la ley y la Constitución (SSTC 55/1987, de 13 de mayo, FJ 1; 203/1997, de 25 de noviembre, FJ 3; 115/2006, de 24 de abril, FJ 5). Además, no debe olvidarse que la razón última que sustenta este deber de motivación, en tanto que obligación de exteriorizar el fundamento de la decisión, reside en la interdicción de la arbitrariedad y la necesidad de evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador, sino una decisión razonada en términos de Derecho (SSTC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 4, 35/2002, de 11 de febrero, FJ 3; 42/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 331/2006, de 20 de noviembre, FJ 2).

Íntimamente conectado con lo anterior, hay que recordar que en numerosas ocasiones hemos afirmado que el error en una resolución judicial, entendido como consideración del juzgador no acorde con la realidad, solo tiene relevancia constitucional cuando se trata “de un error determinante de la decisión adoptada, atribuible al órgano judicial, predominantemente fáctico e inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales, y que despliegue efectos negativos en la esfera del justiciable” (por todas, STC 47/2009, de 23 de febrero, FJ 4).

En particular, refiriéndonos en concreto a la motivación de las decisiones que fijan la cuantía indemnizatoria en aras de la reparación de un derecho fundamental vulnerado, hemos dicho que, aunque la determinación del *quantum* indemnizatorio es cuestión que pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria (STC 42/2003, de 3 de marzo, FJ 10), sin que pueda este Tribunal suplantar al órgano judicial competente en la labor de su determinación (SSTC 115/2000, de 5 de mayo, FJ 11, y 127/2003, de 30 de junio, FJ 10), sí que nos corresponde controlar la suficiencia de la motivación de tal decisión, desde la perspectiva del art. 24.1 CE. En ese sentido, los órganos judiciales han de tener especialmente en cuenta los datos determinantes del alcance de la lesión del derecho que hayan resultado acreditados en el procedimiento, así como los criterios legales establecidos para valorar el daño moral producido por la intromisión ilegítima declarada (SSTC 186/2001, de 17 de septiembre, FJ 6, y 300/2006, de 23 de octubre, FJ 4; ATC 363/2006, de 23 de octubre).

En el presente asunto, la resolución de la Sala Quinta del Tribunal Supremo declara que la indemnización otorgada en la instancia, a pesar de la sobresaliente gravedad de la lesión sufrida por el demandante de amparo, ha incurrido en errores obvios y también en desproporción. En este sentido, hay que advertir que la Sentencia de casación impugnada no discute la concurrencia de cada uno de los daños que el Tribunal de instancia tiene por probados. Tampoco que tales perjuicios se produjeran por accidente con arma de fuego y, por tanto, fuera del contexto del tráfico rodado. Lo que afirma es que, dado que el Tribunal *a quo* ha optado por aplicar el sistema legal para la cuantificación del daño circulatorio, asumiéndolo como base jurídico-valorativa para fijar las indemnizaciones, debe hacerlo correctamente y, por ello, conforme a su propia doctrina, ha contrastado las indemnizaciones fijadas por el órgano de instancia con las que resultan de aplicar el sistema legal valorativo, eliminando todas aquellas partidas que entiende que no se corresponden con las previsiones de dicha regulación.

Llegados a este punto, debemos hacer hincapié en la idea de que el hecho de que dos tribunales, el de instancia y el de casación, hayan alcanzado resultados distintos respecto a las cuestiones indemnizatorias planteadas en el pleito no tiene necesariamente que significar que alguno de ellos haya incurrido en arbitrariedad, error patente, irrazonabilidad o que su resolución carezca de la debida motivación. En los términos expresados anteriormente, y en la medida en que las resoluciones judiciales aparezcan suficientemente motivadas, no cabe revisar en esta sede constitucional la valoración de los órganos judiciales sobre la gravedad e intensidad de la lesión sufrida por el actor en sus derechos fundamentales, pues “la fijación de una u otra cuantía indemnizatoria no es susceptible de convertirse en objeto de vulneración autónoma de los derechos fundamentales” (STC 186/2001, de 17 de septiembre, FJ 7), en este caso del derecho a la integridad física (art. 15 CE).

Como reconoce el propio demandante, es jurisprudencia constante del Tribunal Supremo, en supuestos de accidentes que no sean de vehículo a motor, la de que los jueces y tribunales no están vinculados por el baremo. Sin embargo, teniendo en consideración que no existen normas legales específicas para fijar indemnizaciones causadas en otros tipos de sucesos fortuitos, dicho baremo puede tener la virtud, en algunos casos, de ayudar a los operadores jurídicos a estructurar el *quantum* indemnizatorio por cada concepto.

El juzgador, si decide acudir al sistema de baremos, habrá de resolver en consonancia con él de modo tal que la Sentencia sea congruente con las bases tomadas en consideración. En este sentido, debemos afirmar que tan constitucional es recurrir al baremo como medida orientativa para reconocer indemnizaciones (STC 181/2000, de 19 de junio), como no hacerlo, o incluso utilizarla para valorar unas partidas y no otras. Precisamente por esta razón, el órgano judicial de instancia estaba legitimado para guiarse por las tablas del baremo a la hora de fijar unas indemnizaciones y no hacerlo para otras. La cuestión no radica en la selección de la norma aplicable, sino en el modo en el que el órgano judicial *a quo* ha aplicado la misma; cosa que hizo con errores, duplicidades y en algunos puntos con falta de la suficiente motivación. Por ello, la Sala Quinta, en aplicación de su reiterada doctrina, revisó la Sentencia de instancia y corrigió la suma indemnizatoria; decisión a la que no cabe hacer reproche alguno desde la perspectiva del art. 24.1 CE.

Por lo demás, insistimos, no puede perderse de vista que al Tribunal Constitucional corresponde la protección de los derechos fundamentales, pero no la corrección de cualesquiera errores de apreciación fáctica o desviaciones de la legalidad ordinaria en que incurran los órganos judiciales. Este Tribunal no es una tercera instancia competente para efectuar el control de las valoraciones de hecho y de Derecho realizadas por los jueces y tribunales en el ejercicio exclusivo de la potestad que les reconoce el art. 117.3 CE. De otro modo, el recurso de amparo quedaría transformado en una instancia revisora con merma de las competencias que constitucionalmente corresponden a la jurisdicción ordinaria (por todas, SSTC 210/1991, de 11 de noviembre, FJ 5; y 201/1994, de 4 de julio, FJ 2).

Por todo lo expuesto, hemos de rechazar la alegada vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 CE), al no haber incurrido la resolución impugnada en error patente al aplicar en casación el sistema legal de valoración.

4. Según el recurrente, la Sentencia impugnada ha lesionado, también, su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), porque en casos similares la misma Sala ha excluido la utilización del baremo como parámetro de control casacional de las indemnizaciones fijadas por el órgano judicial de instancia (Sentencia de 15 de noviembre de 2000), y porque ha reconocido previamente también la posibilidad de reparar el lucro cesante a partir de las reglas del sistema legal de valoración, incluso en casación (Sentencia de 6 de marzo de 2006).

Conforme a una muy consolidada doctrina constitucional, un órgano judicial vulnera el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley si se aparta, sin una motivación justificada en términos generalizables, de la solución que él mismo ha proporcionado en un caso anterior, idéntico en lo sustancial al enjuiciado, pero relativo a una persona distinta del demandante de amparo (por todas, SSTC 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 13/2011, de 28 de febrero, FJ 3; y 105/2009, de 4 de mayo, FJ 4). Partiendo de esta doctrina y, en particular, de dos de los requisitos que deben concurrir para declarar la señalada vulneración (ausencia de justificación en términos generalizables y *tertium comparationis*), afrontaremos las quejas del demandante de amparo en relación con el art. 14 CE.

a) La primera Sentencia, alegada como término de comparación por el demandante, es la de 15 de noviembre de 2000, que enjuicia también un accidente por arma de fuego. En ella, la Sala Quinta del Tribunal Supremo desestimó el motivo de casación por infracción de ley planteado por el Abogado del Estado, según el cual la Sentencia de instancia había vulnerado el baremo por no haber tenido en cuenta sus criterios objetivos “ni siquiera a los fines orientativos que le reconoce la jurisprudencia de esta Sala Quinta”, dado que “la indemnización fijada excede notablemente de lo que resultaría de la aplicación del baremo”. Para llegar a este fallo, la Sala Quinta razonó que el *quantum* resarcitorio no puede revisarse en casación, utilizando las reglas del baremo, cuando este sistema no resulta aplicable por haberse producido los daños en un contexto diverso al de los accidentes de vehículo a motor.

La Sentencia ahora impugnada no contradice, sino que reafirma y perfila esta doctrina. En consonancia con su propia jurisprudencia y la de otras Salas del Tribunal Supremo, considera que el citado baremo no es utilizable como parámetro de control casacional en casos ajenos al tráfico rodado, salvo que haya resultado efectivamente aplicado por la Sentencia de instancia. Esta salvedad no es en modo alguno inconsecuente con la doctrina de la Sentencia de contraste y, en todo caso, la Sentencia impugnada se ha ocupado de justificarla razonablemente y en términos generalizables. La Sentencia impugnada afirma en este sentido que, conforme a un “principio elemental de congruencia y de seguridad jurídica”, el Tribunal de instancia que decide aplicar el baremo fuera del contexto circulatorio debe utilizarlo adecuadamente por lo que “salirse del baremo” para reconocer indemnizaciones distintas, “una vez establecida su aplicación por el Tribunal con carácter general, haría incongruente la resolución y supondría un evidente desajuste en la determinación de la cuantificación del daño”. Ha sido, precisamente, esta doctrina la que obliga a la Sala Quinta del Tribunal Supremo a contrastar el resultado indemnizatorio obtenido por el Tribunal de instancia con las reglas del sistema legal de valoración que él mismo decidió aplicar, pese a que el supuesto dañoso era ajeno al tráfico rodado.

Consecuentemente, al aplicar el baremo como parámetro de control casacional, la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo no contradijo su doctrina, ni vulneró el principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE. Cuestión distinta es que la aplicación del baremo al caso pueda ser discutida. En todo caso, en el fundamento jurídico anterior ya hemos descartado que la Sentencia impugnada haya incurrido en un error constitucionalmente relevante lesivo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por utilizar las reglas del baremo como normas de control de la indemnización reconocida por la Sentencia de instancia.

b) La segunda Sentencia, invocada como término de comparación es la de 6 de marzo de 2006, que analizaba el fallecimiento de un comandante de la Guardia Civil a causa del disparo con arma de fuego efectuado intencionadamente por un superior. La Sala Quinta del Tribunal Supremo estimó que la Sentencia de instancia debió reparar el lucro cesante que la muerte del comandante ocasionó a su mujer e hijos, por no ser de aplicación el baremo a “supuestos de muerte dolosa en contraposición a las de muerte culposa”. Respecto de los “daños morales” entendió que nada impedía la utilización del baremo siempre que “opere como referente, sin carácter obligatorio” y sin que proceda en casación otra revisión que la consistente en “analizar si el montante fijado” es “fruto del capricho o arbitrio del Tribunal sentenciador, o si se ajusta a las reglas de la lógica, único supuesto susceptible de control casacional”. En relación con “los daños materiales”, sin referirse en ningún momento al baremo de tráfico, declaró que el lucro cesante debía ser indemnizado si está “probado, por lo menos, por vía aproximativa”.

En el presente caso, la Sentencia impugnada parte de la doctrina general de que, en los supuestos de reparación de daños culposos, el Tribunal de instancia puede utilizar el baremo fuera del ámbito del tráfico rodado, pero que, si tal es la opción elegida, debe hacerlo rigurosamente y queda sujeto al control casacional. Tal razonamiento no contradice el criterio fijado en la Sentencia de contraste, porque ésta rechaza la aplicación extensiva del baremo y su utilización como parámetro de control casacional al supuesto de daños ajenos al contexto circulatorio que han sido dolosa o intencionadamente causados. Esto permite explicar el diverso tratamiento del lucro cesante acreditado en las Sentencias contrastadas: según la Sentencia impugnada en el presente proceso constitucional, la reparación del lucro cesante derivado de imprudencia debe ajustarse a las reglas del baremo porque el Tribunal de instancia pudo y quiso vincularse a ellas. En cambio, la Sentencia de 6 de marzo de 2006 ordena la reparación del lucro cesante derivado de dolo sin referirse a esas reglas e, incluso, dando a entender que en modo alguno pueden utilizarse por estarse ante un supuesto de daño intencionado.

Consecuentemente, falta la necesaria identidad sustancial entre los supuestos de hecho enjuiciados en ambas Sentencias y la contradicción entre sus respectivas doctrinas, por más que la Sala Quinta del Tribunal Supremo reconociera en un caso el lucro cesante que había denegado el Tribunal de instancia y que en otro negara el que había reconocido el Tribunal de instancia. Cuestión distinta que en modo alguno compromete el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley es si la aplicación de tal baremo conducía efectivamente a rechazar la reparación del lucro, como afirma la Sentencia impugnada. De esta cuestión nos ocupamos a continuación bajo la óptica del derecho fundamental a una resolución fundada en Derecho (art. 24.1 CE), al responder la queja siguiente esgrimida por el demandante de amparo.

5. Por lo que se refiere a la alegación conjunta del art. 24.1 y 15 CE, y la necesidad de elevar el canon de motivación para el control de la resolución impugnada, es oportuno recordar que este Tribunal, habiendo ya razonado que un sistema de tasación legal de daños y perjuicios no es de suyo contrario al art. 15 CE (SSTC 181/2000, de 29 de junio, FFJJ 7, 8 y 9; 42/2003, de 3 de marzo, FJ 4, y 30/2005, de 26 de septiembre, FJ 3), no puede entrar a valorar si el baremo obligaba o no a reconocer en el presente caso otras cantidades diferentes a las asignadas por la Sentencia impugnada en concepto de indemnización de los daños y perjuicios sufridos por la parte actora, sin introducirse en el terreno de la legalidad ordinaria (SSTC 190/2005, de 7 de julio, FJ 5; 257/2005, de 24 de octubre, FJ 4, y 33/2011, de 28 de marzo, FJ 3).

Concretamente, hay que subrayar que en la STC 134/2003, de 30 de junio (con remisión a la STC 181/2000, de 29 de junio) ya precisamos que “el art. 15 CE sólo condiciona al legislador de la responsabilidad civil en dos aspectos: exigiéndole, de una parte, que establezca unas pautas indemnizatorias suficientes en el sentido de respetuosas con la dignidad que es inherente al ser humano y, de otra parte, que mediante dichas indemnizaciones se atienda a la integridad en todo su ser, sin disponer exclusiones injustificadas. Ninguno de ambos aspectos puede entenderse desatendido en el presente caso, dado que las lesiones padecidas por el recurrente fueron indemnizadas de acuerdo con un sistema legal de baremación al que en la STC 181/2000 no opusimos reparo alguno desde la perspectiva del art. 15 CE, sin que, por otra parte, el [demandante] haya alegado haber padecido daños físicos o morales cuya indemnización se encuentre legalmente excluida (en el mismo sentido, STC 21/2001, de 29 de enero, FJ 3). En consecuencia, es preciso descartar toda posible relación de la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante con una supuesta infracción de su derecho a la integridad física” (FJ 3).

Esta doctrina resulta plenamente aplicable a este caso, en el que no ha existido exclusión de determinados daños físicos o morales en la indemnización, sino duplicación de partidas indemnizatorias y, en consecuencia, reducción del montante final, por lo que también debe ser descartada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con el derecho a la integridad física (art. 15 CE).

6. Por último, según el demandante, la Sala Quinta del Tribunal Supremo ha vulnerado también el derecho fundamental a una resolución judicial congruente con las pretensiones de las partes (art. 24.1 CE), por dejar de resolver su petición subsidiaria de otorgamiento de una pensión vitalicia mensual en concepto de gastos futuros y lucro cesante (incongruencia *ex silentio*) y por eliminar una partida indemnizatoria (secuelas de los padres del perjudicado) reconocida por la Sentencia de instancia sin que fuese impugnada por el Abogado del Estado (incongruencia *extra petita*).

Son muy numerosas las decisiones en las que este Tribunal ha abordado la relevancia constitucional del vicio de incongruencia de las resoluciones judiciales, precisando cómo y en qué casos una resolución judicial puede lesionar por este motivo el derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE (por todas, SSTC 40/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 44/2008, de 10 de marzo, FJ 2; y 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3). Se ha elaborado así un cuerpo de doctrina consolidado que puede sistematizarse, a los efectos que a este amparo interesan, en los siguientes puntos:

a) El vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes han formulado sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una efectiva denegación del derecho a la tutela judicial siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos en los que discurrió la controversia procesal. El juicio sobre la congruencia de la resolución judicial precisa de la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso delimitado por sus elementos subjetivos —partes— y objetivos —causa de pedir y *petitum*—. Ciñéndonos a estos últimos, la adecuación debe extenderse tanto al resultado que el litigante pretende obtener como a los hechos que sustentan la pretensión y al fundamento jurídico que la nutre, sin que las resoluciones judiciales puedan modificar la *causa petendi*, alterando de oficio la acción ejercitada, pues se habrían dictado sin oportunidad de debate, ni de defensa, sobre las nuevas posiciones en que el órgano judicial sitúa el *thema decidendi*.

b) Dentro de la incongruencia hemos venido distinguiendo, de un lado, la incongruencia omisiva o *ex silentio*, que se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen por las partes como fundamento de su pretensión, pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales. De otro lado, la denominada incongruencia por exceso o *extra petitum*, que se produce cuando el órgano judicial concede algo no pedido o se pronuncia sobre una pretensión que no fue oportunamente deducida por los litigantes, e implica un desajuste o inadecuación entre el fallo o la parte dispositiva de la resolución judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones. En este sentido ha de recordarse que el principio *iura novit curia* permite al Juez fundar el fallo en los preceptos legales o normas jurídicas que sean de pertinente aplicación al caso, aunque los litigantes no las hubieren invocado, y que el juzgador sólo está vinculado por la esencia y sustancia de lo pedido y discutido en el pleito, no por la literalidad de las concretas pretensiones ejercitadas, tal y como hayan sido formuladas por los litigantes, de forma que no existirá incongruencia *extra petitum* cuando el Juez o Tribunal decida o se pronuncie sobre una de ellas que, aun cuando no fuera formal y expresamente ejercitada, estuviera implícita o fuera consecuencia inescindible o necesaria de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso. Más concretamente, desde la perspectiva constitucional, este Tribunal ha venido declarando reiteradamente que, para que la incongruencia por exceso adquiera relevancia constitucional y pueda ser constitutiva de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), se requiere que la desviación o desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes hayan formulado sus pretensiones, por conceder más de lo pedido (*ultra petitum*) o algo distinto de lo pedido (*extra petitum*), suponga una modificación sustancial del objeto procesal, con la consiguiente indefensión y sustracción a las partes del verdadero debate contradictorio, produciéndose un fallo extraño a las respectivas pretensiones de las partes, de forma que la decisión judicial se haya pronunciado sobre temas o materias no debatidas oportunamente en el proceso y respecto de las cuales, por consiguiente, las partes no tuvieron la oportunidad de ejercitar adecuadamente su derecho de defensa, formulando o exponiendo las alegaciones que tuvieran por conveniente en apoyo de sus respectivas posiciones procesales.

Por lo demás, la ya mencionada STC 44/2008, con cita de la STC 100/2004, de 2 de junio, recuerda la “necesidad de distinguir entre las que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno.” (STC 44/2008, de 10 de marzo, FJ 2).

Proyectando la doctrina expuesta sobre las incongruencias en las que habría incurrido la Sentencia casacional impugnada, llegamos a las conclusiones siguientes:

A) La pensión vitalicia constituye, técnicamente, una forma de pago cuyo presupuesto es, lógicamente, el reconocimiento previo de la deuda resarcitoria. Por ello, al eliminar las cantidades reconocidas por el juzgador de instancia por “gastos futuros” y “lucro cesante”, el Tribunal Supremo ha rechazado también la posibilidad de que el actor las obtuviera de manera fraccionada mediante una renta periódica. Por tanto, se debe entender que la petición subsidiaria del recurrente obtuvo cumplida respuesta sin que, en consecuencia, la Sentencia impugnada haya vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva (art. 24.1 CE).

B) En segundo término, respecto de la incongruencia *extra petita* denunciada, conviene recordar que el Abogado del Estado, en el primer motivo de su recurso de casación, denunció que la Sentencia del Tribunal Militar había cuantificado las lesiones permanentes (tanto del perjudicado directo, como de sus padres) sin respetar las “bases y pautas que permiten posteriormente la determinación de la cuantía” y, en particular, sin aplicar la llamada “fórmula de Balthazard”. Lleva razón el demandante de amparo cuando afirma que el Abogado del Estado en este punto no discutía la resarcibilidad de las secuelas de los padres del directo perjudicado, ni siquiera el hecho de que se les hubiera asignado la máxima puntuación. El argumento se basaba únicamente en que se hubieran agregado los puntos resultantes mediante una simple suma aritmética que arrojó una cifra superior a cien (cuando el techo o tope contemplado es el de cien).

Ahora bien, no es menos cierto que el Abogado del Estado, en el tercer motivo de casación, impugnó la total indemnización fijada en la instancia, por entenderla falta de motivación suficiente. Así expresamente razona: “la sentencia que recurrimos no cumple los estándares de suficiencia necesarios para que podamos comprender las razones que llevan al Tribunal al reconocimiento de una indemnización que desborda con creces los umbrales indemnizatorios conocidos en nuestro sistema”. Al referirse a los aspectos que la Sentencia de instancia habría dejado sin justificar, el Abogado del Estado hizo referencia a aquellos que afectaban a cada una de las partidas indemnizatorias y, por tanto, también a la compensación reconocida por las secuelas de los padres, como la manifiesta desproporción de la suma global asignada o la ausencia de explicación de las razones que llevaron al Tribunal de instancia a separarse de los criterios del baremo.

A la vista de estas consideraciones, no puede afirmarse, como pretende el recurrente, que el recurso de casación del Abogado del Estado haya solicitado sólo la reducción de la indemnización asignada por las secuelas psiquiátricas de los padres del directo perjudicado. Por ello, aplicando nuestra consolidada doctrina sobre la incongruencia *extra petita* antes reseñada, y dado que para entender producida una verdadera alteración de los términos esenciales del debate, con detrimento correlativo de las posibilidades de defensa de las partes, el desajuste entre lo pedido y lo decidido debe ser evidente, procede descartar también la denunciada vulneración del derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en esta vertiente.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Javier Joaquín Gómez Herrero.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 179/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:179

Recurso de amparo 1877-2013. Promovido por don Hossain El Morabit respecto de las resoluciones de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que declararon desierto su recurso de apelación frente a la Sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial de las Palmas, recaída en proceso de Tribunal de Jurado.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: inadmisión de recurso de apelación acordada sin consideración de la garantía de doble instancia ni ponderación de la diligencia mostrada por el condenado y su abogada defensora.

1. La inadmisión de la apelación ha vulnerado el derecho a la tutela judicial sin indefensión del recurrente, en su vertiente de acceso al recurso, pues el órgano jurisdiccional no veló por la efectividad de la asistencia del acusado, puesto que si bien la personación de la representación procesal fue extemporánea, no tomó en consideración el *quantum* de la condena en relación con la garantía de doble instancia, la voluntad exteriorizada de interponer el recurso, la inexistencia de indicio de falta de diligencia del interesado y de su abogada defensora, y la efectiva personación anterior al dictado de la invocada resolución [FJ 4].

2. El derecho a la asistencia en sentido amplio, incluyendo representación y defensa jurídicas, tiene por finalidad asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes y precaver limitaciones en la defensa que puedan generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE (STC 160/2009) [FJ 3].

3. El deber de los órganos judiciales de velar por evitar la indefensión del justiciable se proyecta especialmente en el proceso penal, en los casos en que la dirección y representación se realiza mediante la designación de oficio, no bastando para tutelar el derecho de defensa la designación de los correspondientes profesionales, sino que la realización efectiva de este derecho requiere proporcionar asistencia letrada real y operativa (SSTEDH casos *Airey*, de 9 de octubre de 1979, *Szubert*, 5 julio 2012) [FJ 3].

4. No se exige tanto que la invocación del derecho supuestamente vulnerado haya de llevarse a cabo mediante la concreta identificación del precepto constitucional donde se proclama, ni tampoco mencionando su *nomen iuris*, cuanto que se acote suficientemente el contenido del derecho constitucional violado, permitiendo así un pronunciamiento del Tribunal sobre la infracción aducida (SSTC 92/2006, 57/2010) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro González-Trevijano, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1877-2013, promovido por don Hossain El Morabit, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Paloma Izquierdo Labrada y asistido por el Letrado don José Antonio Jiménez Jiménez, contra el auto de 4 de marzo de 2013 dictado por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en rollo de apelación 1-12, seguido contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de las Palmas recaída en proceso de Tribunal de Jurado 1-2011, por el que se desestima el recurso de revisión interpuesto contra el Decreto del Secretario judicial de fecha 22 de enero de 2013. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en fecha 25 de julio de 2013, doña Paloma Izquierdo Labrada, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Hossain El Morabit, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento.

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

a) Por Sentencia de 20 noviembre de 2012, dictada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas en el procedimiento de la Ley del jurado 1-2011, Hossain El Morabit fue condenado como autor responsable de un delito de asesinato a la pena de 24 años de prisión y la accesoria de inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena; de un delito de violación a la pena de catorce años de prisión y la accesoria de inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena; de un delito de robo con violencia a la pena de tres años de prisión y la accesoria de suspensión del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena; de un delito de hurto de uso de vehículo a motor a la pena de multa de once meses a razón de una cuota diaria de 6 €; y de una falta continuada de estafa a la pena de multa de un mes y dieciséis días, a razón de una cuota diaria de 6 € y responsabilidad personal subsidiaria por impago, en estas dos últimas, de un día de privación de libertad por cada dos cuotas impagadas.

b) Contra dicha Sentencia, la representación procesal de Hossain El Morabit interpuso recurso de apelación.

c) Mediante diligencia de ordenación de la Sra. Secretaria judicial de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas, de 14 diciembre de 2012, se confirió traslado del recurso de apelación interpuesto a las demás partes por un plazo de cinco días, a fin de que pudieran interponer recurso de apelación.

d) Concluido el plazo sin que las partes personadas presentaran recurso de apelación, se acordó remitir los autos a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, efectuándose un nuevo emplazamiento a todas las partes ante el mismo, para que se personen en el plazo de diez días. Dicha resolución fue notificada a la Procuradora de Hossain El Morabit el día 3 de enero de 2013.

e) Con fecha 22 de enero de 2013, la representación procesal de Hossain El Morabit presentó escrito de personación en concepto de apelante ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

f) Mediante decreto de 22 de enero de 2013 de la Sra. Secretaria judicial de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se acordó declarar desierto el recurso de apelación interpuesto por el condenado apelante Hossain El Morabit.

En el fundamento jurídico segundo se basa la decisión en lo dispuesto en el art. 846 bis d) párrafo 3 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), en cuanto estipula que si el apelante principal no se personare o manifestara su renuncia al recurso, se devolverán por el Secretario Judicial los autos a la Audiencia Provincial que declarará firme la Sentencia y procederá a su ejecución, indicando que “[e]n el presente caso, el apelante no ha presentado su escrito de personación dentro del plazo de diez días fijado por ley, por lo que procede declarar desierto el recurso interpuesto y devolver los autos a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas, para que previa declaración de firmeza de la sentencia recaída, se proceda a su ejecución, adjuntándose testimonio de la presente resolución.”

g) El 18 de febrero de 2013 la representación procesal de Hossain El Morabit interpuso recurso de revisión contra el anterior decreto.

h) Mediante Auto de fecha 4 de marzo de 2013, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias desestimó dicho recurso de revisión, sobre la base de lo establecido en el art. 846 bis d), párrafo tercero, LECrim.

3. El recurrente sustenta la demanda en la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), alegando que se ha producido una desproporcionada denegación judicial del derecho de acceso al recurso, realizada sobre la base de una interpretación irrazonable de las normas procesales a partir de la concurrencia de un defecto formal de nimia trascendencia.

En apoyo de tal tesis, la demanda argumenta que el recurso de apelación interpuesto inicialmente ante el Tribunal sentenciador fue admitido a trámite e impugnado por el Ministerio Fiscal y que la resolución del Tribunal Superior de Justicia declarando desierto el recurso se debe exclusivamente al hecho de que la Procuradora designada en turno de oficio se persona ante la superioridad fuera del plazo de emplazamiento, en concreto el día posterior al vencimiento legal.

Aduce que la interpretación realizada es contraria al principio *pro actione*, puesto que el defecto en la personación es exclusivamente imputable a la postulación designada por tumo de oficio, y que la misma se produjo antes de dictarse el decreto declarando desierto el recurso. Asimismo, resulta desproporcionada la denegación al acceso al recurso interpuesto por el defecto o error de cálculo en la personación de su Procurador, máxime si se tiene en cuenta que ello supone denegar al demandante su derecho a recurrir una Sentencia que le condena por los delitos de asesinato, violación, robo con violencia, hurto de uso de vehículo a motor y falta continuada de estafa en grado de tentativa, entre otras penas a la suma de cuarenta y un años de prisión, por el retraso en un solo día en la personación de la postulación.

4. Por providencia de 29 de mayo de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al rollo de apelación núm. 3-2013. Asimismo, acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento del Tribunal del Jurado núm. 1-2012; y emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Una vez recibidos los testimonios solicitados y cumplimentados los emplazamientos requeridos, la Sala Segunda, por diligencia de ordenación de su Secretaría de Justicia de fecha 18 de julio de 2014, acordó dar vista de las actuaciones a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. La representación del recurrente presentó escrito en fecha 24 de julio de 2014 en el que se ratifica en las alegaciones realizadas en su demanda de amparo.

7. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en fecha 22 de septiembre de 2014, en el que solicita la desestimación del recurso.

Tras exponer los antecedentes procesales, alega que lo sometido a examen es la trascendencia constitucional de una declaración judicial de tener por desierto, en el marco de un procedimiento penal, un recurso en razón de un reconocido error por parte de la representación y/o defensa técnica de oficio de un condenado, y entiende que la cuestión ha sido enmarcada por el propio demandante en la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE) y, más específicamente, en su vertiente del derecho de acceso a los recursos, por lo que en ningún momento en la demanda cabe encontrar ni mención ni desarrollo argumental alguno en relación con la afección del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por vulneración del derecho a la doble instancia en el marco del derecho penal.

El Fiscal alega que existe un serio obstáculo a atribuir la vulneración al órgano judicial como derivada inmediata y directamente de la decisión judicial por cuanto resulta de alta intensidad la contribución al resultado producido de la negligencia cometida por parte de la representación y asistencia técnica del recurrente. Por tanto, en el caso subyacente, la “carga de actuar tempestivamente” no ha sido satisfecha ni cumplimentada por una conducta exclusivamente atribuible a la representación y/o defensa técnica de la parte, y que la misma sea de oficio —aspecto en el que insiste la demanda— o de elección nada puede añadir o restar a tal hecho. En consecuencia, el Juez actuó sobre la base de una causa legal que le amparaba y lo hizo de modo razonable y con la flexibilidad que le permite el ordenamiento, por lo que ninguna vulneración le es reprochable.

Finalmente, aduce la doctrina constitucional, con cita de las SSTC 16/2007, de 12 de febrero, FJ 2; y 287/2006 de 9 de octubre, FJ 2, sobre la configuración legal del derecho de acceso a los recursos y sobre el control constitucional meramente externo y de motivación suficiente, concluyendo que la decisión judicial se funda en una causa legal expresamente identificada que se aplica no de modo rigorista y automático sino tras una ponderación de las concretas circunstancias concurrentes, ajustada a la legalidad dimanante del art. 846 bis d) párrafos 2 y 3 de la Ley de enjuiciamiento criminal.

8. Por providencia de 30 de octubre de 2014 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra el Auto de 4 de marzo de 2013, dictado por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en rollo de apelación 1-12, seguido contra la Sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de las Palmas recaída en proceso de Tribunal de Jurado 1-2011, por el que se desestima el recurso de revisión interpuesto contra el decreto de la Sra. Secretaria judicial de fecha 22 de enero de 2013 que declaró desierto el recurso, por haberse personado extemporáneamente la Procuradora del recurrente ante la Sala *ad quem*, la cual actuaba en representación de oficio.

La parte recurrente considera que dichas resoluciones vulneran su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE al haberse declarado desierto el recurso por una causa imputable a la representante procesal de oficio que se personó ante el Tribunal *ad quem* un día después del término del emplazamiento, considerando desproporcionada la denegación del recurso interpuesto por defecto en la personación del Procurador.

El Ministerio Fiscal, como ha quedado expuesto con más detalle en los antecedentes, se opone a la demanda de amparo.

2. El objeto de nuestro enjuiciamiento se contrae a determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos (art. 24.1 CE), al haberse declarado desierto el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia condenatoria dictada en proceso de Tribunal de Jurado, por personación extemporánea de la Procuradora del demandante.

Tal como consta en los antecedentes, en el proceso penal el recurrente estaba representado y defendido por profesionales designados de oficio, y la personación de la Procuradora se produjo el día hábil inmediatamente posterior al del vencimiento del plazo establecido en el art. 846 bis d), párrafo segundo, de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), declarándose desierto el recurso en las resoluciones impugnadas, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo tercero del mismo precepto.

Por tanto, el recurso de amparo plantea la cuestión relativa al alcance del deber del órgano jurisdiccional de velar porque la asistencia de oficio en procesos penales sea efectiva, entendiendo el concepto de “asistencia” como comprensivo de la representación y defensa del acusado.

En orden al encuadramiento de la queja, tratándose de la inadmisión de un recurso de apelación, el derecho vulnerado sería el de acceso a los recursos, y no el de acceso a la jurisdicción que se desarrolla argumentalmente en la demanda. Ello no es óbice a que el Tribunal resuelva el debate constitucional en sus propios términos, al quedar delimitado el contenido de la lesión, pues hemos reiterado que “no se exige tanto que la invocación del derecho supuestamente vulnerado haya de llevarse a cabo mediante la concreta identificación del precepto constitucional donde se proclama, ni tampoco mencionando su *nomen iuris*, cuanto que se acote suficientemente el contenido del derecho constitucional violado, permitiendo así un pronunciamiento del Tribunal sobre la infracción aducida” (SSTC 92/2006, de 27 de marzo, FJ 2, y 57/2010, de 4 de octubre, FJ 9). En este caso, la cuestión queda perfectamente delimitada, situando la vulneración denunciada en el ámbito del derecho de acceso a los recursos, estando asimismo en juego la garantía de defensa y la de doble instancia penal puesto que, aunque no hayan sido invocadas formalmente en la demanda, resultan materialmente alegadas en el contenido del escrito.

3. Delimitado así el objeto de amparo, resulta oportuno recordar que, según doctrina constante de este Tribunal, el “derecho a la asistencia” en sentido amplio, incluyendo representación y defensa jurídicas, “tiene por finalidad asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes y precaver limitaciones en la defensa que puedan generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE” (STC 160/2009, de 29 de junio, FJ 4). En la misma Sentencia hemos definido el contenido de la indefensión con relevancia constitucional afirmando que, para que alcance tal relevancia, “es necesario que la indefensión alegada sea imputable a actos u omisiones de los órganos judiciales y que tenga su origen inmediato y directo en tales actos u omisiones; esto es, que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan (entre otras muchas, SSTC 101/1989, de 5 de junio, FJ 5; 237/2001, de 18 de diciembre, FJ 5; 109/2002, de 6 de mayo, FJ 2; 87/2003, de 19 de mayo, FJ 5; y STC 5/2004, de 16 de enero, FJ 6)” (FJ 4).

El deber de los órganos judiciales de velar por evitar la indefensión del justiciable se proyecta especialmente en el proceso penal, en los casos en que la dirección y representación se realiza mediante la designación de oficio, no bastando para tutelar el derecho de defensa la designación de los correspondientes profesionales, sino que la realización efectiva de este derecho requiere, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sus Sentencias de 9 de octubre de 1979 (caso *Airey*), 13 de mayo de 1990 (caso *Ártico*) y 25 de abril de 1983 (caso *Pakelli*), proporcionar asistencia letrada real y operativa, expresando que debe garantizarse al demandante una verdadera “asistencia” y no el simple “nombramiento” de un abogado, garantía que comprende la del derecho de acceso al recurso [SSTEDH 17 julio 2007 (caso *Bobek*) y 5 julio 2012 (caso *Szubert*), entre otras].

En este sentido, este Tribunal ha afirmado en numerosas resoluciones el deber positivo de velar por la efectividad de la defensa del acusado o del condenado en el proceso penal por parte de profesionales designados de oficio (por todas, STC 47/2003, de 3 de marzo, FJ 2).

4. En el caso contemplado, la inadmisión de la apelación trae causa de la personación extemporánea de la procuradora designada de oficio del acusado para actuar ante el Tribunal de apelación, la cual se produjo un día después de que venciera el término de emplazamiento, según consta en los antecedentes.

A la hora de valorar si la decisión de inadmisión infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, debemos precisar que la atención del órgano judicial a la defensa del acusado o del condenado en el proceso penal, en los casos de estar asistido por profesionales designados de oficio, no es ilimitada, ni excluye de modo absoluto la diligencia del interesado, sin que, por otra parte, puedan admitirse reglas procesales diferenciadas en función de que la representación y defensa sea de libre designación o lo sea de oficio.

Realizadas dichas matizaciones, en este caso entendemos que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la decisión de inadmisión implica una interpretación excesivamente formalista tomando en consideración las siguientes circunstancias: i) el recurso de apelación se interpone contra una condena penal que suma más de cuarenta años de prisión, por lo que está comprometida la garantía de la doble instancia penal; ii) el escrito de interposición del recurso de apelación se presentó en el plazo de diez días establecido en el art. 846 bis d) LECrim. (folios 643 a 663 del rollo del Tribunal de Jurado 1-2012), sin que se formulara recurso supeditado por las demás partes; iii) el trámite que determina la declaración de desierto es el de personación, que se cumplimenta mediante un escrito que se presenta ante el Tribunal *ad quem* firmado por la representación procesal; y iv) la procuradora de oficio se personó el día inmediatamente posterior al de finalización del emplazamiento, pero cuando se dicta la resolución procesal declarando desierto el recurso ya se había presentado el escrito de personación (hecho tercero del decreto de 22 de enero de 2013).

La valoración de estas circunstancias permite afirmar que el órgano jurisdiccional no cumplió con el deber de velar por evitar la indefensión del justiciable que estaba asistido por profesionales de oficio, puesto que si bien es indudable que la personación de la representación procesal fue extemporánea, la misma aparece que se produjo no sólo al margen de la voluntad del interesado, quien ya había interpuesto recurso de apelación por medio de su Procurador y Abogado, y estaba ingresado en prisión sin comunicación con su representante de oficio, sino también de la Abogada defensora, quien había interpuesto el recurso de apelación en tiempo y forma, con un desarrollo argumental amplio, y que lógicamente tenía la voluntad de continuar la tramitación del recurso al no poder verse empeorada la situación del recurrente, pues ninguna de las demás partes habían interpuesto apelación supeditada.

En este contexto, excepcional, cabe concluir que el órgano jurisdiccional no veló suficientemente por la efectividad de la asistencia del acusado, por cuanto que si bien había existido un déficit de diligencia en la representación procesal de oficio que se personó un día después de aquel en el que finalizaba el emplazamiento, la señora Secretaria judicial decretó la inadmisión del recurso sin tomar en consideración el *quantum* de la condena en relación con la garantía de doble instancia, la voluntad exteriorizada de interponer el recurso por parte del condenado y de su defensa, la inexistencia de indicio alguno de falta de diligencia del interesado y de su abogada defensora, y la efectiva personación anterior al dictado de la invocada resolución.

5. Los razonamientos expuestos conducen a concluir que las decisiones adoptadas han producido la vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión, en su vertiente de acceso al recurso, debiendo otorgarse el amparo, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al de dictarse el decreto de la señora Secretaria judicial con los efectos inherentes de continuar la tramitación del recurso de apelación.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo promovida por Hossain El Morabit y, en su virtud,

1º Declarar vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerlo en su derecho, acordando la nulidad del decreto de la Sra. Secretaria judicial de fecha 22 de enero de 2013 y del Auto de 4 de marzo de 2013 dictado por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en rollo de apelación 1-2012.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior a haberse dictado el referido Decreto, para que se dicte una nueva resolución procesal respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 180/2014, de 3 de noviembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:180

Recurso de amparo 2791-2013. Promovido por don Enol Suárez Martínez en relación con las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Asturias en trámite de ejecución de condena.

Supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal, la tutela judicial efectiva y la legalidad penal: desestimación motivada de una petición de prescripción planteada en un supuesto de suspensión de la ejecución de pena privativa de libertad (STC 81/2014).

1. Aplica la doctrina constitucional sobre la prescripción penal (SSTC 187/2013, 81/2014) [FFJJ 2 a 4].

2. La resoluciones combatidas a través del presente recurso no han producido la lesión de los derechos invocados en la demanda, toda vez que la argumentación ofrecida por los órganos judiciales, para desestimar la prescripción de las penas, es respetuosa con el canon de motivación reforzada establecido por este Tribunal en materia de prescripción [FJ 4].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2791-2013, promovido por don Enol Suárez Martínez, representado por el Procurador de los Tribunales don José Ignacio Noriega Arquer y asistido por el Letrado don Jesús Villa García, contra los Autos de 20 de febrero y 18 de marzo de 2013 de la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias, que rechazaron que la pena impuesta al recurrente hubiera prescrito. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 9 de mayo de 2013, el Procurador de los Tribunales don José Ignacio Noriega Arquer interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones a las que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

En el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Gijón se incoó el procedimiento abreviado núm. 130-2005, por delito contra la salud pública, contra el ahora demandante y otro imputado, cuyo enjuiciamiento correspondió a la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias, que, en fecha 17 de julio de 2006, dictó Sentencia en la que, entre otros pronunciamientos, condenó al demandante de amparo, como autor de un delito contra la salud pública, de un delito de atentado y de una falta de lesiones, concurriendo la circunstancia eximente incompleta del art. 21.1 en relación con el art. 20.2 y 68 del Código penal (CP) por el delito contra la salud pública a la pena de tres años de prisión y multa de 951,245 €, con responsabilidad personal subsidiaria, en caso de impago, de tres días, e inhabilitación para el derecho de sufragio durante el tiempo de la condena; por el delito de atentado a la pena de un año de prisión, inhabilitación para el derecho de sufragio durante el tiempo de la condena; y por la falta de lesiones la pena de un mes multa, con una cuota diaria de tres euros, con la responsabilidad personal subsidiaria del art. 53 CP, debiendo indemnizar al agente policial por las lesiones sufridas, con los intereses legales. Dicha Sentencia adquirió firmeza por Auto de fecha 27 de julio de 2006.

Por Auto de fecha 23 de noviembre de 2006, dictado por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Gijón, se concedió al recurrente la suspensión condicional por cuatro años de las penas de tres años y de un año de prisión impuestas en la causa, con la condición de que no volviese a delinquir en dicho plazo, resolución que le fue notificada el 7 de julio de 2008.

Por Auto de fecha 18 de julio de 2012, dictado por el mismo órgano judicial se acordó revocar la suspensión condicional de las penas impuestas al recurrente, al constar en su hoja histórico penal que durante el tiempo de suspensión había sido condenado por Sentencia firme de 12 de enero de 2009, por delitos de lesiones, allanamiento de morada y coacciones cometidas el 29 de julio de 2008, además de otras condenas posteriores por Sentencias firmes de 18 de enero de 2011, 28 de junio de 2011 y 30 de enero de 2012. Dicho Auto fue recurrido en súplica por el señor Suárez Martínez siendo desestimado el recurso por Auto de fecha 3 de septiembre de 2012. Por Auto de fecha 22 de enero de 2013, se decretó su busca y captura.

Por escrito, fechado el 30 de enero de 2013, el demandante de amparo solicitó a la Sala que acordase la prescripción de las penas impuestas en aplicación de lo dispuesto en el art. 133 CP, aduciendo en su apoyo la STC 97/2010. Dicha petición fue desestimada por Auto de fecha 20 de febrero de 2013, dictado por la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias, con sede en Gijón, en cuyo fundamento de Derecho único puede leerse: “La pretensión de que se declare prescrita la pena impuesta no puede ser estimada por cuanto parte de un planteamiento equivocado ya que, si bien el cómputo de la prescripción debe iniciarse desde la fecha de la sentencia firme o desde el quebrantamiento de la condena si esta hubiera comenzado a cumplirse (art. 134 CP), no hay que olvidar que en este caso la pena se estaba cumpliendo en la fecha en que el penado cometió un nuevo delito, pues el Título III Capítulo III del Código Penal desarrolla las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad y entre ellas regula la suspensión de la ejecución, que no es por tanto, sino una forma de ejecución. Por lo expuesto, encontrándose la pena privativa de libertad en estado de ejecución ... no caber hablar de prescripción alguna”.

Dicho Auto fue recurrido en súplica por el penado, ahora demandante, siendo desestimado el recurso por Auto de fecha 18 de marzo de 2013, dictado por el mismo órgano judicial. Esta resolución contiene los siguientes fundamentos de Derecho:

“PRIMERO.- La parte recurrente en súplica pretende hacer una interpretación personal y extensiva de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2010 de 15 de noviembre, frente a lo que hay que oponer que el argumento utilizado por este Tribunal para denegar la prescripción solicitada, no se opone a lo sentado en dicha doctrina constitucional. SEGUNDO.-En este sentido, la tesis que se sostiene en el recurso se opone frontalmente a la que resulta de la Consulta 1/2012 de la Fiscalía General del Estado sobre la interrupción de los plazos de prescripción de la pena en los supuestos de suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad en casos como el que ahora nos ocupa. Pues bien, dicha consulta en sus conclusiones establece lo siguiente: Primera.- La doctrina establecida en la STC nº 97/2010, de 15 de noviembre, es exclusivamente aplicable a los supuestos de paralización de la ejecución de la pena derivados de la tramitación de indulto o de la interposición de recurso de amparo constitucional... Tercera.- La doctrina de la STC nº 97/2010, no es, en cambio, trasladable a los supuestos de suspensión y sustitución de la ejecución de los artículos 80 a 89 CP. En estos casos estamos ante formas sustitutivas de cumplimiento directamente incardinables en el tenor literal del artículo 134 del texto punitivo. En relación con estas formas de ejecución sustitutiva, el Código Penal otorga una cobertura legal suficiente a la interrupción de prescripción a través de mandatos expresos y taxativos que hacen innecesaria toda interpretación extensiva o analógica de las normas legales aplicables. Cuarta. - De acuerdo con lo anterior, debe entenderse que la suspensión y la sustitución de la ejecución de la pena -desde su notificación personal al reo- producen la interrupción del curso del plazo de prescripción. Dicho plazo vuelve a correr en el momento en que se quebrantan las condiciones en cada caso fijadas (de acuerdo con los artículos 84, 87.5, 88.2 y 89.4 CP) y procede la revocación del beneficio. Por tanto, en el ámbito de la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad será la fecha de la comisión del nuevo delito, la del abandono del tratamiento rehabilitador o la del último incumplimiento de las reglas de conducta -como aquel que motiva la decisión judicial de revocación del beneficio- el *dies a quo* del cómputo del plazo prescriptivo. Dicho plazo se reiniciará, a su vez, en los casos de sustitución de la pena privativa de libertad, cuando se produzca, en sus respectivas casos, el incumplimiento de la pena sustitutiva o la infracción de la obligación de no regresar a España.”

Mediante escrito registrado el 9 de mayo de 2013, don Enol Suárez Martínez dedujo demanda de amparo.

3. Los derechos cuya lesión denuncia son los garantizados en los arts. 17.1, 24.1 y 25 de la Constitución, y a la interpretación, que según la doctrina del Tribunal Constitucional ha de hacerse de las normas del Código penal sobre la prescripción de las penas privativas de libertad.

Añade que tal lesión es directamente imputable al Auto recurrido precisamente por sostener una interpretación contraria a la doctrina constitucional, que ha de ser unívoca pues “no resulta constitucionalmente aceptable una interpretación de los preceptos legales aplicables que exceda de sus más directo significado gramatical” (STC 97/2010). Los derechos fundamentales invocados, han resultado vulnerados, por rechazar las decisiones de la Audiencia la prescripción de la pena por entender que la, en su día impuesta, suspendida por Auto de 23 de noviembre de 2006, se estaba cumpliendo en la fecha en la que se cometió un nuevo delito “pues la referida suspensión no es sino una forma de ejecución de la misma, al venir regulada en el Título III, Capítulo III del Código Penal (de las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad condicional)”, según se recoge en el Auto de 20 de febrero de 2013, añadiendo, el ahora recurrido, desestimatorio de la súplica interpuesta que “en resumen por tanto de cuanto se deja expuesto, lo que pretende el recurrente es una extrapolación indebida e improcedente de la doctrina constitucional dimanante de la sentencia antes expuesta que en ningún caso es aplicable al supuesto presente, por lo que procede la desestimación del recurso”.

Explica que lo por él pretendido, es todo lo contrario, esto es, que se aplique debidamente la doctrina constitucional dimanante de la STC 97/2010, que debe suponer la actual y unívoca interpretación jurisprudencial de esta materia, según la cual, plenamente aplicable al presente supuesto, la suspensión de la ejecución de la pena de prisión, sea cual sea su motivo, no interrumpe la prescripción *ex* art. 134 CP, por lo que la pena impuesta ha de considerarse prescrita, y, al no hacerlo así, se produce la vulneración del art. 17.1 CE.

A continuación transcribe la STC 97/2010, y considera que ni el art. 134 del CP, ni ningún otro, recoge que la prescripción de la pena se interrumpe por motivo alguno, debiendo comenzar a computarse desde la fecha de la Sentencia firme o desde el quebrantamiento de la condena, si hubiera comenzado a cumplirse, por el contrario si se recogen motivos de interrupción para la prescripción del delito en el art. 132 CP, por designio del legislador. Afirma que al igual que en los supuestos recogidos en la STC 97/2010, en el presente caso, la interpretación de la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias, aunque no puede ser calificada como arbitraria, no satisface el canon constitucional reforzado exigido en supuestos como el que ahora nos ocupa, pues excede el propio tenor literal de los preceptos legales aplicables que, de un lado, no contemplan la suspensión de la ejecución de la pena como consecuencia de la tramitación de un indulto o de un recurso de amparo como causa de interrupción de la prescripción (art. 134 CP de 1995), ni, de otro lado, confieren a dicha suspensión en uno y otro caso la referida condición o cualidad (arts. 4.4 CP 1995 y 56 LOTC).

Expone que el art. 4.4 del CP recoge que “si mediara petición de indulto el Juez o Tribunal... suspenderá la ejecución de la misma en tanto no se resuelva sobre la petición formulada. También podrá suspender la ejecución de la pena, mientras no se resuelva sobre el indulto”. Se habla, prosigue, de suspender la ejecución, no de otra cosa y su efecto, sea por petición de indulto, por presentar recurso de amparo, o, como en el presente caso, por aplicación del instituto regulado en el art. 80 y ss. CP, no es otro que el de no dar comienzo a la ejecución. Entenderlo como una forma especial de ejecución supone una interpretación que va más allá de la dicción literal de la norma.

A su entender, una cosa es que la suspensión de la ejecución conlleve el cumplimiento de una serie de requisitos y otra muy distinta (salvo interpretación contra reo) que eso suponga una forma de cumplimiento alternativo de las penas de prisión, instituto que existe, claramente diferencia del anterior, en el Código penal (“de la sustitución de las penas privativas de libertad”, arts. 88 y ss.) con sus propios requisitos y distinto resultado en caso de incumplimiento, estableciendo el código con tratamiento diferente para el caso de incumplimiento de las condiciones de la suspensión o de la pena sustitutiva. Explica que en el art. 84 CP se establece que “si el sujeto delinquiera durante el plazo de suspensión fijado, el Juez o Tribunal revocará la suspensión de la ejecución, y el art. 85 añade que ‘revocada la suspensión, se ordenará la ejecución de la pena’”, lo que supone que la suspensión no es una forma de cumplimiento alternativo pues no se puede ordenar la ejecución de algo que se está ya ejecutando.

En definitiva, reitera que, en atención a la interpretación literal del art. 134 CP, sólo cabe entender que la pena de prisión ha prescrito sin que pueda ser óbice alguno la argumentación de la Audiencia Provincial que se limita a extrapolar y reproducir párrafos de la Consulta 1/2012 de la Fiscalía General del Estado, sin ni siquiera manifestar porqué hace suyos tales planteamientos, porque son los correctos y no los que se sostienen por el demandante. Lo que tiene como consecuencia, finaliza, que la resolución recurrida ha lesionado los derechos fundamentales esgrimidos.

4. Por providencia de 21 de octubre de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), interesar a la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias para que, en el plazo de diez días, remitiera testimonio de las actuaciones correspondientes al rollo núm. 19-2006 así como de la ejecutoria núm. 67-2006 y para que se emplazaran a las partes del procedimiento excepto la ahora recurrente en amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 10 de diciembre de 2013, se tuvieron por recibidos los testimonios solicitados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. El recurrente cumplimentó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de enero de 2014, reiterando lo argumentado y solicitado en su demanda con cita de nuevas resoluciones jurisprudenciales.

7. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 30 de enero de 2014, interesando la desestimación del amparo solicitado.

En primer lugar, aduce, deben descartarse las manifestaciones efectuadas por el demandante referidas al déficit de motivación que se imputa al Auto de fecha 18 de marzo de 2013, resolutorio del recurso de súplica, tanto en lo atinente a la falta de explicitación acerca del acogimiento de las tesis contenidas en la Consulta 1/2012 de la Fiscalía General del Estado o de la ausencia de examen de los argumentos expuestos en su recurso por el ahora demandante, todo lo cual implica una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 24.2 CE) y ello porque, de existir tal tacha, la misma debía haber sido objeto del pertinente incidente de nulidad de actuaciones, y, al no haberse interpuesto el mismo, la alegación incurre en causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa. De todos modos, en opinión del Ministerio Fiscal, tal ausencia de motivación no puede apreciarse, pues la Audiencia hizo suyos de modo explícito los argumentos contenidos en la consulta de la Fiscalía General del Estado y con ello dio respuesta a las alegaciones en sentido contrario, efectuadas por el ahora demandante que rechazó de modo explícito.

El demandante sostiene que la suspensión de la ejecución de la pena regulada en los artículos 80 a 87 CP, no implica diferencia regulativa alguna con respecto a la suspensión acordada en caso de tramitación de indulto (art. 4.4 CP), o la acordada tras la admisión de un recurso de amparo (art. 56 LOTC) por lo que también en este caso es de aplicación la doctrina contenida en la STC 97/2010. Sin embargo, defiende el Fiscal, no es esa la tesis del Tribunal Constitucional contenida en la STC 152/2013, que no descartó que el supuesto de suspensión condicional supusiese una modalidad del cumplimiento de la pena susceptible de interrumpir la prescripción en los términos previsto en el art. 134 CP.

El Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86.1, inciso primero, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, interesa la desestimación de la demanda.

8. Por providencia de 30 de octubre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión suscitada en la presente demanda de amparo se contrae a determinar si la interpretación realizada por los órganos judiciales en los Autos impugnados, denegando la posibilidad de la prescripción de la pena al interpretar que la suspensión de su ejecución es una modalidad de cumplimiento, ha vulnerado o no el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en relación con el derecho a la libertad, art. 17.1 CE y con el derecho a la legalidad penal, art. 25.1 CE.

El recurrente alega que la suspensión de la ejecución de la pena regulada en los arts. 80 y ss. del Código penal (CP) no puede ser considerada como una modalidad de cumplimiento de la pena, puesto que ello implicaría aplicación analógica *in malam partem* de la norma penal, que choca frontalmente con el canon de motivación reforzada exigido por la doctrina constitucional y que, a la postre, lesionaría el derecho a la libertad personal y a la legalidad penal. Por el contrario, el Ministerio Fiscal comparte el criterio asumido por los órganos judiciales ya que entiende que el cumplimiento de los requisitos establecidos en la resolución por la que se otorga el referido beneficio tiene la virtualidad de dar por extinguida la responsabilidad penal impuesta por Sentencia, mediante la remisión definitiva de aquella. En consecuencia, la concesión del beneficio a que se ha hecho mención impide que el plazo de prescripción de la pena se compute, precisamente porque la suspensión de la ejecución sustituye al cumplimiento de la referida sanción penal.

2. Para resolver el presente recurso de amparo, debemos recordar lo que hemos dicho recientemente en la STC 81/2014, de 28 de mayo. En dicha Sentencia sistematizamos la doctrina constitucional sobre la prescripción penal, recordando que tal institución —que supone una autolimitación o renuncia del Estado al *ius puniendi* por el transcurso del tiempo— encuentra su fundamento en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena, la situación del presunto inculpado y su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal. También recordábamos que el control de la prescripción penal en sede de jurisdicción constitucional se funda en el derecho a la tutela efectiva y en la conexión de la prescripción en el ámbito punitivo con el derecho a la libertad sin posibilidad de interpretaciones *in malam partem* en virtud del art. 25.1 CE, lo que determina el control de la resolución impugnada bajo un canon de motivación reforzada, que implica un estándar de las exigencias derivadas del deber de motivación más riguroso en estos supuestos, hablándose de una tutela reforzada que exige, tanto la exteriorización del razonamiento por el que se estima que concurre o no el supuesto previsto en la ley, como que el mismo se manifieste a través de una motivación en la que sea posible apreciar un nexo de coherencia entre la decisión adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución.

Recordábamos asimismo, que a este Tribunal no le compete elaborar una doctrina general acerca de la naturaleza jurídica de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y su eventual incidencia en el ámbito de la prescripción de penas, que abarque todos los matices y especificidades que dicha cuestión suscita. Desde la posición en que este Tribunal se sitúa, lo único que nos corresponde resolver es si la consideración de la suspensión de la ejecución como una modalidad alternativa al cumplimiento *in natura* de las penas privativas de libertad, que ha sido, en esencia, el criterio sustentado por los órganos judiciales para descartar la prescripción de las penas impuestas al demandante, se concilia con el canon de motivación reforzada que hemos establecido y, en consecuencia, es respetuoso con el contenido del derecho a la libertad personal y a la legalidad en materia penal.

Como ya dijimos en la citada STC 81/2014, de 28 de mayo, al fiscalizar la actuación de los órganos judiciales en relación con la prescripción de las penas, el hecho de que se sostenga motivadamente que la suspensión de la ejecución regulada en los arts. 80 y ss. CP constituye una modalidad alternativa a la ejecución material, que durante su vigencia impide que se compute la prescripción de la pena no es contrario al texto constitucional.

3. A la vista de lo expuesto, el criterio sustentado por los órganos judiciales, en orden a considerar que la suspensión de la ejecución ha sido concebida como una modalidad alternativa a la ejecución en sus propios términos de las penas de prisión, esto es, a la efectiva privación de libertad, se ajusta al parámetro de razonabilidad impuesto por la doctrina constitucional. Tal aserto se asienta en la configuración legal de ese instituto jurídico, conforme a la cual, si el penado se abstiene de delinquir durante el período fijado y, en caso de ser impuestas, cumple con obligaciones y deberes fijados en la resolución que le otorga el beneficio, se producirá el mismo resultado que si hubiera cumplido en su literalidad la pena de prisión impuesta en Sentencia. Las consideraciones puestas de manifiesto por el órgano judicial en la resolución impugnada traen a colación para justificar la no prescripción de las penas, se anudan a la idea de que durante el periodo de suspensión se está desarrollando una modalidad de ejecución alternativa. Esa modalidad ha sido específicamente diseñada por el legislador y, a diferencia de otros supuestos analizados por este Tribunal, impide que el Estado pueda, por expreso mandato legal, aplicar el *ius puniendi* que la Sentencia condenatoria impone. Dicho de otra forma, el hecho de que no se compute la prescripción durante la suspensión de la ejecución no contraviene la finalidad constitucional asociada al instituto prescriptivo, puesto que ha sido el legislador quien ha establecido un modo alternativo a la ejecución de la condena que, durante su vigencia, veda el cumplimiento material de las penas privativas de libertad que exige la literalidad de la Sentencia firme. Además, si se cumplen los requisitos impuestos en la resolución judicial se produce *ope legis* el mismo efecto que si la pena se hubiera cumplido: la extinción de la responsabilidad penal. Por tanto, aunque la Sentencia goce de firmeza, en los términos requeridos por el art. 134 CP, cuando se otorga el beneficio de la suspensión de la ejecución el ejercicio del *ius puniendi* deviene imposible, salvo que el citado beneficio sea revocado, lo que también ocurre cuando la pena prescribe.

En los Autos impugnados, la Sección Octava de la Audiencia Provincial de Asturias explica adecuadamente por qué la doctrina establecida en la STC 97/2010, de 15 de noviembre, es exclusivamente aplicable a los supuestos de paralización de la ejecución de la pena derivados de la tramitación de indulto o de la interposición de recurso de amparo constitucional pero no es, en cambio, trasladable a los supuestos de suspensión y sustitución de la ejecución de los arts. 80 a 89 CP, en los que estamos ante formas sustitutivas de cumplimiento de la pena.

4. En definitiva, a la vista de lo expuesto hemos de afirmar que la tesis sustentada por los órganos judiciales, respecto de la incidencia de la suspensión de la ejecución de las penas en el ámbito de la prescripción, no contraviene el canon de motivación reforzada exigible respecto del art. 134 CP y, a su vez, se concilia con la doctrina recogida en las SSTC 187/2013, de 4 de noviembre, FJ 4; 49/2014, de 7 de abril, FJ 3, y 81/2014, de 28 de mayo, y que, en síntesis, viene a establecer que sólo los actos de ejecución asociados al cumplimiento de las penas, *in natura* o sustitutivo, tienen relevancia para interrumpir la prescripción.

Por todo lo expuesto, debe afirmarse que las resoluciones combatidas a través del presente recurso no han producido la lesión de los derechos invocados en la demanda, toda vez que la argumentación ofrecida por los órganos judiciales, para desestimar la prescripción de las penas, es respetuosa con el canon de motivación reforzada establecido por este Tribunal en materia de prescripción.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el amparo solicitado.

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

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 181/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:181

Recurso de inconstitucionalidad 321-2008. Interpuesto por más de cincuenta Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía.

Competencias en materia de sanidad, productos farmacéuticos y legislación civil y mercantil; principios de seguridad jurídica y de legalidad sancionadora: nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la caducidad de la autorización de instalación y funcionamiento de las oficinas de farmacia y las fórmulas magistrales y los preparados oficiales; interpretación conforme con la Constitución de la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia ejecutiva de autorización de las instalaciones donde se elaboren las fórmulas magistrales y preparados oficinales.

1. Procede declarar la inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados relativos a la elaboración de fórmulas magistrales y preparados oficinales, ya que el título competencial para su regulación es el de ‘legislación sobre productos farmacéuticos’, que corresponde a la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.16 CE [FJ 4].

2. La autorización de las instalaciones donde se elaboren las fórmulas magistrales y preparados oficinales, en los términos que reglamentariamente se establezcan, no contradice lo establecido en la Ley estatal y tiene cabida en la competencia autonómica para la ejecución de la legislación de productos farmacéuticos, siempre que se interprete que la remisión al reglamento lo es para meros aspectos organizativos [FJ 4].

3. La exigencia de una autorización previa a la transmisión de oficinas de farmacia tiene cabida en la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los requisitos que deben cumplir las transmisiones de estos establecimientos sanitarios, y no se opone a la única condición que impone la Ley básica estatal relativa a que la transmisión se realice en favor de un farmacéutico [FJ. 2].

4. Las condiciones para la transmisión de oficinas de farmacia establecidas en las disposiciones impugnadas no vulneran la legislación básica de sanidad ni vulneran el derecho a la libre empresa, ya que estamos ante una actividad regulada en razón de la garantía sanitaria, y no liberalizada, pues su ejercicio está sometido a la planificación, mediante la limitación del número de establecimientos farmacéuticos en función de criterios de población y distancias [FJ. 2].

5. La disposición impugnada no vulnera la competencia estatal sobre legislación civil y mercantil ni el principio de reserva de ley, por tratarse de materias excluidas de la colaboración reglamentaria, ya que las condiciones y requisitos establecidos en la regulación de las transmisiones de las oficinas de farmacia se predican de la autorización administrativa y no del negocio jurídico por el que se lleve a efecto tal transmisión [FJ 3].

6. El precepto recurrido no regula los requisitos de los contratos civiles, y menos aún entra en contradicción alguna con el art. 1449 CC, ya que se limita a prescribir que cuando la transmisión de la oficina de farmacia sea onerosa, se lleve a efecto con el farmacéutico que esté inscrito en el registro de adquirentes con la mayor puntuación, sin afectar en modo alguno a la regulación del precio del negocio jurídico mediante el que se lleve a efecto la transmisión, que será, en todo caso, un precio cierto [FJ 3].

7. La reserva al titular de la oficina de farmacia de la función de dispensación de las fórmulas magistrales y productos oficinales puede incardinarse en la competencia autonómica de ordenación de las farmacias y definición del modelo farmacéutico, por cuanto se trata de regular la forma de actividad farmacéutica, sin que exista contradicción con la norma básica [FJ 4].

8. La regulación del régimen de producción o elaboración de los medicamentos constituye un aspecto central de la legislación sobre productos farmacéuticos es una competencia de regulación completa que se extiende, incluso, al ámbito reglamentario, pues la expresión ‘legislación’ debe entenderse en sentido material (STC 152/2003) [FJ. 4].

9. Doctrina sobre la distribución de competencias en materia de sanidad *ex* art. 149.1.16 CE (SSTC 80/1984, 109/2003) [FJ 2].

10. Doctrina sobre la competencia del Estado para legislar sobre productos farmacéuticos *ex* art. 149.1.16 CE (SSTC 152/2003, 98/2004) [FJ 4].

11. La revocación de la autorización de instalación y funcionamiento de las oficinas de farmacia determinada por la sanción de inhabilitación o separación definitiva de funciones, no pretende el restablecimiento de la legalidad, sino que se configura materialmente como una sanción accesoria, lo que determina la aplicación de las garantías sustantivas y procedimentales que los arts. 25 y 24.2 CE consagran para las sanciones administrativas [FJ 6].

12. El inciso impugnado, que regula la caducidad de las autorizaciones de instalación y funcionamiento de las oficinas de farmacia como la consecuencia necesaria y automática de la sanción impuesta a un cotitular por actos cometidos en el ejercicio de su actividad profesional, y no como una sanción para el resto de cotitulares, ignora, vulnerándolas, las garantías de los arts. 25 y 24.2 CE, y por tanto es inconstitucional [FJ 7].

13. El principio general de la personalidad de las penas y sanciones no conlleva en todo caso la inconstitucionalidad de la responsabilidad solidaria o por actos de terceros cuando se trata de sanciones administrativas (STC 76/1990) [FJ 7].

14. Doctrina sobre el principio de personalidad de las penas o sanciones (SSTC 219/1988, 60/2010; AATC 193/2007, 237/2012) [FJ 7].

15. La configuración por el legislador como sanción de lo que no es materialmente tal, conduce derechamente a que el incumplimiento de las garantías por éste establecidas quede limitado a un problema de legalidad ordinaria pero, en modo alguno, a la vulneración de las garantías que la Constitución contempla para el ejercicio de esta potestad [FJ 5].

16. La reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia (SSTC 62/1991, 172/2013) [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 321-2008, interpuesto por más de cincuenta Diputados contra los artículos 13, 33.2, inciso primero del párrafo último del art. 40.1 a); párrafo segundo del art. 41.1 c), 47.1 y 47.3 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta y el Parlamento de Andalucía. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 11 de enero de 2008, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, actuando en representación de más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 33.2, inciso primero del párrafo último del art. 40.1 a); párrafo segundo del art. 41.1 c), 47.1 y 47.3 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía. Ha sido parte la Junta de Andalucía.

Se alega, en primer lugar, la inconstitucionalidad del art. 33.2, del último inciso del párrafo segundo del art. 41.1 c), y del art. 47.1 y 3 de la Ley de farmacia de Andalucía, por infringir el régimen uniforme establecido por el legislador estatal en los procedimientos de autorización de apertura de la oficina de farmacia y de autorización de su transmisión, aplicando principios rectores derogados, así como por infringir el art. 38 CE, en relación con los arts. 89 y 103.2 y 4 de la Ley general de sanidad, de acuerdo con la doctrina sentada en las SSTC 109/2003, de 5 de junio, y 152/2003, de 17 de julio. Argumenta la demanda que la Ley estatal 16/1997 supone una radical modificación del régimen previsto en el Real Decreto-ley 11/1996, de 17 de junio, cuyo art. 2.3 sometía la autorización de las nuevas oficinas de farmacia a los criterios de concurrencia competitiva, mérito y capacidad, que con dicha derogación ya no son básicos y han quedado reemplazados por los principios de publicidad y transparencia, para facilitar la simplificación y ordenación de los expedientes de apertura de farmacias. La STC 109/2003, de 5 de junio, tras proclamar que la libertad de empresa y la propiedad privada, de un lado, y el interés público y la planificación, de otro, son los ejes sobre los que se vertebra el sector farmacéutico, y declarar que son básicos los arts. 89 (reconocimiento de la libertad de empresa en el sector sanitario) y 103.2 y 4 (la farmacia como establecimiento sanitario) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS) y del art. 4 de la Ley 16/1997, declara la validez de una regulación uniforme para todo el territorio nacional, razonando sobre la transmisibilidad y uniformidad de régimen jurídico como consecuencias del principio de libertad de empresa, por lo que la citada Sentencia concluye que el legislador ha optado por la transmisibilidad de las oficinas de farmacia, que es la que determina el modo de satisfacción del interés público sanitario presente en la dispensación de medicamentos. La Ley impugnada dispone que la adjudicación de nuevas oficinas de farmacia se ajustará a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia pública y mérito, imponiendo el sistema de concurso también a las transmisiones onerosas de las oficinas de farmacia. Esto es, los criterios que priman son los de concurrencia competitiva y mérito y capacidad, lo que va en contra de las bases estatales, en cuanto suponen la aplicación de los mismos criterios que se tienen en cuenta para el acceso a la función pública para el ejercicio de una profesión privada (Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2004 de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 11 de la Ley de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica). En consecuencia, los preceptos de la Ley impugnada vulneran también el art. 38 CE, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y el art. 89 LGS. Es más, la sujeción de las autorizaciones de apertura y transmisión de las oficinas de farmacia a estos principios se asienta sobre la idea subyacente de que dichas autorizaciones se otorgan *intuitu personae*, lo que rechaza expresamente, en opinión de los recurrentes, la STC 109/2003, de 5 de junio, que interpreta que la Ley 16/1997 ha pretendido no limitar la libertad de empresa en el sector sanitario.

Alega la demanda, en segundo lugar, la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 47, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y mercantil y por infringir el principio de reserva de ley. El apartado primero establece que la transmisión de la farmacia por cualquier forma admitida en derecho estará sujeta a autorización administrativa que se realizará en las condiciones y con los requisitos que reglamentariamente se establezcan. Aunque a primera vista pudiera entenderse que esta previsión legal se refiere a los aspectos meramente administrativos, su intención parece ser la de regular las condiciones y requisitos de los negocios jurídicos mediante los que puede formalizarse la transmisión de la oficina, cuando el art. 149.1.6 y 8 CE no permite a las Comunidades Autónomas introducir derechos u obligaciones en las relaciones contractuales privadas. En apoyo de este argumento, resulta que la aplicación del sistema de concurso a la transmisión de la oficina de farmacia (art. 47.3) contradice lo establecido en el art. 1449 del Código civil (CC), según el cual el señalamiento del precio no podrá dejarse nunca al arbitrio de uno de los contratantes, lo que ocurre cuando el sistema es el concurso y no se permite al interesado en la adquisición proponer sus propias condiciones o hacer contraofertas.

En tercer lugar, el art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía infringe la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos. La Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, y la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos, reconocen al Estado la competencia exclusiva en todo lo referente a los medicamentos para uso humano, siendo un aspecto sustancial de esta legislación la regulación de la fabricación de los productos farmacéuticos (STC 152/2003). Así, la Ley 29/2006, establece que la Ley regulará, los medicamentos de uso humano, su evaluación, autorización, registro, fabricación, elaboración etc... y que esta regulación se extiende también a las sustancias, excipientes y materiales utilizados para su fabricación, preparación y envasado, así como a las fórmulas magistrales (art. 1.3), siendo las fórmulas magistrales medicamentos (art. 7.1). La ley de farmacia de Andalucía destina el art. 13 a regular las fórmulas magistrales y los preparados oficiales, lo cual corresponde al Estado, pues como señaló la STC 152/2003, la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias en materia sanitaria y de establecimientos farmacéuticos, siempre que al hacerlo no incida directamente sobre las competencias relativas a los medicamentos. El art. 13 regula expresamente las materias primas que podrán utilizarse en la elaboración de esos medicamentos, llegando incluso a introducir normas específicas y detalladas para determinados casos, atribuyendo incluso a la Consejería de Salud la facultad de autorizar las prácticas, por lo que resulta innegable que este precepto se aparta intencionadamente de lo establecido en los arts. 42 y 44 de la Ley estatal 29/2006.

Por último, consideran los recurrentes que el primer inciso del último párrafo del art. 40.1 a) viola los arts. 9.3 y 25.1 CE. Según su opinión, este inciso extiende a los cotitulares la sanción impuesta a uno de los titulares de la farmacia, por lo que infringe el art. 25.1 CE y el art. 9.3 CE, con infracción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la pena que son predicables, de acuerdo con la doctrina constitucional, a las sanciones administrativas. El inciso del precepto impugnado contempla como causa de caducidad de las autorizaciones, cuando existan varios cotitulares, la inhabilitación profesional o suspensión definitiva de funciones de uno de ellos, si se hubiera producido en el ejercicio profesional de la oficina de farmacia. Esta previsión resulta contraria al art. 25.1 CE en su expresión de tipicidad de la conducta sancionada, pues los efectos de la sanción impuesta a uno de los titulares se extienden a quien no tuvo participación en la infracción, considerando responsables objetivos a quienes no participaron en la comisión del hecho infractor, extensión que se produce sea cual sea la participación del infractor en la cotitularidad de la oficina de farmacia, aunque sea minoritario, lo que supone, además, la infracción de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

2. Por providencia de 12 de febrero de 2008, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación y al Parlamento de Andalucía, al objeto de que puedan personarse y formular alegaciones y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el “BOE” y en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

3. . Por sendos escritos que tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal el 25 y 26 de febrero, y el 7 de marzo, todos ellos de 2008, el Presidente del Congreso, el Abogado del Estado y el Presidente del Senado se personaron en el proceso constitucional. No presentaron alegaciones.

4. La Letrada de la Junta de Andalucía, actuando en la representación que legalmente ostenta, formuló sus alegaciones el 13 de marzo de 2008, oponiéndose a todos los motivos de inconstitucionalidad planteados. Comienza recordando que la ordenación de los servicios y establecimientos farmacéuticos es una competencia consagrada en los arts. 55 y 58 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), con el límite que supone el art. 149.1.16 CE, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos. Las SSTC 109/2003, de 5 de junio, y 152/2003, de 17 de julio, determinan una serie de cuestiones: (i) las farmacias son establecimientos sanitarios; (ii) son establecimientos de interés público sometidos a la planificación sanitaria de las Comunidades Autónomas y en las que el farmacéutico queda obligado a prestar algunos servicios a la comunidad; (iii) las determinaciones básicas sobre los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipos y funcionamiento de centros deben permitir a las Comunidades Autónomas establecer medidas de desarrollo legislativo y añadir requisitos mínimos que consideren oportunos, y (iv) las transmisiones de las oficinas de farmacia constituyen un elemento estructural del sistema.

En primer lugar, en cuanto a la vulneración de los arts. 33.2, 41.1 c) párrafo segundo y el art. 47.1 y 3 de la Ley de farmacia de Andalucía, por infracción de la legislación básica del Estado y del derecho a la libertad de empresa, señala la Junta de Andalucía que los recurrentes dan el mismo tratamiento a la adjudicación de nuevas farmacias y su transmisión, cuando la STC 109/2003, FJ 8, solo se refiere a los supuestos de transmisión, pero no a las autorizaciones de nueva farmacia. En cuanto a estas últimas, señala la Junta que los Diputados recurrentes no cuestionan la utilización del concurso, sino los principios impuestos por el legislador autonómico, por lo que en modo alguno el principio de mérito y capacidad puede vulnerar el derecho a la libre empresa, dicho sea esto sin perjuicio de que el principio de concurrencia está ligado a la transparencia y publicidad, al igual que lo está el mérito, que no viene sino a consagrar la igualdad de oportunidades en el acceso a la libertad de empresa. Pero, en todo caso, el art. 3 de la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, que proclama los principios de publicidad y transparencia, no tiene carácter básico conforme a la disposición final primera, y, aunque lo fuera, puede ser desarrollado por las Comunidades Autónomas (STC 109/2003). El art. 41.1 c) de la Ley de farmacia de Andalucía diseña un procedimiento de concurso público a desarrollar en tres fases, que los recurrentes consideran constitucional, siendo así que sólo muestran su discrepancia con la remisión al reglamento del baremo en el que se tendrán en cuenta los méritos académicos, la formación posgraduada y la experiencia profesional, sin que se formule ninguna crítica concreta al mismo. De ahí que sólo cabe deducir que lo que se cuestiona es que en el futuro baremo se tengan en cuenta los méritos citados por ser contrarios a los principios de publicidad y transparencia. No puede entenderse, sin embargo, que estos criterios vulneren el derecho a la libertad de empresa, que no reconoce el derecho a acometer cualquier actividad empresarial, sino el derecho a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio aparece disciplinado por normas de muy distinto orden (STC 883/1984, de 24 de junio, FJ 3), no debiendo considerarse la defensa de la competencia como una restricción de la libertad de empresa y de la economía de mercado (STC 112/2006, de 5 de abril). Al contrario, los criterios establecidos son razonables sin que pueda confundirse el libre ejercicio de la profesión colegiada con la apertura de un establecimiento de farmacia que, como la propia Ley estatal establece, está sujeta a la función de planificación pública. En cuanto al art. 47.3, que se refiere a la transmisión de las oficinas de farmacia, tras especificar que no se prevé ningún concurso, sino un registro que contiene una relación ordenada por méritos académicos y no por orden de llegada, no afecta al contenido esencial del derecho a la libertad de empresa en su faceta de libre ejercicio en cuanto que no incide en el desarrollo de la actividad empresarial, ni en el derecho a iniciarla, pues no estamos ante un mercado libre. El precepto impugnado es plenamente respetuoso con las bases (art. 149.1.16 CE), ya que no guarda ninguna relación con el supuesto contemplado en la STC 109/2003, en la que el Tribunal se pronunció sobre un precepto que prohibía la transmisión de las autorizaciones administrativas contrario a la base estatal que proclama el principio de transmisibilidad de las oficinas de farmacia. El precepto impugnado no impide la transmisión y se limita a ordenar, con criterios objetivos, la posibilidad de acceder a la venta de dichas oficinas, y ello resulta acorde con la STC 109/2003.

En segundo lugar, en relación a la impugnación de los arts. 47.1 y 3 de la Ley de farmacia de Andalucía, por vulneración del principio de reserva de ley, y de la competencia estatal en materia de legislación civil y mercantil, alega la Junta que la interpretación de los recurrentes se basa en lo que “parece ser la interpretación del legislador”, cuando el tenor literal del apartado primero distingue entre las condiciones de la autorización y los requisitos del procedimiento para su otorgamiento, lo que nada tiene que ver con la regulación de los negocios jurídicos entre particulares. Por otra parte, al afirmar los recurrentes que la limitación según la cual, la transmisión debe realizarse a favor del farmacéutico que teniendo mayor puntuación acepte las condiciones, supone la fijación unilateral del precio por el transmitente, está confundiendo la necesidad de precio cierto en el contrato de compraventa con la oferta y aceptación: cuando el farmacéutico mejor puntuado acepta las condiciones ofertadas por el vendedor, se perfecciona el contrato de compraventa y, en ese momento, el precio es cierto.

En tercer lugar y respecto a la impugnación del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, por vulneración de la competencia estatal sobre medicamentos, entiende la Letrada de la Junta que hay que estar a lo establecido en el fundamento jurídico 7 de la STC 152/2003, que considera que la competencia del Estado sobre la legislación de productos farmacéuticos se yuxtapone con los títulos competenciales autonómicos sobre ordenación farmacéutica o establecimientos farmacéuticos, lo que puede afectar la dispensación de medicamentos. Esta presenta una doble vertiente. De un lado, la que tiene que ver con el medicamento mismo y todo lo necesario para garantizar la seguridad de los tratamientos que se han prescrito, que corresponde al Estado. De otro, la de competencia autonómica, que tiene que ver con la función de las farmacias al dispensar los medicamentos, siempre que no pongan en cuestión los principios tendentes a garantizar la seguridad. Señala asimismo la Letrada de la Junta que las alegaciones de los recurrentes se ciñen a los apartados 4, 5 y 6 del art. 13, por lo que, de acuerdo con la doctrina constitucional que exige una mínima carga de argumentación, el objeto de la impugnación debe quedar limitada a los citados apartados.

En relación a los apartados 4 y 5, entiende que no están regulando las materias primas a utilizar en la elaboración de los medicamentos, pues esos apartados se remiten a la competencia del Estado al exigir que dichas materias primas estén reconocidas por la ley española. Lo mismo resulta predicable del apartado 6, toda vez que no contiene normas relativas a la elaboración de fórmulas magistrales, limitándose a regular el supuesto de desabastecimiento de sustancias medicinales, en lo que no pretende ser más que una garantía de la normalidad en el funcionamiento ordinario de la farmacia, sin que en modo alguno quede afectada la seguridad de las prescripciones. En todo caso, concluye, no estamos ante el mismo supuesto analizado en la STC 152/2003, pues en aquel caso la Ley impugnada atribuía a las unidades de radiofarmacia la realización de actividades de producción de radiofármacos, cuando ello no estaba previsto en la Ley del medicamento. En este caso, la Ley del medicamento ya contempla esta previsión (arts. 42 y 43) y la Ley andaluza se limita a completar el régimen de la Ley estatal respecto de estos preparados.

En cuarto y último lugar, se refiere la Letrada de la Junta a la impugnación del art. 40.1 a) de la Ley de farmacia de Andalucía, que los recurrentes fundamentan en la lesión del principio de legalidad sancionadora al extender la sanción a quienes no la han cometido. Rechaza en la contestación a la demanda que nos hallemos ante una sanción administrativa. Se trata de una causa de caducidad de la autorización, que afecta a quienes son responsables solidarios del cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley por ser copropietarios de la farmacia. Siendo la autorización un título administrativo único, la falta de requisitos, no puede compartimentarse por la participación que se tenga en la propiedad.

5. El 18 de marzo de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este tribunal, el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Andalucía, en representación del Parlamento autonómico, en el que suplica la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad. Tras encuadrar la ley discutida en la materia sanidad, recuerda las competencias que asisten a Andalucía para el establecimiento de un sistema sanitario público que comprende, entre otras, las prestaciones farmacéuticas (art. 22 del nuevo Estatuto de Autonomía), en materia de organización, funcionamiento interno, evaluación inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios (art. 55.1), así como de ejecución de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos (art. 55.3), siendo así que la Ley autonómica impugnada se inscribe sin problemas en el modelo establecido por las leyes estatales, esto es, por la Ley general de sanidad, la Ley 16/1997, de regulación de servicios de las oficinas de farmacia, y la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos.

En concreto, argumenta en relación con los arts. 33.3, 41.1 c) párrafo segundo y 47.3 de la Ley de farmacia de Andalucía, que regulan el régimen de autorización y transmisión de las oficinas de farmacia, que no tiene carácter básico el art. 3 de la Ley 16/1997, que regula las autorizaciones de las oficinas de farmacia y que sirve de norma de contraste, pues la disposición final no le atribuye tal carácter. Por tanto, tampoco puede circunscribirse, como pretenden los recurrentes, la intervención administrativa de la Comunidad Autónoma en las autorizaciones administrativas a la regulación de las garantías o fianzas a que se refiere su apartado segundo. Es perfectamente legítimo, por tanto, que la regulación autonómica añada, los principios de concurrencia pública y mérito a los principios de publicidad y transparencia y establezca como criterios de baremación los relacionados con el principio de mérito y capacidad, con independencia de que haya sido derogado el Real Decreto-ley que se refería expresamente a ellos, pues no rompe con el sistema anterior como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional (STC 109/2003), la Ley 16/1997. Tampoco vulneran el derecho a la libre empresa y, en estrecha conexión con el mismo, los arts. 89 y 103.2 y 4 LGS. Lo descartó el Tribunal Constitucional cuando resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes de farmacia de Extremadura y Castilla La Mancha, lo que, por otra parte, encaja con la doctrina constitucional que permite regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia cuando el legislador lo considere necesario para atender otras finalidades que se estimen deseables entre las que se encuentra la protección de la salud pública (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 8). La Ley general de sanidad se limita a reconocer el derecho a la libertad de empresa en el ámbito sanitario, a definir como establecimientos sanitarios las oficinas de farmacia y a exigir que la propiedad de las oficinas de farmacia sea de un farmacéutico.

Debe descartarse la aplicación de la STC 109/2003 a las transmisiones de las oficinas, esta Sentencia, se refería a una regulación manifiestamente contraria a la Ley 16/1997, en cuanto que lo que se declaró inconstitucional fue la prohibición absoluta de transmitir la farmacia cuando la legislación estatal establecía la transmisibilidad. En este caso, la regulación de la transmisión por la Ley autonómica se adapta a la legislación estatal, que sólo establece que deberá realizarse a favor de otros farmacéuticos. La Ley andaluza se limita a regular las formas y condiciones de la transmisión teniendo en cuenta los principios generales de la Ley estatal para la autorización de nuevas farmacias y el interés público que subyace en la planificación farmacéutica.

En relación a la compatibilidad del art. 47.1 de la Ley de farmacia de Andalucía con las competencias del Estado en materia de legislación civil, entiende el Letrado que los aspectos de la transmisión que afectan a los negocios civiles o mercantiles no están afectados por este precepto, que se limita a regular la exigencia de una autorización administrativa, cuyas condiciones y procedimiento se remite a la regulación reglamentaria. La distinción entre autorización y compraventa se confirma en el apartado 5 del art. 47, que obliga a inscribir en un registro público las transmisiones una vez se hayan realizado. No puede tampoco admitirse, sostiene el Letrado autonómico, que se haya infringido la reserva de ley, pues en materia de sanidad, ésta no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, siempre que no hagan posible una regulación independiente y no subordinada a la ley (STC 83/1984), lo que no ocurre en este caso en que el art. 47 establece los hitos fundamentales de este procedimiento. La regla del art. 1449 CC, que se entiende vulnerada debe ponerse en conexión con la del art. 1445 CC, que se refiere al precio cierto en el sentido de estar determinado o ser determinable en el momento de perfeccionarse el contrato.

En lo que atañe a la contradicción del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía con las competencias estatales en materia de productos farmacéuticos, debe tenerse en cuenta que aunque se impugna este precepto en su totalidad, las alegaciones se circunscriben a los apartados 4 y 5, que versan sobre las sustancias utilizables en la elaboración de las fórmulas magistrales y preparados oficiales, y del apartado 6 que atribuye a la Consejería competente la autorización de determinadas prácticas en relación con determinados medicamentos. Considera que el art. 13.4 de la Ley de farmacia de Andalucía se limita a reproducir la regulación contenida en los arts. 42.1, 43.1 a), y 44.1 de la Ley 29/2006, debiendo ponerse en conexión con el art. 75.1 s), que prevé la correspondiente infracción en caso de incumplimiento. El art. 13.5 se limita a exigir la autorización expresa del Ministerio competente para la formulación magistral de preparados no incluidos en el formulario nacional por lo que ninguna vulneración competencial puede achacársele. Finalmente, el apartado 6 de este mismo precepto, en cuanto limitado a una situación excepcional de desabastecimiento, forma parte de la competencia autonómica de ordenación farmacéutica y de ejecución de la legislación estatal en materia de medicamentos.

Finalmente, en lo que atañe a la inconstitucionalidad del párrafo último, inciso primero, del art. 40.1 a) de la Ley de farmacia de Andalucía, considera el Letrado del Parlamento autonómico que en la Ley impugnada no tiene cabida una responsabilidad objetiva a título de mera inobservancia (art. 72.2 de la Ley de farmacia de Andalucía) aunque en todo caso el precepto impugnado no regula una sanción, sino la consecuencia del incumplimiento de las condiciones de la autorización de farmacia, pues la sanción que conllevaría la inhabilitación exige que la conducta por la que resulta sancionado se haya producido en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia.

6. Por providencia de 4 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta Diputados contra los artículos 13, 33.2, inciso primero del último párrafo del art. 40.1 a); párrafo último del art. 41.1 c); 47.1 y 47.3 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía. Tal y como se ha expuesto de forma pormenorizada en el antecedente 1, la demanda se fundamenta en la vulneración de la legislación estatal básica contenida en la Ley general de sanidad (LGS) y en la Ley 16/1997, de 25 de abril, que configuran en este ámbito el derecho a la libertad de empresa; de la competencia estatal en materia de legislación civil y mercantil y de la reserva de ley que afecta a ésta; de la legislación estatal sobre medicamentos, y, finalmente, del principio de tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas (art. 25 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por su parte, los Letrados de la Junta y Parlamento de Andalucía (antecedentes 4 y 5 respectivamente), consideran que los preceptos impugnados han sido dictados en ejercicio de las competencias que asisten a la Comunidad Autónoma, sin contradicción con la legislación básica del Estado, sin invadir sus competencias exclusivas y sin incurrir, tampoco, en otras vulneraciones sustantivas de la Constitución, por lo que suplican la desestimación íntegra del recurso.

2. Comenzaremos con el análisis de la impugnación que afecta a los preceptos que regulan la autorización de nuevas oficinas de farmacia y su transmisión, en cuanto sujetan la transmisión de las farmacias a una autorización administrativa previa, cuyas condiciones se regularán reglamentariamente, e imponen la condición de que se transmita al farmacéutico con mayor puntuación, inscrito en la lista de adquirentes, que acepte las condiciones establecidas por el transmitente.

El tenor literal de los preceptos impugnados es el siguiente:

Art. 33.2 de la Ley de farmacia de Andalucía:

“[L]a autorización de nuevas oficinas de farmacia se ajustará a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia pública y mérito.”

Segundo párrafo del art. 41.1 c)

“[L]as fases del concurso se realizarán de acuerdo con el baremo que reglamentariamente se establezca y en el que, necesariamente, se tendrán en cuenta los méritos académicos, la formación posgraduada y la experiencia profesional.”

Apartados 1 y 3 del art. 47 de la Ley 22/2007:

“1. La transmisión de la oficina de farmacia por cualquiera de las formas admitidas en Derecho estará sujeta a autorización administrativa que se realizará en las condiciones y con los requisitos de procedimiento que reglamentariamente se determinen.”

“3. En las transmisiones onerosas, el transmitente comunicará a la Administración sanitaria las condiciones generales de la transmisión. Efectuada la comunicación, la Administración le dará a conocer los nombres de los farmacéuticos inscritos en el registro de posibles adquirentes que tengan la mayor puntuación, según el baremo de méritos que se establezca, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, y con los criterios de los apartados 1 y 2 del artículo 41 de la presente Ley, si bien la valoración de la experiencia profesional se tendrá especialmente en cuenta cuando se hubiera desempeñado en municipios, ELA o EATIM, o núcleos poblacionales aislados, todos ellos de menos de mil habitantes.

La transmisión se realizará a favor de aquel farmacéutico que teniendo la mayor puntuación acepte las condiciones y garantías exigidas por el transmitente, deberá efectuarse en el plazo máximo de cuatro meses.”

Estos preceptos se impugnan, tanto por motivos competenciales, como por vulnerar el derecho a la libre empresa (art. 38 CE) tal y como ha sido configurado en los arts. 89 y 103.2 y 4 LGS.

En el primer motivo de inconstitucionalidad se achaca a estos preceptos la vulneración o contradicción con la legislación estatal básica en materia de sanidad. Por ello debemos aplicar el método que este Tribunal viene utilizando para resolver las controversias de inconstitucionalidad mediata. Así pues, tras identificar la materia en la que se inscriben los preceptos impugnados y determinar los títulos competenciales más específicos que asisten al Estado y a la Comunidad Autónoma, analizaremos si el/los preceptos de la ley estatal que se invocan como ley de contraste son formal y materialmente básicos, para, finalmente, concluir sobre la contradicción denunciada.

La regulación de la autorización de nuevas oficinas de farmacia y de su transmisión se inscribe en la materia “sanidad”. El Estado tiene competencia *ex* art. 149.1.16 CE para establecer las bases y coordinación de la sanidad, y en concreto, para la determinación, con carácter general, de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipos estructuras y organización de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios, en los que están incluidas las oficinas de farmacia. La autorización administrativa exigible para la apertura de nuevas oficinas de farmacia constituye un requisito de funcionamiento y organización de un establecimiento sanitario, cuyo alcance y contenido debe ser examinado de acuerdo con la distribución de competencias en materia de sanidad (STC 161/2011, de 19 de octubre, FJ 3), y lo mismo cabe concluir respecto de la transmisibilidad de la oficina de farmacia (STC 109/2003, de 5 de julio, FJ 8). Esta competencia estatal es básica, en cuanto se trata de establecer características comunes, que “tienen la consideración de mínimos a desarrollar por las Comunidades Autónomas que posean competencias en materia sanitaria” (STC 80/1984, de 20 de julio, FJ 1).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de organización, funcionamiento interno, evaluación inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios (art. 55.1).

Los preceptos estatales de contraste son los arts. 3.2 y 4.1 y 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril. De acuerdo con lo que establece el art. 3.2, la autorización de las nuevas oficinas de farmacia se tramitará conforme a los principios de publicidad y transparencia, previo el procedimiento que establezcan las Comunidades Autónomas, en el que se podrán prever la exigencia de fianzas y garantías que aseguren el correcto desarrollo de las actuaciones. Por su parte, el apartado primero del art. 4 prevé que la transmisión de las oficinas de farmacia únicamente podrá realizarse a farmacéuticos, mientras que el apartado segundo atribuye a las Comunidades Autónomas la regulación de las formas, condiciones, plazos y demás requisitos de las transmisiones de estos establecimientos.

El art. 3.2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, no es formalmente básico de acuerdo con su disposición final primera, tal y como lo corroboró la STC 161/2011, de 19 de octubre, FJ 3. Por el contrario, los apartados 1 y 2 del art. 4 son formal y materialmente básicos. Formalmente, porque así lo dispone la citada disposición final primera. El apartado 1 del art. 4 es materialmente básico en cuanto establece la regla de la transmisibilidad de las oficinas de farmacia a favor de un farmacéutico, en consonancia con el art. 1 de esta misma Ley que reserva a éstos la titularidad de la oficina de farmacia. Tal y como señaló la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 8, la Ley general de sanidad regula, junto a actividades sanitarias públicas, otras privadas, para cuyos establecimientos reconoce tanto la incidencia del interés público como la libertad de empresa a la que este interés puede sujetar a restricciones diversas. Los distintos modelos de organización que derivan de los distintos grados y formas que puede asumir la libertad de empresa en este ámbito inciden sobre el modo y forma en que los establecimientos privados sirven al interés público, de modo que cuando se trate de elementos estructurales de un determinado diseño de la empresa, estaremos indudablemente ante materia propia de las bases, siendo la transmisibilidad o no de las oficinas de farmacia uno de esos elementos estructurales. Por ello, concluye esta Sentencia, que el art. 4.1 de la Ley 16/1997, es materialmente básico, y aunque puede ser discutido desde la perspectiva de su eficacia técnica, no puede serlo desde la óptica constitucional, pues conforma un mínimo común normativo para todo el territorio nacional, a la vez que permite expresamente a las Comunidades Autónomas que desarrollen su función planificadora.

El carácter materialmente básico del apartado segundo de este mismo precepto, que remite a las Comunidades Autónomas el establecimiento de las condiciones, plazos, forma y otros requisitos de la transmisión, está fuera de toda duda, pues sólo delimita las competencias que estas ostentan de acuerdo con las reglas constitucionales de distribución de competencias.

Una vez constatado el carácter básico de los apartados 1 y 2 del art. 4 de la Ley 16/1997, procede determinar si existe la contradicción alegada por los recurrentes. Estos parten de una interpretación de la legislación básica, según la cual, la Ley 16/1997 habría configurado una autorización real y no personal de las oficinas de farmacia, lo que resultaría incompatible con que los concursos para la adjudicación de nuevas farmacias se resuelvan en aplicación de unos baremos relacionados con el mérito y capacidad, propios de las autorizaciones que tienen en cuenta las condiciones personales del solicitante, y habría liberalizado su transmisión con la única condición de que el adquirente sea farmacéutico. No realizan, sin embargo, crítica alguna, ni siquiera se refieren indirectamente a ellos, de los criterios que impone el art. 41 de la Ley autonómica tanto para la autorización de nuevas farmacias como para la selección de los adquirentes de las farmacias ya autorizadas. Prueba de ello es que salvo en lo que respecta al segundo párrafo del art. 41.1 c) y ligado a la concepción de la autorización de farmacia como una autorización personal, el resto del precepto no ha sido impugnado, mientras que la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 47 se ha relacionado con los concretos criterios que el art. 41 impone. Siendo la carga de alegación una obligación de las partes, inherente a su deber de colaboración con este Tribunal, nuestro pronunciamiento debe limitarse a resolver la duda de constitucionalidad planteada.

Este Tribunal ya ha afirmado que la regulación por la Ley autonómica de un concurso para la adjudicación de las nuevas oficinas de farmacia lo que, dicho sea de paso, no ha sido impugnado en este proceso, no es contrario a lo establecido en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las oficinas de farmacia. Tampoco lo son los criterios de baremación relacionados con el mérito y capacidad, como son los méritos académicos, la formación posgraduada y la experiencia profesional, pues tratándose una “actividad privada” de incuestionable “interés público” (sujeta al régimen de autorización), aun sin tratarse estrictamente del acceso a la función pública, “resulta ineludible aplicar los principios de mérito y capacidad en el acceso al ejercicio de funciones propias del servicio farmacéutico, pudiendo entenderse que estas indicaciones están ínsitas en el principio de transparencia (recogido en el art. 11 de la Ley 3/1996). Todo ello sin perjuicio de que los principios del mérito y la capacidad resulten constitucionalmente exigibles como consecuencia del deber de la Administración pública, estatal o autonómica de servir a los intereses generales con objetividad (art. 103.1 CE) y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).” (STC 161/2011, de 19 de octubre, FJ 3).

La misma conclusión es predicable de la regulación de las transmisiones de las oficinas de farmacia. De un lado, la exigencia de una autorización previa a la transmisión, la que contempla el art. 47.1 de la Ley de farmacia de Andalucía, tiene cabida en la remisión del art. 4.2 Ley 16/1997 a la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los requisitos que deben cumplir las transmisiones de estos establecimientos sanitarios, y no se opone a la única condición que impone la Ley estatal relativa a que la transmisión se realice en favor de un farmacéutico. La determinación de si el ejercicio de un derecho es libre, o bien deben removerse previamente los obstáculos impuestos por la ley para su ejercicio —no otra cosa es la autorización previa de la transmisión—, no excede de lo que cabe entender como requisito del ejercicio de un derecho, pues ni siquiera afecta a su contenido. De otro, el art. 47.3 de la Ley de farmacia de Andalucía exige para la transmisión onerosa de oficinas de farmacia que el transmitente comunique a la Administración sanitaria las condiciones generales de la transmisión. Efectuada esta comunicación, la Administración dará a conocer los nombres de los farmacéuticos inscritos en el registro de posibles adquirentes que tengan la mayor puntuación, según el baremo de méritos que se establezca, de acuerdo con los principios de publicidad y transparencia, y con los apartados 1 y 2 del art. 41 de la Ley de farmacia de Andalucía, debiéndose tener especialmente en cuenta la valoración de la experiencia profesional. La transmisión deberá realizarse a favor del farmacéutico que, teniendo la mayor puntuación, acepte las condiciones y garantías exigidas por el transmitente.

En definitiva, nos encontramos ante un supuesto de limitación de la capacidad de elección del adquirente, perfectamente justificada en el marco de la función que cumplen en el sistema sanitario las oficinas de farmacia, cuyo titular debe ser farmacéutico, según se establece en la Ley estatal que proporciona la norma básica, y coherente con el modelo de oficina de farmacia diseñado, en el ejercicio legítimo de sus competencias, por el legislador autonómico. Un modelo en que el farmacéutico titular es, a la vez, prestador del servicio farmacéutico, motivo por el cual las condiciones personales son determinantes para la selección del número limitado de prestadores del servicio, resultando irrelevante a estos efectos cuál sea la vía utilizada para acceder al mismo, esto es, que los servicios se presten en farmacias de nueva apertura o en farmacias ya existentes.

Este precepto impone una nueva condición al ejercicio de un derecho, el de transmitir la oficina de farmacia, no prevista en la Ley 16/1997, que no se aplica a las primeras transmisiones de las farmacias que hayan sido autorizadas conforme a la regulación anterior, esto es, cuando esta condición no existía. Pues bien, la regulación autonómica sólo podría considerarse contraria a la legislación básica si impidiera que se materializase en el territorio de esa Comunidad Autónoma el criterio normativo común de la transmisibilidad (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 4). El art. 41.3 de la Ley de farmacia de Andalucía no contiene una prohibición absoluta de transmisibilidad de las oficinas de farmacia similar a la establecida por la Ley de Castilla La Mancha 4/1996, y declarada inconstitucional por la STC 109/2003, de 5 de junio, ni contempla una medida de efecto equivalente. Tampoco desnaturaliza esta figura, ya que sólo limita la libre elección del adquirente, dejando en manos del propietario la fijación del resto de condiciones y del precio que estime procedentes. Así pues, como quiera que esta condición impuesta por el art. 47.3 de la Ley de farmacia de Andalucía no impide la aplicación de la regla general de la transmisibilidad de las oficinas de farmacia en la Comunidad de Andalucía, debemos rechazar, también en este punto, la vulneración alegada de la legislación básica.

En definitiva, los arts. 33.2, el último inciso del último párrafo del art. 41.1 c) y el art. 47.1 y 3 de la Ley de farmacia de Andalucía no vulneran la legislación básica de sanidad y, en consecuencia, son conformes con la distribución constitucional de competencias.

Pero tampoco vulneran el derecho a la libre empresa que, en contra de lo que afirman los recurrentes, no sólo viene delimitado en el ámbito sanitario por el art. 89, y los apartados 2 y 4 del art. 103 LGS, sino, en lo que se refiere a los establecimientos de farmacia, por la Ley 16/1997 cuyas bases, como acabamos de afirmar, no se han visto vulneradas por la Ley autonómica. Como se afirma en la exposición de motivos de esta última, estamos ante una actividad regulada en razón de la garantía sanitaria, y no liberalizada, pues su ejercicio está sometido a la planificación, mediante la limitación del número de establecimientos farmacéuticos en función de criterios de población y distancias (art. 2), con la que se pretende asegurar la prestación del servicio a toda la población. A mayor abundamiento, bastará con señalar que los preceptos de la Ley general de sanidad que invocan los recurrentes, se limitan a reconocer este derecho en el ámbito sanitario, a declarar que las oficinas de farmacia son establecimientos sanitarios, y a reservar a los farmacéuticos propiedad de las oficinas de farmacia abiertas al público, sin que quepa deducir de ellos que el legislador ha configurado la libertad de empresa en el ámbito sanitario como un derecho ilimitado. Antes al contrario, la libertad de empresa está obligada a convivir con las limitaciones o restricciones que legalmente se le impongan, por la incidencia que tiene el interés público en la actividad que realizan (STC 109/2003, FJ 8), que en este caso, es la sanidad.

3. El art. 47.1 y 3 de la Ley de farmacia de Andalucía es impugnado, además, por otros dos motivos: la vulneración de la competencia legislativa estatal en materia civil y mercantil, y directamente relacionado con el anterior, la vulneración de la reserva de ley en esta materia.

En lo que atañe a la primera vulneración denunciada, cabe señalar que no se trata de un problema de constitucionalidad mediata, o de contradicción con la legislación básica, sino del entrecruzamiento de las competencias ejercidas por el Estado y la Comunidad Autónoma a partir de legítimos títulos competenciales: de un lado, el que asiste al Estado *ex* art. 149.1.8 CE; de otro el que tiene atribuido la Comunidad Autónoma en materia de ordenación de los establecimientos farmacéuticos. Así pues, el método a seguir debe ser, en primer lugar, determinar si la Comunidad Autónoma tiene competencia para dictar el precepto impugnado. Si la conclusión fuera afirmativa, habría que valorar si existe contradicción en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma para, una vez constatada la contradicción, determinar cuál es la competencia que debe prevalecer en atención al interés general al que cada uno sirve.

Como se anticipó, los apartados 1 y 3 del art. 47 de la Ley de farmacia de Andalucía se han dictado al amparo de su competencia de desarrollo legislativo sobre ordenación de las farmacias, tal y como por otra parte establece el art. 4.2 de la Ley 16/1997. El apartado 1 del art. 47 de la Ley de farmacia de Andalucía determina que la transmisión está sujeta a “una autorización administrativa que se realizará en las condiciones y con los requisitos de procedimiento que reglamentariamente se determinen”, sin que haya base alguna que permita deducir que la verdadera intención del legislador autonómico es habilitar al reglamento para que regule los negocios jurídicos —civiles o mercantiles— mediante los que la transmisión vaya a llevarse a efecto, para lo que no tendría competencia. Antes bien, de su tenor literal se deduce lo contrario, pues, a falta de una coma entre “autorización administrativa” y “que se realizará”, las condiciones y requisitos se predican de la autorización administrativa y no del negocio jurídico por el que se lleve a efecto la transmisión, sin que sea exigible al legislador autonómico que se refiera, expresamente, a los límites del gobierno autonómico en el ejercicio de su competencia reglamentaria. Descartada esta interpretación, decae inmediatamente la lesión de la competencia estatal sobre legislación civil y mercantil y, en consecuencia, la vulneración del principio de reserva de ley, que los recurrentes alegan opera en materia civil y mercantil, por tratarse de materias excluidas de la colaboración reglamentaria.

Tampoco el apartado 3 del art. 47 de la Ley de farmacia de Andalucía regula los requisitos de los contratos civiles, y menos aún entra en contradicción alguna con el art. 1449 del Código civil (CC), según el cual, el señalamiento del precio, que debe ser cierto, no podrá nunca dejarse al arbitrio de uno de los contratantes como límite a la regla general de que el precio se tendrá por cierto cuando se deje su señalamiento al arbitrio de persona determinada (art. 1447 CC). Ni la ley impone, en contra de lo que afirman los recurrentes, la convocatoria de un concurso público para cada transmisión, ni obliga a convocar uno nuevo en el caso de que las condiciones impuestas por el titular no sean aceptadas. Se limita a prescribir que cuando la transmisión sea onerosa, se lleve a efecto con el farmacéutico que, de todos los que acepten las condiciones y garantías exigidas por el transmitente, esté inscrito en el registro de adquirentes con la mayor puntuación. Y ello no afecta en modo alguno a la regulación del precio del negocio jurídico mediante el que se lleve a efecto la transmisión, que será, en todo caso, un precio cierto. Pero incluso aunque la ley exigiera un concurso específico para la transmisión de la farmacia, el procedimiento previo de selección del adquirente es independiente del precio del contrato, como bien demuestra la regla de que todos los contratos públicos y privados onerosos que tengan por objeto la transmisión de bienes tienen, por exigencia legal, un precio cierto [art. 1445 CC y art. 26.1 f) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre]. Ello no está reñido con que la selección del cocontratante se someta a procedimientos concurrenciales previos a su formalización.

4. Se impugna también el art. 13 de la Ley 22/2007, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. La elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales se realizará de acuerdo con lo establecido en la Ley 29/2006, de 26 de julio, y demás normativa reglamentaria aplicable, así como con lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia.

2. Las instalaciones donde se elaboren las fórmulas magistrales y preparados oficinales en las oficinas de farmacia, en los diferentes niveles de elaboración, requerirán de la autorización previa por parte de la Consejería competente en materia de salud, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

3. La elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales solo puede ser realizada por el farmacéutico titular o bajo su dirección, asumiendo la plena responsabilidad sobre los medicamentos que se elaboren en su oficina de farmacia, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el resto del personal de la oficina de farmacia que intervenga en estas actividades.

4. Las materias primas utilizadas en la preparación de fórmulas magistrales y preparados oficinales tendrán acción e indicación reconocidas legalmente en España. Así mismo, la formulación de estos preparados se acomodará a los términos de la formulación contenida en el Formulario Nacional o, en su defecto, a la autorización legal de las especialidades farmacéuticas que los contengan, de tal forma que siempre quede asegurado el cumplimiento de los requisitos de calidad, seguridad y eficacia.

5. Para la formulación magistral de preparados no incluidos en el Formulario Nacional, así como de principios activos o asociaciones no autorizadas como medicamentos en España, se requerirá autorización expresa del Ministerio competente en materia de sanidad y consumo, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente.

6. El farmacéutico, en casos excepcionales, podrá utilizar un medicamento como materia prima por desabastecimiento de alguna de las sustancias medicinales y solo en los dos supuestos siguientes:

a) Cuando en la receta se precise modificar la forma galénica de una especialidad, debido a que la situación clínica del o de la paciente requiera ese cambio. Deberá tenerse en cuenta que el cambio en la forma galénica no suponga una modificación sustancial de la velocidad de liberación del o de los principios activos.

b) Cuando en la receta y de manera justificada se requiera efectuar un ajuste terapéutico, al no existir ningún medicamento disponible con las dosis deseadas. En este supuesto, en la preparación resultante el farmacéutico deberá tener en cuenta las exigencias específicas de las especialidades de origen en cuanto a eficacia, inocuidad y estabilidad correspondientes. La responsabilidad de estos cambios recaerá sobre el profesional de la medicina que prescribe y en el farmacéutico elaborador.

Estas prácticas se comunicarán en cualquier caso a la Consejería competente en materia de salud, que podrá decidir sobre ellas, llegando incluso a la inmovilización cautelar si hubiera indicios razonables de riesgo para el paciente.

7. Queda prohibida la publicidad de fórmulas magistrales y preparados oficinales.”

Los recurrentes basan su impugnación en que este precepto regula las fórmulas magistrales y los preparados oficiales, lo que vulnera la competencia del Estado para legislar sobre los productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), competencia que comprende, de acuerdo con el art. 1 de la Ley estatal 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, la regulación de los medicamentos de uso humano y productos sanitarios, su investigación clínica, su evaluación, autorización, registro, fabricación, elaboración, control de calidad, almacenamiento, distribución, circulación, trazabilidad, comercialización, información y publicidad, importación y exportación, prescripción y dispensación, seguimiento de la relación beneficio-riesgo, así como la ordenación de su uso racional.

Para el encuadramiento competencial del precepto impugnado, y dado que los letrados de la Junta y Parlamento andaluz los consideran dictados en ejercicio del título competencial autonómico de ordenación farmacéutica y de ejecución de la legislación de medicamentos (art. 55.1 y 3 del Estatuto de Autonomía), resulta necesario recordar que la doctrina de este Tribunal ha considerado que debe entenderse por legislación de productos farmacéuticos, el conjunto de normas que tienen por objeto la ordenación de los medicamentos en cuanto “sustancias” cuya fabricación y comercialización está sometida —a través de las correspondientes actividades de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia— al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes y usuarios que los consumen (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 3). La regulación del régimen de producción o elaboración de los medicamentos constituye un aspecto central de la legislación sobre productos farmacéuticos por la especial incidencia que dicho régimen tiene en la salud de todos los ciudadanos como potenciales consumidores de medicamentos. Esta es una competencia de regulación completa que se extiende, incluso, al ámbito reglamentario, pues la expresión “legislación” debe entenderse en sentido material (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 9).

Ahora bien, cuando se trata de la dispensación, este Tribunal ha señalado que la legislación sobre productos farmacéuticos se yuxtapone con la de establecimientos farmacéuticos: “podemos entender que en la dispensación es discernible una doble vertiente: por una parte, la que tiene que ver con el medicamento mismo; y, por otra, la que tiene que ver con la función de la farmacia al dispensar aquél. Cada uno de dichos aspectos o vertientes es susceptible de una regulación diferenciada, respectivamente encuadrable en títulos competenciales asimismo diferentes. Y así nada cabe oponer a que el régimen jurídico de la dispensación de medicamentos, en todo aquello que resulte necesario para garantizar la seguridad de los tratamientos que se han prescrito, se incardine en la materia relativa a la ‘legislación sobre productos farmacéuticos’, puesto que ello se aviene perfectamente con el sentido que tiene la referencia a esta materia en el número 16 del art. 149.1 CE, junto con las ‘bases y coordinación general de la sanidad’. En efecto, la protección de la salud, encomendada al Estado en su dimensión básica, se encuentra reforzada por la atribución al propio Estado de una competencia más amplia, que se extiende a la plenitud legislativa, en lo relativo a la regulación de los productos farmacéuticos y en su seno a los medicamentos de uso humano, lo que encuentra su justificación en la potencial peligrosidad de estos productos” (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 9).

Expuesto el alcance de los títulos competenciales que asisten al Estado, procede señalar que los apartados 4, 5, 6 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, regulan la elaboración de los medicamentos, en concreto de las fórmulas magistrales y productos oficinales, pues establecen los componentes que se pueden utilizar y los métodos de elaboración, tanto en supuestos normales como excepcionales de desabastecimiento. El apartado 7 de este mismo precepto prohíbe la publicidad en términos idénticos a los utilizados por el art. 44.3 de la Ley 29/2006. Estando afectada la elaboración y publicidad de los medicamentos, y con ellos los derechos de los pacientes cuya protección justifica esta competencia legislativa más amplia del Estado, el título competencial para su regulación es el de “legislación sobre productos farmacéuticos”, que corresponde a la competencia exclusiva del Estado. Al carecer la Comunidad Autónoma de Andalucía de competencia para regular la elaboración y publicidad de los medicamentos, procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 4, 5, 6, y 7 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, sin tener que entrar a valorar si existe o no contradicción entre la regulación autonómica y la Ley estatal 29/2006, pues conforme a la doctrina de este Tribunal, “la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9]” (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).

El apartado 1 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía no vulnera la competencia estatal para regular los productos de farmacia pues, lejos de contener una regulación sustantiva, se limita a establecer que la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales se realizará de acuerdo con lo establecido en la Ley 29/2006, de 26 de julio, y demás normativa reglamentaria aplicable, así como con lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia.

El apartado 2 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de autorización de las instalaciones donde se elaboren las fórmulas magistrales y preparados oficinales, en los términos que reglamentariamente se establezcan. Se trata de una competencia ejecutiva que no contradice lo establecido en la Ley 29/2006, y que tiene cabida en la competencia autonómica para la ejecución de la legislación de productos farmacéuticos (art. 55.3 del Estatuto de Autonomía) siempre y cuando se interprete que la remisión al reglamento no lo es para regular las condiciones materiales de las instalaciones en las que se elaboren este tipo de medicamentos, sino para meros aspectos organizativos, pues, una vez más, debemos reiterar que la competencia legislativa del Estado sobre los medicamentos no sólo comprende la regulación por ley sino también la regulación por reglamento. Esta interpretación conforme se llevará al fallo.

El apartado 3 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía establece que la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales sólo puede ser realizada por el farmacéutico titular o bajo su dirección, asumiendo éste la plena responsabilidad sobre los medicamentos que se elaboren en su oficina de farmacia, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el resto del personal de la oficina de farmacia que intervenga en estas actividades. En cuanto a la dispensación de medicamentos, cabe señalar que la Ley 29/2006, no contempla unas específicas garantías sustantivas de dispensación de los medicamentos en las farmacias.

Es el art. 5 de la Ley 16/1997, el que establece la presencia y actuación profesional de un farmacéutico como condición y requisito inexcusable para la dispensación al público de medicamentos, y no lo hace en ejercicio de la competencia estatal de legislación de productos farmacéuticos, sino en ejercicio de su competencia básica en materia de sanidad. La reserva al titular de la oficina de farmacia de la función de dispensación de las fórmulas magistrales y productos oficinales, puede incardinarse en la competencia autonómica de ordenación de las farmacias y definición del modelo farmacéutico, por cuanto se trata de regular la forma de actividad farmacéutica, asociando la propiedad de la oficina a la obligación de realizar en ella una actividad profesional, sin que esté en modo alguno en juego la salud y derechos de los pacientes, —ya garantizados con la exigencia de la presencia de un farmacéutico—, sino la organización y el modelo de establecimiento por el que el legislador autonómico ha optado en el marco de las bases estatales. No existe tampoco contradicción alguna entre esta previsión y la norma básica del art. 5 de la Ley 16/1997, que se limita a establecer la intervención de un farmacéutico titulado en la actividad de dispensación de cualquier medicamento y no sólo de fórmulas magistrales y productos oficinales y le hace responsable de garantizar el servicio a los usuarios.

No cabe, sin embargo, llegar a la misma conclusión cuando se trata de elaboración de los medicamentos. La previsión según la cual es el titular quien debe asumir la elaboración o dirección de la preparación de fórmulas magistrales y preparados oficinales que se realicen en su farmacia y responder de ellos, incide directamente en la competencia estatal para la ordenación de los productos farmacéuticos, por lo que, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia en la materia, resulta inconstitucional aunque se limitara a repetir la regulación estatal.

En definitiva, una vez eliminados los incisos “la elaboración” y “asumiendo la plena responsabilidad sobre los medicamentos que se elaboren en su oficina de farmacia” del apartado 3 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, el resto del precepto no es inconstitucional.

5. Se impugna finalmente el inciso del art. 40.1 a) de la Ley de farmacia de Andalucía, que establece que “si la inhabilitación profesional o suspensión definitiva de funciones se hubiera producido en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia, las autorizaciones caducarán aunque existan otros cotitulares”. Los recurrentes alegan que se trata de una norma sancionadora cuya inconstitucionalidad derivaría de la infracción del art. 25 CE, puesto en relación con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, en cuanto obliga a quienes no son autores de la infracción a responder de las consecuencias de la infracción cometida por el cotitular, y establece una sanción desproporcionada que no tiene en cuenta factores tales como la participación en la titularidad de la oficina de farmacia. Tanto la Junta como el Parlamento de Andalucía rechazan que se trate de una norma sancionadora, y sostienen que constituye una norma restrictiva de derechos debida a la configuración que el legislador autonómico ha realizado de la autorización de la actividad de la oficina farmacéutica.

Nuestro pronunciamiento sobre las vulneraciones constitucionales alegadas debe partir, sin duda, de la naturaleza del inciso impugnado, pues es doctrina constitucional reiterada que las garantías que la Constitución prevé para los actos de contenido punitivo, no resultan, sin más, exigibles a los actos restrictivos de derechos o desfavorables (por todas, STC 34/2003, de 25 de febrero, FJ 2).

El inciso impugnado se inscribe en el art. 40 de la Ley de farmacia de Andalucía, que regula las causas de caducidad de la autorización de instalación y funcionamiento de la oficina de farmacia. Se distingue entre las referidas a su titular, y las derivadas de no haber transmitido la farmacia en el plazo de veinticuatro meses a contar desde que se haya producido alguno de los hechos enumerados en este mismo precepto. Entre las causas referidas a su titular, además de la renuncia y el cierre definitivo, se contempla la caducidad de la autorización por inhabilitación profesional del titular por periodo superior a dos años o en caso de suspensión definitiva de funciones, siendo así que esta causa es aplicable en las farmacias que tengan cotitulares, sólo cuando la suspensión o inhabilitación se haya producido en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia. A pesar de que las segundas causas de revocación se refieren a la no transmisión de la farmacia cuando se producen determinados hechos, estos también afectan a las condiciones personales del titular, pues la obligación de transmitir la oficina de farmacia cuyo incumplimiento conlleva la revocación de la autorización nace con la declaración judicial de ausencia, la incompatibilidad legal, la incapacidad permanente o el fallecimiento del titular. En otras palabras, salvo los supuestos de renuncia y de cierre definitivo del establecimiento, que parten de la voluntad del titular de la oficina de farmacia de dejar de prestar el servicio, el resto de causas que conllevan revocación de la licencia de actividad y funcionamiento, se refieren a la pérdida de las condiciones exigibles al farmacéutico titular para la prestación del servicio a que viene obligado por la Ley autonómica.

El legislador no ha configurado formalmente el inciso impugnado como una sanción para los cotitulares. El régimen sancionador se regula en los arts. 72 y ss., determinando que son sujetos responsables de las infracciones en materia de atención y ordenación farmacéutica las personas físicas o jurídicas que, por acción u omisión, hubiesen participado en aquellas mediando dolo, culpa o mera inobservancia. Las conductas tipificadas como infracciones contemplan las relativas al incumplimiento de lo establecido en la Ley autonómica, como es el caso de la tipificación como infracción leve del “incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones, actuaciones o prohibiciones que determina la presente Ley, incluidas las que tienen que ver con las funciones y servicios de las oficinas de farmacia y servicios farmacéuticos, si no ha sido calificado como falta grave o muy grave” [art. 74 d) de la Ley de farmacia de Andalucía], y de las prescripciones establecidas en otras normas, como es el caso, por ejemplo, de las que atañen a la dispensación y elaboración de fórmulas magistrales [arts. 75.1 m) y s) y 76 f) de la Ley de farmacia de Andalucía]. Las sanciones o son de carácter pecuniario, o bien comprenden, en el caso de las muy graves, la clausura temporal del establecimiento durante un plazo máximo de cinco años (art. 77 de la Ley de farmacia de Andalucía)

Pero esta constatación no es suficiente. Como este Tribunal afirmó en la STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, “ni el *nomen iuris* empleado por la Administración o asignado por la Ley, ni clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25 resultan aplicables (SSTC 164/1995, FJ 4; y 239/1988, FJ 3). Y que —por más que resulte significativo— tampoco basta por sí sola a estos efectos que la medida de que se trata … se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el ciudadano y la administración o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos (STC 239/1988, FJ 2; ATC 323/1996, FJ 3).”

En otras palabras, si lo que exige la Constitución es que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración se someta a las garantías sustantivas y procedimentales propias del ejercicio de esta potestad, resulta necesario indagar, más allá de lo que la Ley establezca, si estamos, en efecto, ante el ejercicio de la potestad sancionadora. Si así fuera, las garantías que derivan de la Constitución serán predicables de la actuación administrativa con independencia de que el legislador no la haya considerado sanción. Por el contrario, la configuración por el legislador como sanción de lo que no es materialmente tal, conduce derechamente a que el incumplimiento de las garantías por éste establecidas quede limitado a un problema de legalidad ordinaria pero, en modo alguno, a la vulneración de las garantías que la Constitución contempla para el ejercicio de esta potestad. Es el mismo argumento que viene utilizando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para garantizar la aplicación de las cláusulas fundamentales de los arts. 6 y 7 del Convenio con independencia de la calificación formal que le otorguen los Estados: “Si los Estados contratantes pudieran a su discreción, clasificando una infracción de ‘administrativa’ en lugar de penal, excluir la vigencia de las cláusulas fundamentales de los arts. 6 y 7, la aplicación de estos se encontraría subordinada a la su voluntad soberana. Una libertad de esta extensión podría conducir a resultados incompatibles con el objeto y la finalidad del Convenio” [STEDH de 21 de febrero de 1984, *caso Öztürk*, serie A, núm 73 (70)] Precisamente por ello, la calificación que según el derecho del Estado otorgue al acto restrictivo de derechos sólo tiene un “valor relativo”, no constituye más que “un punto de partida” [STEDH de 22 de mayo de 1990, *caso Weber*, serie A, núm. 177, (31-32)].

6. Debemos indagar, en consecuencia, la verdadera naturaleza de la caducidad —revocación—, tal y como por otra parte exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con ser importante, no es determinante a los efectos de determinar si la caducidad prevista tiene naturaleza sancionadora, que se produzca como consecuencia de la imposición de una sanción previa (STC 276/2000, FJ 3).

No es tampoco determinante, pero sí indicativa, la entidad de la sanción impuesta, en la medida en que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que el carácter limitado de la cuantía de la sanción no es un factor decisivo para excluir una infracción de la aplicabilidad del art. 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales [Sentencia de 23 de noviembre de 2006, *caso Jussila*, núm. 73053/01, (35)]. En todo caso, no cabe duda de que la revocación de la autorización de instalación y funcionamiento que se impone a los cotitulares, en cuanto conlleva la pérdida de la actividad empresarial, tiene una entidad mayor que las sanciones contempladas en la ley, de carácter pecuniario, y que sólo alcanzan, en el caso de infracciones muy graves, el cierre del establecimiento por un plazo máximo de cinco años.

Sí es determinante a los efectos de precisar la verdadera naturaleza de la revocación cuál es la función que pretende conseguirse a través de la imposición de la medida restrictiva en la que la caducidad-revocación consiste: (i) si tiene carácter general porque protege los derechos e intereses de los miembros de la comunidad y se dirige potencialmente a la población entera y (ii) si la finalidad de la pena es punitiva y disuasoria al mismo tiempo [SSTEDH 21 de febrero de 1984, caso *Öztürk*, serie A, núm 73, (53); de 22 de mayo de 1990, caso *Weber* serie A, núm. 177 (33), y de 27 de agosto de 1991, caso *Demicoli*, serie A, núm 210 (33)].

La concurrencia del primer requisito es innegable, pues con la sanción impuesta se protege a los usuarios del servicio de farmacia, de manera que se dirige potencialmente a la protección de la comunidad. Para la determinación de la concurrencia del segundo de los requisitos establecidos es necesario atender a la función que la revocación tiene encomendada dentro del sistema, debiendo precisarse si tiene una función represiva —en cuyo caso, tratándose de una medida restrictiva de derechos que se impone como consecuencia de una infracción de la Ley, sólo podría justificarse, constitucionalmente, como sanción—, o si, por el contrario, a través del mismo se persiguen otras finalidades justificativas de las que se encuentre ausente la idea de castigo y que permitan, por lo tanto, aplicarlo sin necesidad de observar las garantías constitucionales que rigen la imposición de las sanciones. (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 4).

Esta es, en esencia, la característica de las sanciones y lo que las “distingue de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados)” (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 3).

La revocación de una autorización de instalación y funcionamiento por pérdida sobrevenida de las condiciones o requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad autorizada, con ser un acto restrictivo de derechos, no es, en abstracto considerada, una medida sancionadora, sino la consecuencia lógica de la naturaleza misma del acto autorizatorio. Si la autorización permite u otorga, como en este caso en que existe un número limitado de prestadores del servicio, el derecho al ejercicio de una actividad regulada por la norma, estableciendo las condiciones en que puede ejercerse, cuando el derecho deja de existir por pérdida sobrevenida de los requisitos esenciales exigidos para su lícito ejercicio, siendo el legislador el que debe determinar cuáles son, la autorización habrá perdido su razón de ser y podrá ser revocada en las condiciones que la norma prevea. Es por ello que resulta irrelevante la causa que haya provocado la pérdida de los requisitos, pues ya proceda de la imposición de una sanción, o de hechos derivados de la conducta del titular o ajenos por completo a su voluntad, lo relevante es que se carece de ellos y es, precisamente, esta pérdida sobrevenida la que justifica la revocación de la autorización.

La Ley de farmacia de Andalucía establece un modelo de farmacia que asocia la titularidad de la oficina de farmacia con la actividad profesional de su titular en ella. Por esta razón, las autorizaciones para la apertura de nuevas oficinas de farmacia se otorgan en función de criterios de mérito y capacidad de sus titulares, y la transmisión de oficinas ya autorizadas se somete similares criterios. Ello tiene reflejo en las funciones que deben asumir los titulares dentro de los requisitos técnicos sanitarios que deben cumplir las oficinas de farmacia, el art. 23 de la Ley de farmacia de Andalucía no sólo exige la presencia de un farmacéutico en el horario en que se mantenga abierta, sino la presencia y actuación profesional del titular de la farmacia durante el horario mínimo obligatorio, regulándose los supuestos de sustitución por ausencia. Cuando la farmacia tiene más de un titular, este requisito debe cumplirse por todos los cotitulares mediante un sistema de turno durante el horario mínimo obligatorio.

Teniendo en cuenta la regulación expuesta, podría afirmarse que el inciso impugnado responde, sencillamente, a la finalidad de restaurar la legalidad que se habría visto perturbada por la pérdida sobrevenida de los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad. Sin embargo, la interpretación sistemática de la norma lleva a la conclusión contraria, esto es, que la revocación de la autorización por la sanción de inhabilitación para el ejercicio profesional durante más de dos años o por la suspensión definitiva de funciones de uno de los farmacéuticos titulares cuando la falta se ha cometido en el ejercicio de sus funciones en la farmacia, tiene un componente sancionador, represivo o de castigo, que responde a una previa valoración negativa de la conducta del cotitular de la autorización.

La inhabilitación por más de dos años o la suspensión definitiva de funciones conlleva en todo caso la revocación de la autorización de actividad cuando la oficina de farmacia tiene un solo titular. La ley entiende que la imposibilidad de ejercer la función profesional en la oficina de farmacia por un periodo especialmente dilatado o indefinidamente impide la prestación del servicio de interés público en las condiciones establecidas. Sin embargo cuando existen varios cotitulares, sólo se contempla la revocación de la autorización cuando la suspensión o inhabilitación se ha producido como consecuencia de una infracción cometida en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia. Si la causa de la revocación de la autorización fuera la pérdida, como consecuencia de la inhabilitación o separación de uno de sus cotitulares, de los requisitos exigidos por la norma para la adecuada realización de la actividad de la oficina de farmacia, no cabría distinguir según el motivo que lo ha generado, pues lo definitivo es que no podría cumplirse con la obligación de permanencia y ejercicio profesional en las condiciones legalmente establecidas. Así lo corrobora, además, el art. 40 b) de la Ley de farmacia de Andalucía cuando establece que la imposibilidad de uno de los cotitulares para el ejercicio de la actividad profesional en la farmacia de la que es titular, como es el caso de la incapacidad laboral permanente, o incompatibilidad legal, permite al cotitular mantener la autorización de instalación y funcionamiento en los mismos términos en que fue otorgada, sin necesidad de transmisión. En otras palabras, la disponibilidad para prestar su función de todos los cotitulares de la oficina de farmacia no es un requisito necesario para el correcto funcionamiento del establecimiento y la adecuada prestación de este servicio público virtual o impropio.

En la medida en que la revocación no viene determinada por la pérdida de las condiciones personales o requisitos establecidos para la prestación de la actividad, sino porque la inhabilitación o separación definitiva procede de una infracción especialmente grave cometida en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia, no pretende el restablecimiento de la legalidad, sino que se configura materialmente como una sanción accesoria a la de inhabilitación o separación definitiva de funciones de la que responden los cotitulares de la farmacia. Y ello determina, necesariamente, la aplicación de las garantías sustantivas y procedimentales que los arts. 25 y 24.2 CE consagran para las sanciones administrativas.

7. Cuestionan los recurrentes la constitucionalidad del precepto legal por vulneración del principio de personalidad de la sanción, ya que la revocación de la autorización se impondría a persona que no ha sido el autor material de la infracción consecuencia de la cual se ha dictado el acto restrictivo de derechos y, por tanto, no serían responsables de los hechos tipificados por el precepto.

Este Tribunal ha señalado que “la responsabilidad subjetiva comporta como corolario la consagración del principio de personalidad de las penas o sanciones y en este sentido hemos afirmado que ‘entre los principios informadores del orden penal se encuentra el principio de personalidad de la pena, protegido por el art. 25.1 de la norma fundamental (STC 254/1988, FJ 5), también formulado por este Tribunal como principio de la personalidad de la pena o sanción (STC 219/1988, FJ 3), denominación suficientemente reveladora de su aplicabilidad en el ámbito del Derecho administrativo sancionador’ (STC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4). También la STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 4, sobre la aplicación del principio de personalidad de las penas (o sanciones) ha declarado: ‘El principio de personalidad de las penas, que forma parte del de legalidad penal y se encuentra, por tanto, comprendido en el derecho reconocido en el artículo 25.1 CE’, pues ‘implica que sólo se puede responder penalmente por los actos propios y no por los ajenos’ (STC 125/2001, de 4 de junio, FJ 6)” (ATC 237/2012, de 11 de diciembre).

Sin embargo, el principio general de la personalidad de las penas y sanciones no conlleva en todo caso la inconstitucionalidad de la responsabilidad solidaria o por actos de terceros cuando se trata de sanciones administrativas. Así lo afirmó este Tribunal en la STC 76/1990, de 26 de abril: “No es trasladable al ámbito de las sanciones administrativas la interdicción de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho Penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal que hacerlo a través del pago de una suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales. De ahí la necesidad de tener en cuenta … que la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho Administrativo sancionador, no puede hacerse mecánicamente y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico”.

Así, por otra parte, lo han considerado los AATC 193/2007, de 26 de marzo, y 237/2012, de 11 de diciembre, FJ 5, al afirmar que la responsabilidad administrativa por culpa  *in eligendo*  o  *in vigilando*  de los titulares de licencias de explotación de actividades no es inconstitucional cuando es construida sobre la posición del titular de la autorización como garante del cumplimiento de las condiciones administrativas y que justifica que se exija a éste el deber de prevenir que la persona dependiente realice determinadas acciones. Cuando se trata de garantizar la observancia de la normativa sobre la explotación de la actividad que le es exigible, en primer lugar, al titular de la licencia, no se establece una responsabilidad por el hecho de otro, sino por el incumplimiento del deber de garantía que la ley impone a determinadas personas. Por tanto, no se lesiona el art. 25 CE y tampoco el art. 9.3 CE.

La aplicación de la doctrina antes señalada al presente supuesto exige determinar si la Ley establece el deber de los cotitulares de las farmacias de garantizar que la actividad autorizada se realice conforme a las normas reguladoras, y de prevenir las infracciones administrativas cometidas por otros, en cuyo caso la sanción impuesta lo sería no por infracciones cometidas por terceros sino por el incumplimiento del deber de garantía que la Ley impone, como, por otra parte, lo permite el apartado tercero del art. 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, al contemplar la responsabilidad solidaria o subsidiaria por infracciones cometidas por terceros cuando la ley sectorial les obligue a prevenir las infracciones administrativas cometidas por otros.

La legislación estatal básica (art. 5 de la Ley 16/1997) encomienda a los titulares de la oficina de farmacia la responsabilidad de garantizar el servicio farmacéutico a los usuarios. La Ley de farmacia de Andalucía establece la responsabilidad solidaria de los cotitulares por el cumplimiento de las obligaciones que se exigen en la ley [art. 2 g) de la Ley de farmacia de Andalucía]. En consecuencia, el titular o los titulares están obligados a prevenir las infracciones que se puedan cometer con motivo de la prestación del servicio, ya que inciden, necesariamente, en el desarrollo de la actividad para la que han sido autorizados. A estos efectos, es irrelevante cual sea la relación existente —dependencia o cotitularidad— entre quien comete la infracción y quien resulta responsable según la Ley, pues lo determinante es la existencia de un deber de garantía, que no puede tacharse de arbitrario en cuanto que incumbe a los titulares de la actividad autorizada, y cuyo incumplimiento determina la imposición de la sanción. Así pues, siendo todos los propietarios garantes por igual de la correcta prestación de la actividad autorizada, siendo la inhabilitación causante de la revocación la consecuencia del incorrecto desempeño profesional del farmacéutico titular en la oficina de farmacia cuya autorización es revocada, no estamos ante un supuesto de responsabilidad por actos de terceros sino de responsabilidad por el incumplimiento del propio deber de garantía impuesta por la norma a cada uno de los cotitulares.

Ahora bien, también en el caso de responsabilidad solidaria es exigible la culpabilidad, ya lo sea en su grado mayor o “dolo”, o en su grado menor, a título de negligencia o falta de la diligencia media debida en el papel de garante del cumplimiento de las normas del servicio de interés público que presta la oficina de farmacia, tal y como afirmó este Tribunal en la STC 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3, al señalar que había existido “un indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa” y se recogió nuevamente en la ya citada STC 76/1990, de 26 de noviembre, FJ 4 A), en la que se afirma que la responsabilidad requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve: “Es cierto que, a diferencia de lo que ha ocurrido en el Código Penal, en el que se ha sustituido aquel término por la expresión ‘dolosas o culposas’, en la LGT se ha excluido cualquier adjetivación de las acciones u omisiones constitutivas de infracción tributaria. Pero ello no puede llevar a la errónea conclusión de que se haya suprimido en la configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa. En la medida en que la sanción de las infracciones tributarias es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal resultado sería inadmisible en nuestro ordenamiento”.

En definitiva, el inciso impugnado, al haber regulado la caducidad como la consecuencia necesaria y automática de la sanción impuesta al cotitular por actos cometidos en el ejercicio de su actividad profesional en la oficina de farmacia, y no como una sanción para el resto de cotitulares, ignora, vulnerándolas, las garantías de los arts. 25 y 24.2 CE, y por tanto es inconstitucional.

8. Los recurrentes alegan, finalmente, la desproporción de la sanción que se impone a los cotitulares al no tener en cuenta la participación del responsable solidario en la propiedad de la farmacia, de manera que la inhabilitación del farmacéutico con muy escasa participación en la misma llevaría a la revocación de la autorización para los cotitulares con mayor participación. La Ley impugnada sólo tiene en cuenta el porcentaje de participación a los efectos de determinar el mínimo exigible —un porcentaje de participación no inferior a un 20 por 100 del valor total de la misma— para que la autorización de actividad pueda ser otorgada a varios farmacéuticos. Así, las obligaciones que la Ley impone a los farmacéuticos titulares no dependen del porcentaje de participación de cada uno de ellos, pues el art. 23.2 de la Ley de farmacia de Andalucía se limita a establecer que en caso de cotitularidad el requisito de presencia y actuación profesional del farmacéutico se cumplirá por todos los cotitulares mediante un sistema de turnos durante el horario mínimo obligatorio, quedando, pues, a la libre disposición de las partes con excepción del límite impuesto. La participación tampoco se tiene en cuenta en la fase de acceso, de manera que los méritos alegados por quienes solicitan conjuntamente la autorización se valoran al margen de la participación en la actividad económica. Este elemento tampoco incide en la facultad que se reconoce a los cotitulares, por muy pequeña que sea su participación, de acrecerla cuando uno de los cotitulares renuncie a ella. En definitiva, si el legislador ha configurado un régimen de derechos y deberes basado en la solidaridad de los cotitulares y no en la participación en la actividad económica, la aplicación de este mismo principio al régimen sancionador no resulta desproporcionada.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que no es inconstitucional el art. 13.2 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía siempre y cuando se interprete en el sentido establecido en el fundamento jurídico 4.

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “elaboración” y “asumiendo la plena responsabilidad sobre los medicamentos que se elaboren en su oficina de farmacia” del apartado 3 del art. 13 y los apartados 4, 5, 6 y 7 del art. 13 de la Ley impugnada.

3º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “Si la inhabilitación profesional o la suspensión definitiva de funciones se hubieran producido en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia, las autorizaciones caducarán aunque existan cotitulares” del art. 40.1 a) de la Ley impugnada.

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 182/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:182

Recurso de inconstitucionalidad 6985-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

Competencias sobre defensa, Fuerzas Armadas, aguas, obras públicas, protección ambiental y espacios naturales protegidos: nulidad de los preceptos legales autonómicos que prohíben la realización de maniobras y ejercicios militares en una zona de interés para la defensa (STC 154/2014).

1. Todos los ángulos de la presente controversia han quedado resueltos por la STC 154/2014, a cuyas conclusiones hemos de remitirnos [FJ 2].

2. En la medida en que la norma autonómica no impide, ni expresa ni implícitamente, la aplicación de las excepciones previstas en la legislación básica, debemos rechazar que los incisos impugnados, que se limitan a ordenar las actividades que se realicen en los espacios protegidos, vulneren la legislación básica en materia de medio ambiente (STC 154/2014) [FJ 2 b)].

3. En caso de concurrencia de competencias en materia de ordenación de los recursos naturales sobre el mismo espacio físico, los planes y actuaciones que realice el Estado se impondrán, con desplazamiento, que no inconstitucionalidad, de la competencia autonómica legítimamente ejercida en materia de espacios naturales, pues la limitación general de usos seguirá siendo legítima y constitucional aunque no opere en el caso concreto en que concurran las condiciones excepcionales establecidas por la legislación básica [FJ 2 c)].

4. Debemos descartar la vulneración por las disposiciones impugnadas de la competencia del Estado sobre aguas supracomunitarias, *ex* art. 149.1.22 CE, pues la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, cuando se den las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada [FJ 2 d)].

5. En materia de defensa nacional, *ex* art. 149.1.4 CE, el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario [FJ 2 e)].

6. Las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico en materia de defensa nacional deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación, de esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares que se vayan a realizar sobre el espacio protegido estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia sobre espacios naturales protegidos (STC 82/2012) [FJ 2 f)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6985-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los incisos 9, 13 y 23 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30, 31 y 36 del apartado 2.2.4, todos ellos del Anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de diciembre de 2011, la Abogada del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los incisos 9, 13 y 23 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30, 31 y 36 del apartado 2.2.4, todos ellos del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Los incisos impugnados declaran la incompatibilidad de determinados usos, aprovechamientos y actividades con la conservación de los diferentes recursos naturales objeto de protección mediante la declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara. Tal incompatibilidad, en la práctica, se traduce en una prohibición de que aquellos usos, aprovechamientos y actividades puedan llevarse a cabo en ese territorio protegido. Enlazando con el art. 3.1 de la Ley impugnada, se concluye que la prohibición deviene vinculante para las Administraciones públicas cuya actuación incida sobre el parque natural. La Ley impugnada entra así en conflicto con diversas competencias estatales:

(i) La competencia estatal *ex* art. 149.1.22 CE en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma ha quedado plasmada en el principio de unidad de gestión e indivisibilidad de las cuencas hidrográficas (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13). Resulta contraria a dicho principio la compartimentación de las cuencas en función del territorio de las Comunidades Autónomas, con desconocimiento de las competencias del Estado (SSTC 227/1988, citada; 161/1996, de 17 de octubre, y 32/2011, de 17 de marzo).

El agua, además de un bien de dominio público de titularidad estatal, constituye el soporte físico sobre el que se proyecta una diversidad de actividades, objeto de distintos títulos competenciales sectoriales (agricultura, pesca fluvial, espacios naturales, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, sanidad). Este fenómeno de concurrencia no puede resolverse en términos de exclusión, sino que requiere la acomodación o integración de las respectivas competencias, aunque, en todo caso, si se agotasen los mecanismos de cooperación, la colisión de competencias ha de resolverse a favor del interés prevalente que, en principio y salvo excepciones, será el de la Administración General del Estado.

En este recurso de inconstitucionalidad, el entrecruzamiento de competencias sobre el recurso hidráulico debe atender a uno de los aspectos esenciales de la competencia estatal: los usos y aprovechamientos hidráulicos están necesariamente interrelacionados, lo que determina la necesidad de su ordenación racional mediante el principio material de jerarquía de usos y el principio formal de unidad de gestión. Tales principios implican que la Administración competente no puede verse condicionada ni interferida por decisiones de otras Administraciones, ya que ello atentaría contra el principio de unidad de gestión. Tampoco los concesionarios o los titulares de autorizaciones pueden ver influenciado ni mediatizado su derecho por criterios o autoridades distintas de las que fundaron su otorgamiento, puesto que ello alteraría también el principio de unidad de gestión y, probablemente, la jerarquía de usos establecida por la Ley (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 13).

(ii) El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La competencia autonómica está recogida en el art. 32. 2 y 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. El Tribunal ha establecido importantes principios acerca de la delimitación competencial en este ámbito material [SSTC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 16 a 20; 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)].

(iii) La competencia estatal sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE) se ve comprometida porque muchas de las obras hidráulicas son obras públicas pertenecientes a esta categoría, que comprende su planificación, construcción, conservación, financiación, uso y explotación (STC 65/1998, de 18 de marzo).

Interpretando conjuntamente las reglas 22 y 24 del art. 149.1 CE puede señalarse que son de competencia estatal las presas de interés general —tanto en cuencas intracomunitarias como en cuencas intercomunitarias— y las que afectan a más de una Comunidad Autónoma, entendiendo por obras de interés general las así declaradas formalmente como tales, y aquellas en las que implícitamente también se encuentra presente dicho interés.

(iv) Sobre la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.4 CE en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, el Tribunal Constitucional ha manifestado que, cuando la Comunidad Autónoma ejerce competencias propias de proyección general, debe hacerlo con respeto a las competencias exclusivas del Estado, no pudiendo ignorar, anular o perturbar éstas, estableciendo regulaciones incompatibles con ellas (SSTC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5; y 149/1991, de 4 de julio; y ATC 428/1989, de 21 de julio, FJ 4).

b) (i) Los incisos 9 y 13 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30 y 31 del apartado 2.2.4, ambos del anejo 2, declaran como usos, aprovechamientos y actividades incompatibles, y por tanto prohibidas en el parque natural, las obras de drenaje y desecación, la construcción de presas, canales y trasvases, las centrales hidroeléctricas, la construcción o ampliación de embalses o acequias, los dragados y las nuevas explotaciones de recursos hídricos.

Los recursos hidráulicos existentes en el parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara forman parte del dominio público estatal al tratarse de aguas intercomunitarias y, por ello, los incisos impugnados vulneran frontalmente las competencias estatales. El régimen de uso y aprovechamientos de estas aguas no puede verse condicionado o limitado por el ejercicio de las competencias autonómicas sobre espacios naturales protegidos o sobre medio ambiente, aunque, debido a su incidencia sobre las competencias hidráulicas, habrán de tenerse en cuenta en la elaboración de los correspondientes planes y el otorgamiento de las concesiones oportunas. En tal sentido, la legislación sobre aguas ha arbitrado diversos mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas (arts. 41, 79 y 98 del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y arts. 76 a 82 del Reglamento de la planificación hidrológica).

En aplicación del texto refundido de la Ley de aguas, las competencias para alterar los cauces, las presas y embalses, desviar el curso de los ríos y construir presas y diques corresponden inexcusablemente a los organismos de cuenca, pues son parte esencial de la administración del recurso hidrológico. Sobre su ejercicio no puede establecerse la carga o interferencia de una prohibición vinculante de la Comunidad Autónoma, en tanto supone condicionar la competencia en materia de aguas a criterios de protección medioambientales que no pueden prevalecer sobre las competencias del Estado (hidrológicas o de obras públicas de interés general). En definitiva, la regulación autonómica que se impugna constituye una intervención directa en el dominio público hidráulico con entero desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo, cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita cohonestar las facultades de intervención que respectivamente corresponden a cada Administración (STC 15/1998, de 22 de enero, FJ 7).

(ii) La vulneración del art. 149.1.24 CE se fundamenta en que la observancia de los incisos recurridos impide ejecutar en las cuencas intercomunitarias del espacio natural protegido cualesquiera obras hidráulicas declaradas de interés general y competencia de la Administración general del Estado (art. 46 del texto refundido de la Ley de aguas), infringiendo los arts. 124 y 128 del texto refundido de la Ley de aguas, y prescindiendo de la coordinación de competencias concurrentes sobre el medio hídrico prevista en este último precepto.

(iii) La violación del art. 149.1.23 CE resulta de la imposibilidad de dar cumplimiento a la legislación básica medioambiental. La prevalencia que art. 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad otorga a las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales sobre otros los instrumentos de ordenación es de posible excepción si así se decide con carácter público y motivado, por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social o económica. El art. 45.5 establece una regulación análoga para las zonas integradas en la Red Natura 2000 (caso del Macizo del Pico de Lobo-Cebollera, que forma parte del parque natural).

El carácter “determinante” que la Ley 42/2007 atribuye a los planes de ordenación de los recursos naturales se contradice abiertamente con el carácter “vinculante” que le asigna el art. 3.1 de la Ley 5/2011: mientras que la legislación básica estatal permite excepcionar la prevalencia de tales planes y apartarse de sus determinaciones, la regulación autonómica viene a establecer prohibiciones generales y apriorísticas vinculantes incluso para la Administración estatal, descartando cualquier posibilidad de excepción. Ello entraña una vulneración de la competencia estatal *ex* art. 149.1.23 CE, pues la legislación autonómica no puede impedir que el Estado o la propia Comunidad Autónoma, de conformidad con el art. 18.3 de la Ley 42/2007, apruebe infraestructuras, actividades y aprovechamientos que contradigan o se aparten del contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales en los supuestos y con las condiciones exigidas en dicho precepto básico estatal.

(iv) La Sentencia 383/2009, de 29 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración del Estado contra el Decreto 183/2005, de 8 de noviembre, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se declara la reserva natural del Macizo del Pico del Lobo-Cebollera, declarando ilegales, por inconstitucionales, los epígrafes 28, 29 y 30 de la letra d), del anejo 2.

c) Los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4 del anejo 2 incluyen entre los usos, aprovechamientos y actividades incompatibles, las maniobras y ejercicios militares, con la única excepción de los que estén destinados a situaciones de emergencias por incendios forestales, salvamento o inclemencias del tiempo (fuera de la zona de protección especial). En conexión con el carácter vinculante que les confiere el art. 3.1, tal prohibición recae, en bloque e indiscriminadamente, sobre las actividades típicas ligadas a la defensa nacional en tiempo de paz, ignorándose con ello el muy variado contenido que pueden llegar a tener las maniobras y ejercicios militares, su mayor o menor complejidad o dimensión y, por tanto, sin evaluar su real incidencia o intensidad sobre el medio ambiente. Mediante la prohibición de actividades típicas, como son las mencionadas, se niega al Estado el poder organizar de forma completa la defensa nacional, infringiendo así el art. 149.1.4 CE.

Por Real Decreto 191/2002, de 15 de febrero, fue declarada “zona de interés para la defensa nacional” la superficie cuyas coordenadas se definen en dicha norma y que coinciden parcialmente con los límites de la zona del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara y con la zona de protección especial (Pico del Lobo-Hayedo de Tejera Negra). El citado Real Decreto fue dictado al amparo del art. 5 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional y, actualmente, del art. 30 de la Ley Orgánica 5/2005, de 2 de noviembre, de la defensa nacional. En virtud de esta regulación, la realización de ciertas actividades queda sometida a la autorización previa del Ministerio de Defensa. Aplicando la doctrina del ATC 428/1989, la Ley 5/2011 objeto de este recurso sustrae la zona del destino señalado en el ejercicio legítimo de la competencia estatal, con la consiguiente vulneración del art. 149.1.4 CE.

Pendiente de casación en el momento de interposición de este recurso, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 2009 estimó los recursos interpuestos por el Ministerio de Defensa contra el Decreto de la Junta de Andalucía 308/2002, de 23 de diciembre, por el que se aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales del frente litoral Algeciras-Tarifa, y contra el Decreto 57/2003, de 4 de marzo, por el que se aprobó la declaración del parque natural del Estrecho, que resolvió un supuesto en el que se plantea idéntica conflictividad competencial a la aquí examinada.

2. Por providencia de 17 de enero de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, y tener por invocado el art. 161.2 CE a los efectos de suspensión de la vigencia de los incisos impugnados. Asimismo, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

3. Por sendos escritos registrados en este Tribunal los días 1 y 3 de febrero de 2012, respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron la personación de las Cámaras, ofreciendo su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC. El día 6 de febrero de 2012, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso sin formular alegaciones, ofreciendo la colaboración a la que se refiere el art. 88.1 LOTC.

4. Mediante ATC 86/2012, de 8 de mayo, se acordó: 1º) levantar la suspensión de los incisos 9, 13 y 23 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30, 31 del apartado 2.2.4, todos ellos del anejo 2; y 2º) mantener la suspensión, en los términos expresados en el fundamento jurídico 6, del inciso 36 del apartado 2.2.4 del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011.

5. Por providencia de 4 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día seis del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra los incisos 9, 13 y 23 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30, 31 y 36 del apartado 2.2.4, todos ellos del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

Los citados incisos enumeran determinados usos, aprovechamientos y actividades que se declaran incompatibles con la conservación de los recursos naturales en el recinto de este espacio natural protegido. A juicio de la Abogada del Estado, esta incompatibilidad equivale a una prohibición indiscriminada que vulnera las competencias estatales en diversas vertientes.

Por una parte, los incisos 9 y 13 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30 y 31 del apartado 2.2.4, relativo a la zona de protección especial (Pico del Lobo-Hayedo de Tejera Negra), declaran la incompatibilidad de determinados usos, aprovechamientos y actividades relacionados con el dominio público hidráulico. Se impugnan por vulneración de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, reglas 22 (“Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”), 23 (“Legislación básica sobre protección del medio ambiente”) y 24 (“Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”).

Por otra parte, los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4 declaran incompatibles las maniobras y ejercicios militares. En la zona que no goza de protección especial, la incompatibilidad no alcanza a las maniobras y ejercicios militares destinados a situaciones de emergencias por incendios forestales, salvamento o inclemencias del tiempo. Ambos se impugnan por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de “Defensa y Fuerzas Armadas” (art. 149.1.4 CE).

2. Todos los ángulos de esta controversia competencial han quedado examinados y resueltos en la STC 154/2014, de 25 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6984-2011, promovido asimismo por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona. Para la resolución de este proceso, bastará por ello remitirse íntegramente a dicha Sentencia, haciendo sucinta referencia a lo allí razonado:

a) Mediante la Ley impugnada, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha ejercido su competencia estatutaria sobre espacios naturales protegidos, que ha asumido en grado de desarrollo legislativo y ejecución (art. 32.2 y 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), debiendo respetar la legislación básica de protección del medio ambiente (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4).

La Ley viene precedida del plan de ordenación de los recursos naturales de la Sierra Norte de Guadalajara, aprobado por Decreto 215/2010, de 28 de septiembre, que prevé el establecimiento de la figura de protección del parque natural para el ámbito territorial delimitado en el mismo. En lo que aquí interesa, el capítulo 5 del plan de ordenación de los recursos naturales de la Sierra Norte de Guadalajara establece el régimen general de los usos y actividades, recogiendo sus epígrafes 5.1.4 y 5.2.4 los usos, aprovechamientos y actividades incompatibles exactamente en los mismos términos que aparecen regulados en los incisos del anejo 2 de la Ley 5/2011 que han sido objeto de impugnación.

Tanto el plan de ordenación de los recursos naturales de 2010 como el anejo 2 de la Ley 5/2011 contienen una de las determinaciones mínimas que, de acuerdo con el art. 19 d) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, deben contener los planes de ordenación de los recursos naturales: la “determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto a los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad”, con independencia del rango legal o reglamentario de la norma que los establezca (STC 154/2014, FFJJ 2 y 3).

b) El análisis de constitucionalidad mediata obliga a confrontar la disposición impugnada con las previsiones de la Ley 42/2007. Ésta impone la prevalencia de los intereses medioambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos, a la vez que establece las excepciones a esta regla general. Así, el art. 18.3 de la Ley 42/2007 permite que los planes, programas y actuaciones sectoriales puedan oponerse a lo establecido en el plan de ordenación de los recursos naturales, siempre que concurra una razón imperiosa de interés público y de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.

Estas previsiones son formalmente básicas (disposición final segunda de la Ley 42/2007), y son asimismo materialmente básicas en la medida en que ordenan y priorizan otros intereses públicos concurrentes con el principio consagrado en el art. 45 CE y establecen el criterio para resolver los conflictos que puedan surgir por el ejercicio de las competencias sectoriales, estatales o autonómicas, que inciden sobre un mismo espacio físico.

No siendo exigible, ni siquiera técnicamente adecuado, que la Ley autonómica reproduzca la legislación básica estatal, nada permite afirmar que la reiteración de la regla general del art. 19 de la Ley 42/2007 implique excluir las excepciones contempladas en su art. 18.3. Tanto más cuanto éstas deben establecerse una vez que la colisión entre intereses públicos se haya producido, lo que deberá hacerse caso a caso, de forma motivada, a la vista de las razones imperiosas de interés público concurrentes (STC 154/2014, FJ 4).

Dado que el parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara contiene un área que forma parte de la Red Natura 2000 (“Macizo del Pico del Lobo-Cebollera”), las anteriores consideraciones son extensibles a lo dispuesto por el art. 45, apartados 5 a 7, de la Ley 42/2007, que contempla los supuestos y el régimen a observar cuando deba realizarse en la zona así protegida un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. También en estos supuestos la competencia estatal sobre las actuaciones de su competencia está salvaguardada, por las razones que expusimos en la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 3.

Queda así descartado que los incisos 9 y 13 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30 y 31 del apartado 2.2.4 del anejo 2 vulneren la legislación básica en materia de medio ambiente, ya que la norma autonómica no impide, ni expresa ni implícitamente, la aplicación de las excepciones previstas en aquélla.

c) La concreción de los principios de la doctrina constitucional relativa a las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico se ha llevado a cabo por el legislador básico estatal al establecer la primacía de la ordenación del espacio protegido —mediante la imposición de las correspondientes limitaciones y prohibiciones de usos— sobre cualesquiera planes, programas y actuaciones concretas, salvo que concurran los requisitos excepcionales antes señalados, en cuyo caso la actividad sectorial en cuestión no quedará vinculada por la regulación de los usos. Sólo entonces los planes y actuaciones que realice el Estado o permita realizar a terceros en ejercicio de sus competencias se impondrán, con desplazamiento, que no inconstitucionalidad, de la competencia autonómica legítimamente ejercida en materia de espacios naturales, pues la limitación general de usos seguirá siendo legítima y constitucional aunque no opere en el caso concreto en que concurran las condiciones excepcionales establecidas por la legislación básica.

Las fórmulas de colaboración en el ejercicio de competencias concurrentes están previstas en la propia legislación básica. Por exigencia del art. 21 de la Ley 42/2007, los planes de ordenación de los recursos naturales y, por tanto, las limitaciones de usos que éstos deben comprender, con independencia del rango de la norma que los adopte, se sujetan a información pública y audiencia de los interesados, lo que implica la participación del organismo de cuenca cuando estén afectadas las aguas de cuencas supracomunitarias o, en su caso, del órgano estatal competente para las actividades que puedan verse afectadas o impedidas por la ordenación medioambiental (STC 154/2014, FJ 5).

d) Las reglas básicas establecidas en la Ley 42/2007 pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias.

Los incisos 9 y 13 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30 y 31 del apartado 2.2.4 se impugnan por declarar incompatibles (y por ende prohibir) las obras de drenaje y desecación, la construcción de presas, canales y trasvases, las centrales hidroeléctricas, la construcción o ampliación de embalses o acequias, los dragados y las nuevas explotaciones de recursos hídricos.

Ahora bien, la legislación sectorial estatal en materia de aguas no impone una regla distinta a la contemplada por la Ley 42/2007, que ya hemos examinado. Antes al contrario, el art. 43.2 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, regula expresamente la incidencia de los planes de ordenación de los recursos naturales en la planificación hidrológica. Según fue interpretado, el precepto previo a la refundición legal por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e), implica que la planificación hidrológica estatal en las cuencas supracomunitarias está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, cuando se den las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la ley impugnada (STC 154/2014, FJ 6).

En consecuencia, debemos descartar que los incisos 9 y 13 del apartado 2.1.4 y los incisos 27, 29, 30 y 31 del apartado 2.2.4 del anejo 2 vulneren la competencia que sobre aguas supracomunitarias atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE.

e) Las mismas razones llevan a rechazar la vulneración de la competencia estatal en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Se trata de una impugnación preventiva, en la medida en que el Estado no ha acreditado que la regulación de este uso incompatible haya impedido la realización de una obra pública de su competencia. Pero, incluso en el caso en que hubiera ocurrido así, la aplicación de la regla de prevalencia de la Ley 42/2007 exige que la obra en cuestión reúna los requisitos establecidos para que una actuación, plan o programa, del Estado o la Comunidad Autónoma, pueda prevalecer sobre el régimen de los usos contemplados en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales. En este caso, por aplicación de la legislación básica, tal ordenación quedaría desplazada en lo relativo a esa concreta obra (STC 154/2014, FJ 6).

f) Los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4 del anejo 2, que con algunas salvedades prohíben las maniobras y ejercicios militares, invaden la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.4 CE.

Este Tribunal ya ha afirmado que, en materia de defensa nacional, el ejercicio por el Estado de su competencia impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario (STC 82/2012, FJ 4). Con independencia del instrumento jurídico utilizado, lo determinante es que el Estado haya ejercido efectivamente su competencia con carácter previo a la declaración del parque natural y la consiguiente prohibición del uso relacionado con la competencia del art. 149.1.4 CE (STC 154/2014, FJ 7).

Así ha sucedido en el perímetro comprendido en el parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara, toda vez que, cuando se aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales en 2010, y posteriormente la Ley 5/2011 aquí enjuiciada, el Estado ya había ejercido la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.4 CE a través del Real Decreto 191/2002, de 15 de febrero, por el que se declara zona de interés para la defensa nacional el asentamiento de la estación de vigilancia aérea número 14 del Ejército del Aire en el Pico del Lobo, así como el acceso a dicha instalación a través de la Sierra de Ayllón. En consecuencia, en la superficie delimitada por el art. 1 de dicho Real Decreto, la prohibición de maniobras y ejercicios militares es inconstitucional y nula por vulnerar lo dispuesto en el art. 149.1.4 CE.

Conviene recordar que en la STC 154/2014, FJ 7, añadimos que, también en materia de defensa nacional, las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación (STC 82/2012, FJ 3). De esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares que se vayan a realizar sobre el espacio protegido estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y, en especial, los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia sobre espacios naturales protegidos, y así podrán instarlo las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las acciones que les competen.

La ponderación que hemos reclamado puede encontrar un cauce adecuado en las previsiones del art. 2.3 del Real Decreto 191/2002, que exige autorización del Ministerio de Defensa para la “determinación de la compatibilidad de los fines de la defensa nacional de cualquier regulación, ordenación o actuación administrativa que pueda incidir en la utilización militar de la instalación o en el eficaz funcionamiento de los medios de control de tráfico aéreo en ella localizados”. El precepto responde a “la preferencia de la competencia estatal en virtud de su carácter más específico y, por consiguiente, la posibilidad de condicionar, en el ejercicio de una competencia dotada de una clara dimensión espacial como es la establecida en el art. 149.1.4 CE, la concurrente competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos”; aunque “también tenemos establecido que esa preferencia no ha de ser entendida en términos absolutos” (STC 82/2012, FJ 4). Por esta vía, preservada en última instancia la competencia estatal, queda expresamente abierta la posibilidad de hallar la deseable compatibilidad o conciliación de los intereses a los que responden las competencias ejercidas tanto por el Estado en materia de defensa nacional como por la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar inconstitucionales y nulos los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4, ambos del anejo 2, de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 183/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:183

Recurso de inconstitucionalidad 1780-2013. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social y del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

Principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de la regulación legal del hecho imponible, sujetos pasivos y tipo de gravamen del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica; acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante.

1. La medida que en el Decreto-ley impugnado se adopta –destinada a modular el derecho al régimen económico primado para las instalaciones de producción de energía eléctrica– reviste las características de una situación extraordinaria y urgente justificativa de la actuación normativa del Gobierno, ya que está derivada de la necesidad de atemperar el ritmo de crecimiento de las energías renovables en atención al déficit tarifario, que afectaba a la sostenibilidad económica del conjunto del sistema eléctrico (STC 96/2014) [FJ 5].

2. La medida controvertida guarda la necesaria conexión de sentido respecto de la situación de urgencia definida por el Gobierno, pues una norma que tiene por objeto asegurar la concordancia entre el régimen retributivo específico para las instalaciones de producción de energía eléctrica y las características de la instalación puede contribuir a la adecuada aplicación de dicho régimen económico primado y, por extensión, facilitar la sostenibilidad económica del sistema eléctrico [FJ 5].

3. Se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pues la situación a la que debían hacer frente las medidas aquí impugnadas –modificación del índice aplicable a las actualizaciones de retribuciones de actividades del sistema eléctrico vinculadas al IPC y de determinados aspectos del modelo retributivo de las energías renovables– era la desviación de los costes del sistema eléctrico provocado por diversos factores, cuya conjunción había llevado a incurrir en un déficit mayor al previsto inicialmente [FJ 6].

4. Doctrina sobre el examen de la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de sentido entre dicha situación y las medidas adoptadas como presupuesto habilitante para la actuación mediante Decretos-leyes (SSTC 29/1982, 83/2014) [FJ 4].

5. Doctrina sobre la concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización del Real Decreto-ley en relación a la ordenación del sector energético (SSTC 11/2002, 96/2014) [FJ 5].

6. Los preceptos impugnados no rebasan la libertad de configuración del legislador, al que nada le impide el uso de los tributos como un instrumento de política económica sobre un determinado sector, esto es, con fines de ordenación o extrafiscales (SSTC 7/2010, 53/2014) [FJ 3].

7. La aplicación generalizada del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica previsto en la disposición impugnada responde a una opción del legislador que, respetando los principios constitucionales, cuenta con un amplio margen para el establecimiento y configuración del tributo, margen que no puede verse constreñido por la exigencia de una diferenciación que no resulta constitucionalmente obligada, ni tampoco por las expectativas de mantenimiento del régimen fiscal preexistente [FJ 3].

8. El art. 14 CE se limita a prohibir la distinción infundada o discriminatoria, pero no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual (SSTC 198/2012, 38/2014) [FJ 3].

9. La realización del principio de seguridad jurídica, en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (SSTC 332/2005, 237/2012) [FJ 3].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares Garcia, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvaez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1780-2013 promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; el art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social; y los arts. 1, 2, 3 y disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de marzo de 2013 la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, promueve conjuntamente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; el art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social; y los arts. 1, 2, 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Tras hacer referencia a la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para la interposición del presente recurso y al cumplimiento de los restantes requisitos procesales, alude al marco regulador general de la energía eléctrica, resaltando la diferencia entre los denominados regímenes de producción general y especial, que se aplica, entre otras, a aquellas actividades que utilicen como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante o residuos no renovables. Como tales se encuentran sometidas a un régimen especial, con una serie de obligaciones administrativas, pero también derechos en orden a la incentivación de las inversiones en el sector. Régimen que, en tanto que dirigido al fomento del uso de energías renovables tiene origen comunitario. Marco comunitario que se tuvo en cuenta en la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE) y, más recientemente, con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que establece un objetivo nacional mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto del 20 por 100 en 2020. Para la consecución de este objetivo se exige un elevado grado de inversión y de ahí la preocupación comunitaria por proporcionar seguridad a los inversores, teniendo en cuenta los costes en los que se haya incurrido al efecto de conseguir unas tasas de rentabilidad razonables.

A juicio de la Letrada de la Junta de Andalucía el marco legal estable de las energías renovables se ha visto afectado por varias modificaciones normativas que han supuesto una quiebra del sistema legal nacional establecido y, por tanto, del marco comunitario de referencia, lo que ha producido, a su vez, un impacto importante en la Comunidad Autónoma, dada la decidida apuesta autonómica por este tipo de industria y energía, tal como se expone en el informe de la Agencia Andaluza de la Energía que adjunta a la demanda.

Señalado lo anterior, alude a la vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, para lo cual recuerda la doctrina constitucional en la materia (con cita de las SSTC 27/1981 y 37/2012) señalando que “con base en la doctrina constitucional, y respecto del principio de seguridad jurídica, son distinguibles dos aspectos: una vertiente objetiva, relativa a la certeza del derecho, y otra subjetiva, relativa a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos”. Alude, con cita de la STC 182/1997, a que la vertiente subjetiva del principio de seguridad jurídica, implica que debe también protegerse la confianza de los ciudadanos frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, desde el momento en que no puede nunca perderse de vista, que los comportamientos económicos de éstos, se ajustan precisamente al marco legislativamente establecido, sin que ello implique la petrificación del ordenamiento.

Aplicando tales razonamientos al caso presente la Letrada de la Junta de Andalucía argumenta que los continuos cambios normativos en general, y los impugnados en particular, vienen a vulnerar la seguridad jurídica desde el punto de vista de la previsibilidad del régimen jurídico aplicable, como vertiente subjetiva protegida del principio constitucional de seguridad jurídica. De esta forma, los productores de energía sometida a régimen especial han venido realizando sus inversiones en atención a las previsiones generadas por las normas legales que regulaban el régimen autorizatorio y económico de las instalaciones y ese marco de condiciones no puede ser modificado abruptamente por el legislador de manera imprevista, con urgencia y de forma sorpresiva, sin el establecimiento de medidas transitorias, y desconociendo las cuantiosas inversiones previas e iniciales que los proyectos e instalaciones de este tipo de energía conllevan. Alega, en consecuencia, que “resultan así, absolutamente desproporcionados, los últimos cambios normativos acaecidos en el sector, infringiéndose la seguridad jurídica y la confianza económica, que no olvidemos son el fundamento del derecho constitucional a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE)”.

Concretando el anterior planteamiento respecto del triple objeto del recurso, alude a la necesidad de realizar un análisis conjunto de las tres normas desde la perspectiva del art. 9.3 CE.

Comenzando por el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, incluido en el título I de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, señala que cuestiona su hecho imponible, sujeto contribuyente y tipo de gravamen. La queja formulada reside en que el impuesto se diseña de modo que no se distingue entre los distintos sujetos obligados u operadores del mercado, sin que tributariamente a través de exenciones, rebajas u otras modulaciones se haya previsto el diferente impacto de su imposición, desconociendo en forma absoluta el diferente régimen jurídico al que están sometidos los operadores eléctricos. En particular se le reprocha que el impuesto no tiene en cuenta las peculiaridades de las energías renovables, lo que supone que “la tasa de rentabilidad de los proyectos se sitúe en valores tales que les impedirá devolver la deuda financiera que éstos asumieron en otro marco retributivo muy distinto del actual”, citando profusamente, en apoyo de su argumentación, el ya mencionado informe de la Agencia Andaluza de la Energía. Por ello la demanda concluye que “la creación de este Impuesto, en los términos en que se ha hecho, vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, dado que supone una modificación muy relevante y de gran calado económico en el sector de las energías renovables, contrario a los principios de planificación energética estable fijados por la Unión Europea, debiendo por ello, declararse su inconstitucionalidad”.

El art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social, ha supuesto, conforme a la demanda, la introducción de diversas novedades en el sector energético que establecen un nuevo régimen mucho más restrictivo en relación a la ejecución de las instalaciones, que afecta por lo tanto a todas aquellas instalaciones de generación de energía que ya contaban con registro de preasignación, y que, por consiguiente, habían realizado inversiones en la confianza del régimen anterior. Se trata, entonces, de condiciones o criterios nuevos relativos a la puesta en servicio de las instalaciones, cuyas inversiones ya habían sido realizadas total o parcialmente en la confianza de un concreto marco legislativo, que cambia de repente, con la consiguiente vulneración del principio de seguridad jurídica y también del de confianza legítima.

La inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 (apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10), 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, vendría dada por el hecho de que, conforme al art. 1, “las tarifas se actualizarán de acuerdo al IPC subyacente, (sin tener en cuenta los precios de los alimentos frescos ni la energía) en lugar del IPC normal. Ello ha de conllevar una menor retribución para los productores de energía eléctrica, e indirectamente una doble carga para los mismos a la vista: 1) de los incrementos retributivos que han soportado los mismos, y 2) del conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno a lo largo del 2012 que han afectado al régimen económico de las instalaciones de régimen especial”. En cuanto al art. 2 se argumenta que se asigna un valor nulo a las primas para todas las categorías de régimen especial definidas en el Real Decreto 661/2007 y se fijan las nuevas tarifas reguladas para 2013 (apartados 1, 2 y 5); se elimina la posibilidad (anteriormente prevista) de retribución a través de prima, contemplando únicamente la percepción de una tarifa (apartados 7, 8, 9 y 10). En cuanto al art. 3 elimina la posibilidad de optar por la modalidad de mercado más prima, lo que implica, de facto, la exclusión de las energías renovables en régimen especial y de la cogeneración de las reglas del mercado eléctrico y su vinculación con el precio de la energía eléctrica en el mercado mayorista. Finalmente, se aplica, con efectos retroactivos a 1 de enero de 2013, la modalidad de retribución a tarifa, a instalaciones que han estado operando conforme a la opción de retribución de mercado más prima. La norma impugnada presupone la vinculación del régimen de precios de las energías renovables a partir del presente momento a un régimen remuneratorio único, de carácter tarifario, sin dar la opción de acudir al sistema de precio de mercado y prima, y, por lo tanto, a un sistema de precios modificable por mera orden ministerial. Lo drástico del cambio acaecido, es, de por sí, suficientemente indicativo, a juicio de la demanda, de la quiebra de la seguridad jurídica a la que se enfrentan los inversores y generadores de energía en el sector de la renovables, con vulneración del art. 9.3 CE.

Se alega, asimismo, la vulneración del principio de confianza legítima, en cuanto especificidad del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, dada la retroactividad que supone la aplicación del art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 y de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, por cuanto en el caso del art. 8 se trata del establecimiento de condiciones o criterios nuevos relativos a la ejecución de las instalaciones, directamente vinculados con las autorizaciones de puesta en servicio de las mismas. Otro tanto sucede con la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013 que se refiere a las distintas situaciones en las que se pueden encontrar las instalaciones de régimen especial acogidas a la opción de venta a mercado en el momento de entrada en vigor de la citada norma, aplicándola a una situación, la venta de energía, nacida antes de la entrada en vigor de la norma y a todos sus efectos (consumados o no).

En último lugar, se reprocha a los arts. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, y 1, 2, 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 2/2013 la vulneración del art. 86 CE por la falta de concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita para la aprobación de los preceptos de ambas normas que han sido impugnados. A partir de la cita de la doctrina constitucional en la materia (SSTC 29/1982, 11/2002, 137/2011 y 1/2012, entre otras) y tras examinar la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2013, la demanda estima que resulta cuestionable que se haya dictado en un contexto de urgencia y necesidad extraordinaria. Argumenta que la crisis económica, no puede convertirse en una especie de “carta blanca”, que permita al Gobierno utilizar este extraordinario mecanismo para modificar la legislación existente sin más justificación especial o adicional que contextualice la necesidad de las nuevas medidas adoptadas. De otro lado, sostiene que el déficit de tarifa existe desde hace muchos años, y se ha abordado de muy diferentes formas, por lo que no debe aceptarse a la hora de justificar circunstancias excepcionales y urgentes, cuando precisamente es una situación prolongada en el tiempo.

La falta de urgencia de la situación resultaría más patente en el caso del Real Decreto-ley 29/2012 pues entró en vigor el 1 de enero de 2013 y ese día ya había concluido el plazo de puesta en operación para las instalaciones que tenían que estar terminadas a 31 de diciembre de 2012. No existía, pues justificación alguna de urgencia para que esta norma tuviera que estar aprobada el 1 de enero. Por lo tanto, una vez que el plazo para que la puesta en marcha de las instalaciones inscritas en el registro de preasignación de retribución había vencido, era indiferente el momento de entrada en vigor de la norma.

2. Mediante providencia de 22 de octubre de 2013 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía y, en su representación y defensa, por la Letrada del mismo, contra los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; el art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social; y los arts. 1, 2, y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito registrado el 10 de mayo de 2013 la Abogada del Estado se personó en nombre del Gobierno solicitando una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 13 de mayo de 2013.

4. Mediante escrito registrado con fecha 16 de mayo de 2013, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado el 17 de mayo de 2013.

5. Las alegaciones presentadas por la Abogada del Estado en representación del Gobierno, fueron registradas en este Tribunal el día 7 de junio de 2013.

a) Formula la Abogada del Estado una alegación inicial de inadmisibilidad del recurso, entendiendo que el recurso se interpone contra determinados preceptos de tres normas legales distintas, fundándose en los mismos motivos impugnatorios. Señala que la razón de ser de la acumulación de los procesos constitucionales se encuentra en la unidad de la controversia y, por lo tanto, de la decisión; por ello, para que proceda la acumulación de procesos debe darse conexión entre los objetos de los procesos cuya tramitación unida se pretenda. En este caso se alega la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica desde el punto de vista de la previsibilidad del régimen jurídico aplicable, razonamiento que se limita exclusivamente a la repercusión de los cambios legislativos de los últimos años sobre el ámbito de las energías renovables sometidas a un régimen especial. Por eso, cuestiona la existencia de una conexión suficiente con los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, resultando improcedente su acumulación con la de los restantes preceptos impugnados en el proceso.

Indica también que la demanda dirige formalmente el recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 2/2013, pero solamente se razona acerca de los apartados. 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 de dicho precepto, por lo que el recurso es inadmisible respecto de los apartados 3, 4 y 6.

Señalado lo anterior destaca que el alcance de la pretensión impugnatoria que contiene el escrito rector de este proceso se concreta en solicitar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por vulnerar el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, que se vincula a la infracción del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE, dada la retroactividad que surge, a juicio del recurrente, de la aplicación del art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 y de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, imputándose además a los Reales Decretos-leyes objeto de recurso la ausencia de presupuesto habilitante.

b) Delimitado así el objeto del recurso examina, en primer lugar, la denunciada infracción del art. 86. CE, recogiendo la doctrina constitucional en la materia para luego examinar las circunstancias del caso concreto. En lo que a esto último respecta indica que la exteriorización y concurrencia del presupuesto habilitante se cumple en la exposición de motivos de las normas impugnadas. Así, indica que las medidas discutidas persiguen una reducción de costes con la que se trata de hacer frente al grave problema del déficit tarifario, quedando sin duda incluidas entre las medidas de ajuste que se vienen llevando a cabo con objeto de retomar la senda de crecimiento de nuestra economía, en un contexto de grave crisis económica global, la cual ha tenido, incluso, reflejo en decisiones del Tribunal. En definitiva, en la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit público y a la adopción de medidas de ajuste y de reducción del gasto público. En esta situación económica resulta evidente la urgencia de que para determinadas instalaciones de generación de régimen especial que han creado una deuda difícilmente pagable y que crece año tras año, se inaplique o modifique el régimen económico primado o bien se adopten otras medidas de reducción de costes en el sector. Alude también la Abogada del Estado a la gravedad del déficit tarifario puesto de manifiesto en la exposición de motivos del Real Decreto 29/2012, citando datos de la Comisión Nacional de Energía así como de la memoria de análisis de impacto normativo de la citada norma que se adjunta a la demanda. Con fundamento en lo anterior sostiene que el objetivo que se persigue con la medida aquí impugnada es iniciar el año 2013 en un escenario de equilibrio en el sistema conforme a los datos comunicados por la Comisión Nacional de Energía, permitiendo así cumplir el principio de sostenibilidad económica para 2013, debiendo ser su adopción con carácter de urgencia, dado que de lo contrario no podría aprobarse la orden de peajes para 2013 con el mantenimiento del nivel de peajes razonable.

En cuanto al Real Decreto-ley 2/2013, tras recordar la existencia de desviaciones en las estimaciones de costes e ingresos pese a las medidas urgentes adoptadas en 2012, pasa a explicitar las medidas de reducción de costes que contiene y con las que igualmente se trata de evitar la asunción de un nuevo esfuerzo por parte de los consumidores. Igualmente se justifica el carácter urgente e inminente de las mismas y en los mismos términos se pronuncia la memoria de impacto normativo en el que se pone de manifiesto tanto el desajuste sufrido por el sistema eléctrico en el año 2013 como el impacto presupuestario de la modificación del régimen de producción de energía eléctrica en régimen especial, aspectos ambos igualmente destacados por el Sr. Ministro de Industria, Energía y Turismo, en el debate de convalidación y ratificados en el informe técnico de la Comisión Nacional de Energía que también se adjunta a la demanda. Por todo ello, la Abogada del Estado considera que la definición por los órganos políticos de la situación de extraordinaria y urgente necesidad resulta explícita y razonada, “por lo que, no constituyendo un supuesto de uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, debemos concluir que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE”.

Contestando a los concretos argumentos de la demanda, que niega que el déficit tarifario sea una circunstancia imprevisible, señala que la imprevisibilidad de la circunstancia no es una exigencia derivada del art. 86.1 CE, conforme señala la doctrina constitucional (con cita, entre otras de la STC 39/2013, FJ 8). Niega en todo caso que no concurra dicha imprevisibilidad, tanto en relación con la situación económica general como en cuanto al déficit tarifario. Respecto a la alegada falta de urgencia derivada de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 29/2012, señala que la demanda olvida que la urgencia se justifica precisamente por la necesaria prontitud e inmediatez con la que debe llevarse a cabo la inspección de finalización de las instalaciones. Esto es, si la fecha de puesta en marcha de las instalaciones concluye el 31 de diciembre y la entrada en vigor de la norma tiene lugar el siguiente día 1 de enero, ese mismo día se procederá a comprobar o constatar por medio de “una inspección o cualquier otro medio válido en derecho” la total finalización de las instalaciones de generación de energía eléctrica en régimen especial. Se trata de una medida absolutamente razonable en la que se viene a explicitar el principio legal de que la percepción de la prima tiene que estar forzosamente vinculada a la totalidad del proyecto y no a una puesta en marcha parcial.

c) En tercer lugar, niega la Abogada del Estado que las disposiciones impugnadas vulneren el principio de seguridad jurídica. Para ello recuerda la doctrina constitucional acerca de la competencia estatal para determinar el régimen económico del sector eléctrico así como la importancia de dicho régimen. A partir de estas dos afirmaciones sistematiza las alegaciones de la demanda en la forma siguiente.

En cuanto a la seguridad jurídica y confianza legítima, señala que el cambio normativo no infringe la seguridad jurídica y que el requisito de la previsibilidad sólo es exigible a aquellas normas que imponen una retroactividad impropia. Respecto a la denuncia que se formula a los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, relativa a la falta de diferenciación de los distintos productores, indica que, en realidad lo que se predica es una inconstitucionalidad por omisión en cuanto, a juicio del recurrente, sus previsiones no toman en consideración las peculiaridades que concurren en el sector de las energías renovables. Desde una perspectiva constitucional, alega la Abogada del Estado, no cabe que se pretenda imponer al legislador la necesaria introducción de desigualdades en una ley material de reforma tributaria. O más precisamente, que se pretenda la inconstitucionalidad de determinados preceptos legales simplemente porque no introduzcan diferenciación alguna entre los diversos operadores eléctricos, lo que, en el fondo, sería un supuesto de “discriminación por indiferenciación” que no encuentra amparo en la doctrina constitucional, puesto que la demanda viene a alegar una inconstitucionalidad por omisión de “exenciones, rebajas u otras modulaciones” que, a su juicio, resultarían pertinentes. Estima que para que pueda apreciarse la inconstitucionalidad por omisión que se denuncia por quien hace la demanda es preciso que se justifique cumplidamente la existencia de una discriminación en la ley manifiestamente irrazonable entre dos supuestos que se hallen en la misma situación. La demanda denuncia el grave riesgo que se origina a la rentabilidad de las inversiones renovables llevadas a cabo por los promotores que ven así mermados los ingresos de unos proyectos iniciados bajo unas condiciones financieras distintas a las actuales, pero no ofrece término de comparación alguno a partir del cual discutir una presunta diferencia en la ley. Las razones que ofrece son de pura política legislativa y no de constitucionalidad y, por tanto, ajenas a este proceso. Tampoco es posible apreciar una vulneración de la confianza de los ciudadanos que hayan ajustado su conducta económica a la legislación vigente pues, además de entrar dentro de los márgenes razonables de previsibilidad atendiendo a la política fiscal que se viene llevando a cabo, la reforma que propone la Ley 15/2012 carece de retroactividad alguna. Recuerda, por último, la Abogada del Estado que entre las exigencias de la seguridad jurídica no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen fiscal.

Niega la Abogada del Estado la inconstitucionalidad que se predica del art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, pues entiende que, frente a lo alegado en la demanda, no se trata de establecer un nuevo régimen sino que ha sido una constante en la regulación de esta materia la previsión de mecanismos de reacción frente a eventuales incumplimientos de los plazos máximos establecidos para ejecutar el proyecto inscrito en el registro de preasignación y proceder a la inscripción definitiva. Indica que el art. 8, objeto de recurso, se limita a ofrecer en el segundo párrafo de su apartado primero una serie de criterios para interpretar correctamente el concepto de instalación “totalmente finalizada”, relacionando a tal efecto determinadas exigencias cuya observancia resultar imprescindible para llevar a cabo el vertido de energía eléctrica y obtener la inscripción en el correspondiente registro. La mayor concreción que supone la determinación de tales requisitos tiene como sentido último fortalecer la seguridad jurídica, dando más certeza a los operadores del sector sobre las causas que fundamentan la inaplicación del régimen económico primado. El apartado 2 del art. 8 reitera una regla preexistente, que el derecho económico otorgado mediante la inscripción en el registro de preasignación se concede a la instalación tal y como estaba diseñada en el momento de obtención de la autorización administrativa, documento éste exigido para su inscripción en el registro de preasignación. Finalmente, el apartado 3 del art. 8 se limita a establecer un trámite de audiencia en los supuestos en los que se vaya a modificar el régimen retributivo. Por todo ello la Abogada del Estado considera que no puede aceptarse la denuncia relativa a que la norma impugnada introduce un régimen mucho más restrictivo que perjudica la confianza legítima de los titulares de instalaciones, ya que viene a clarificar ciertos aspectos al objeto de evitar prácticas irregulares en el sector que han conducido a un incremento importante de la retribución del régimen especial, con las negativas implicaciones que ello ha supuesto en la sostenibilidad económica del sistema.

Respecto a la tacha de inconstitucionalidad por vulneración del 9.3 que se imputa a los arts. 1, 2, 3 y disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, la Abogada del Estado señala que el régimen retributivo fijado para la producción de energía eléctrica en régimen especial depende de factores de política económica de muy diverso signo, de lo que se desprende que los cambios no se apartan de las exigencias de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima que no garantizan la perpetuación de la situación existente.

El simple hecho de que el Real Decreto-ley 2/2013 introduzca las modificaciones de las que discrepa el recurrente no transforma per se tales modificaciones en arbitrarias, injustificadas o vulneradoras del principio de seguridad jurídica. La Ley del sector eléctrico asegura a las empresas unas tasas de rentabilidad razonable, pero no la intangibilidad de un determinado régimen de beneficios o ingresos por relación a los obtenidos en ejercicios pasados, ni la permanencia indefinida de las fórmulas utilizables para fijar las primas. Cita al respecto la doctrina de la STC 37/2012, para afirmar que las normas impugnadas resultan ser de una claridad meridiana sin que generen ninguna duda en sus destinatarios sobre sus respectivos ámbitos de aplicación, sobre los presupuestos de hecho a los que son aplicables, ni sobre sus consecuencias jurídicas, existiendo, por tanto, una perfecta predeterminación de todos los elementos nucleares de las normas.

Examina en último lugar la Abogada del Estado la queja relativa a la retroactividad de las disposiciones impugnadas. Alude para ello a la doctrina constitucional señalando que la retroactividad prohibida es la denominada propia o de grado máximo sin que la impropia o de grado medio, que afecta a situaciones jurídicas aún no concluidas, este incluida en esa prohibición del art. 9.3 CE. De acuerdo con ello, señala, respecto al art. 8 del Real Decreto-ley 2/2013, que una norma que aspira simplemente a suprimir las primas o ayudas a determinadas instalaciones de generación eléctrica como consecuencia de no finalizar en plazo la totalidad del proyecto no tiene carácter sancionador, ni limita o restringe la esfera de libertades o derechos del título I CE, por lo que no resulta afectada por el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales consagrado en el artículo 9.3 CE. Esto es, sólo rige para relaciones jurídicas todavía no nacidas en Derecho en cuanto suprime el régimen económico primado no adquirido definitivamente al haberse constatado el incumplimiento de las obligaciones que constituyen presupuesto esencial para ello.

Por su parte, la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013 prescribe, en su apartado 1, que la liquidación de la prima para instalaciones que hubieran estado acogidas a la opción de venta a precio de mercado más prima en un determinado período ha de efectuarse como si hubieran estado acogidas a la opción venta a tarifa. Con ello no se suprime ninguna prestación ya consolidada, pues la liquidación de la prima no ha tenido lugar en tanto afecta única y exclusivamente a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición impugnada, pero cuyos efectos jurídicos no se encuentran aún agotados. Nos hallaríamos así ante una retroactividad impropia, que debe analizarse desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la cual puede ceder ante la existencia de exigencias de interés general que así lo justifiquen. En este caso es la necesidad de protección de los consumidores, pues de no adoptarse esta norma sería necesario proceder a un incremento de los peajes para adecuar los ingresos del sistema eléctrico a sus costes y la garantía de sostenibilidad del sistema eléctrico. Respecto al apartado 2, señala que se refiere a aquellas instalaciones que, a 2 de febrero de 2013, estuvieran vendiendo su energía a precio de mercado más prima, prescribiendo que las mismas pasarán a estar acogidas, de manera automática y con efectos desde el 1 de enero de 2013, a la opción de venta a tarifa, salvo que con anterioridad al 15 de febrero de 2013 comuniquen de forma expresa a la Dirección General de Política Energética y Minas su deseo de permanecer en el sistema retributivo basado en precio de mercado, no siendo en este caso posible optar por el sistema de tarifa en el futuro. Se trata igualmente de un cambio normativo que incide sobre una opción ya ejercitada pero cuyos efectos no se han consumado, incluyendo además la posibilidad de obviar su aplicación si se manifiesta expresamente el deseo de permanecer en el sistema retributivo de precio de mercado. Tampoco puede apreciarse aquí la existencia de ningún derecho consolidado incorporado a un patrimonio sobre el que la nueva legislación incida.

En definitiva, la Abogada del Estado concluye que atendidas las circunstancias concretas del presente caso -a saber, el grado de retroactividad de la noma impugnada, las circunstancias excepcionales y urgentes que justificaban su adopción y lo limitado de su alcance-, no puede decirse que el régimen previsto para las instalaciones de régimen especial acogidas a la opción de venta a mercado previsto en la disposición impugnada vulnere el principio de seguridad jurídica garantizado en el art. 9.3 CE. Del mismo modo, aunque se admitiese hipotéticamente que la disposición impugnada afecta con una retroactividad de grado máximo a las instalaciones de régimen especial acogidas a la opción de venta a mercado, ello no implicaría tampoco que tal retroactividad resulte contraria al art. 9.3 CE pues debería entenderse fundamentado en la exigencia del interés general que representa el grave problema del déficit tarifaría para la economía de nuestro país y que justifica la subordinación del principio de seguridad jurídica frente a dicho problema de prevalente consideración para el interés público.

6. Por providencia de 4 de noviembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se promueve conjuntamente contra los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; 8 del Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social; y 1, 2, 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

El escrito de interposición del recurso sostiene que todos los preceptos legales impugnados tienen por objeto introducir sucesivas modificaciones en el marco legal aplicable a los productores de energía eléctrica, en general, y a las renovables, en particular, pero lo hacen de tal forma que vulneran el art. 9.3 CE en su doble vertiente de seguridad jurídica, en el sentido relativo a la certeza del derecho, y de confianza legítima, vinculado con el primero y relacionado con la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos. Por otro lado, al art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 y a la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013 se les imputa una segunda vulneración del art. 9.3 CE en cuanto que se trata de normas que implican una retroactividad vedada por el citado precepto constitucional. Finalmente, tanto en el caso del Real Decreto-ley 29/2012 como en el del Real Decreto-ley 2/2013, se alega la vulneración del art. 86 CE por la falta de concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita para la aprobación de los preceptos de ambas normas que han sido impugnados.

La Abogada del Estado ha negado las vulneraciones denunciadas en el recurso. Así ha estimado, respecto a los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, que la queja formulada se fundamenta en una presunta omisión del legislador y se refiere, en realidad, a una opción legislativa perfectamente constitucional. Rechaza asimismo que se infrinja el art. 86.1 CE por cuanto considera acreditada tanto la situación de urgencia que ha de atenderse como la congruencia de las medidas propuestas para hacerle frente y descarta igualmente los reproches vinculados al art. 9.3 CE, pues entre las exigencias de la seguridad jurídica no se encontraría la permanencia indefinida de un determinado régimen jurídico, ni tampoco existe, ente las normas impugnadas, retroactividad constitucionalmente prohibida por el mismo art. 9.3 CE.

2. Expuestas las posiciones de las partes debemos pronunciarnos, en primer lugar, sobre el óbice procesal formulado por la Abogada del Estado así como también, en segundo lugar, acerca de delimitación precisa del objeto del proceso.

a) En lo que a lo primero respecta, la Abogada del Estado ha señalado que la acumulación de acciones resulta improcedente respecto de los preceptos impugnados de la Ley 15/2012, en la medida en que el impuesto aplicado se aplica a todas las instalaciones de generación de energía eléctrica y no sólo a las renovables.

Procede advertir que, en efecto, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía no ha promovido un único recurso de inconstitucionalidad sino tres contra tres normas distintas. Esta, ciertamente inusual, forma de proceder aparece solamente justificada de manera tangencial en el escrito de interposición, en el que se alude a la necesidad de un análisis conjunto de todas las normas impugnadas desde la perspectiva del motivo de inconstitucionalidad —la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima— invocado con carácter principal. Pese a ello, tal proceder no afecta a la admisibilidad del recurso tal como ha sido planteado. Resulta aquí de aplicación el criterio de la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 4, la cual, bien que en relación a un proceso distinto como el conflicto en defensa de la autonomía local, se pronuncia en los términos siguientes: “La cuestión que se nos plantea se refiere a la posibilidad misma de formalización de ambos conflictos en un solo escrito de planteamiento, respecto a la cual, partiendo de que el capítulo IV (de los conflictos en defensa de la autonomía local) del título IV LOTC nada dice al respecto, y de que el art. 80 de la propia LOTC prevé la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en materia, entre otras, de comparecencia en juicio, hemos de entender que resulta admisible tal promoción en razón a lo regulado en la vigente Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC), sobre la acumulación de acciones (arts. 71 y 73 LEC).”

Aplicando aquí el mismo criterio resulta que los preceptos impugnados tienen conexión material entre sí, en la medida en que se refieren a concretos aspectos de la regulación del régimen energético, en particular en lo relativo a la retribución de las energías renovables, y a todos ellos se les imputa un mismo reproche genérico de inconstitucionalidad consistente en que, de una forma o de otra, afectan a la retribución a percibir por los productores de este tipo de energías, vulnerando, entre otros, el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. De esta manera, ante el silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), teniendo en cuenta que se trata del mismo tipo de acciones —recursos de inconstitucionalidad— que no resultan ser incompatibles entre sí y cuyo conocimiento está atribuido al Tribunal Constitucional, resulta posible aplicar por analogía lo dispuesto en los arts. 71 y 73 LEC. El art. 71.2 LEC dispone que “el actor podrá acumular en la demanda cuantas acciones le competan contra el demandado, aunque provengan de diferentes títulos, siempre que aquéllas no sean incompatibles entre sí”. En este caso no existe incompatibilidad para el ejercicio de acciones, pues la promoción de un recurso no impide o hace ineficaz la de los otros (art. 71.3 LEC), y, por otro lado, la acumulación resultaría admisible, de acuerdo con el art. 73 LEC, al tratarse de procesos del mismo tipo cuyo conocimiento está, en principio, encomendado al mismo órgano, el Pleno del Tribunal Constitucional. Por ello es posible concluir que la expresada acumulación de acciones resulta factible, de manera que el óbice formulado no puede ser atendido.

b) Debemos ahora delimitar el objeto del proceso desde un doble punto de vista. En primer lugar en relación con las alegaciones formuladas en la demanda sobre alguno de los preceptos impugnados, en aplicación de nuestra doctrina según la que “no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional” (por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1). Y, en segundo lugar, examinaremos la influencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del proceso.

En cuanto a lo primero, atendiendo al criterio que hemos enunciado sobre la necesaria fundamentación del recurso de inconstitucionalidad, es patente que la demanda incumple la necesaria carga alegatoria en lo que respecta a la vulneración del principio de seguridad jurídica en el que incurriría el art. 1 del Real Decreto-ley 2/2013, relativo a la modificación del índice de precios de consumo (IPC) a considerar en la actualización de las retribuciones, tarifas y primas que perciban los sujetos del sistema eléctrico, pues la demanda, tras reproducir los impugnados arts. 1, 2 y 3, nada dice al respecto, ya que se limita a señalar lo siguiente: “En adelante, las tarifas se actualizarán de acuerdo al IPC subyacente, (sin tener en cuenta los precios de los alimentos frescos ni la energía) en lugar del IPC normal. Ello ha de conllevar una menor retribución para los productores de energía eléctrica, e indirectamente una doble carga para los mismos a la vista: 1) de los incrementos retributivos que han soportado los mismos, y 2) del conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno a lo largo del 2012 que han afectado al régimen económico de las instalaciones de régimen especial”. Con esta forma de argumentar, la demanda lo que hace es referirse al efecto que produce el cambio normativo auspiciado por el art. 1 del Real Decreto-ley 2/2013, pero no aporta razón alguna que explique las razones por las que dicho cambio vulnera el principio de seguridad jurídica protegido por el art. 9.3 CE. Por tanto, dado que la demanda no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada, no podemos pronunciarnos sobre la infracción del aludido precepto constitucional.

Esta misma conclusión es también predicable de la impugnación de los apartados 3, 4 y 6 del art. 2 del Real Decreto-ley 2/2013, sobre los que, como también ha señalado la Abogada del Estado, la demanda no contiene mención alguna acerca de su posible inconstitucionalidad.

c) Examinaremos, por último, la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del objeto del recurso o de alguno de sus motivos.

Los criterios de nuestra doctrina al respecto los expone la STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2, que, tras señalar que la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto, indica que no cabe dar una respuesta unívoca a esta cuestión, ya que, citando la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, señala que “en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado ‘habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)’ (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, ‘pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad’ (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir ‘toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar’, puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2).”

Junto a ello, hemos de tener presente que la denunciada vulneración del art. 86.1 CE no se ve afectada por el anterior criterio, ya que, en ese caso, la derogación de la norma no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo (por todas, STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2).

De acuerdo con los anteriores criterios examinaremos las modificaciones que han sufrido algunos de los preceptos impugnados para determinar si perviven las tachas de inconstitucionalidad distintas de la vulneración del art. 86.1 CE —que deberemos examinar en todo caso— que les formula la demanda.

El art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 hace referencia a la inaplicación del régimen económico primado para las instalaciones de generación de régimen especial inscritas en el registro de preasignación de retribución que no estuvieran finalizadas con anterioridad al plazo límite o que lo estuvieran con equipos no previstos en el proyecto de ejecución.

Interesa destacar que la inscripción en el mencionado registro de preasignación (creado por el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología, y generalizado posteriormente al resto de tecnologías del régimen especial por el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social) era condición necesaria para el otorgamiento del derecho al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007, esto es, para acceder al sistema retributivo de las instalaciones del régimen especial, y tal inscripción se producía, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la norma, de forma cronológica, empezando por las fechas más antiguas y hasta que fuera cubierto el objetivo de potencia previsto en cada grupo y subgrupo. Posteriormente, el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, estableció en su art. 4 la suspensión del procedimiento de asignación de retribución, como medida para frenar el denominado déficit tarifario en un contexto de revisión de los incentivos económicos a la producción de energía eléctrica en régimen especial. Tras dicha suspensión de inscripciones este registro fue suprimido por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, si bien se mantuvo su aplicación transitoria en tanto en cuanto se aprobaba un nuevo régimen jurídico y económico de la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen económico primado. Finalmente ha sido la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, desarrollada por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, el que ha establecido el nuevo modelo de retribución y puesto fin a dicha vigencia transitoria, confirmando, por tanto, la supresión del mencionado registro de preasignación. En concreto, la segunda de estas normas prevé, en desarrollo del art. 14 de la Ley 24/2013, un procedimiento para el otorgamiento y determinación del régimen retributivo específico para fomentar la producción de energía a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, que podrá ser percibido por las instalaciones adicionalmente a la retribución que les corresponda por su participación en el mercado de producción de energía eléctrica a través de cualquiera de sus modalidades de contratación. Otorgamiento mediante un procedimiento de concurrencia competitiva que lleva implícito la inscripción en el denominado registro de régimen retributivo específico, previsto en los arts. 43 y ss. del mencionado Real Decreto 413/2014. Asimismo, en los términos de la disposición adicional segunda, se establece un régimen retributivo específico para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos que tuvieran reconocida retribución primada a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013.

El panorama normativo anteriormente descrito permite concluir que el art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012, en tanto en cuanto hace referencia a la concesión de un régimen económico primado que ya no se encuentra vigente, pues ha sido sustituido por lo previsto en la Ley 24/2013 y sus disposiciones de desarrollo, así como a la inscripción en un registro administrativo en su momento suprimido, no se encuentra materialmente en vigor, pese a no haber sido derogado formalmente, lo que permite considerar que las quejas que se imputaban a este precepto en relación con la vulneración del art. 9.3 CE han desaparecido sobrevenidamente.

Por su parte, los apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 del art. 2 del Real Decreto-ley 2/2013 modifican el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, norma que ya no se encuentra vigente, pues, como se explica en la STC 96/2014, FJ 3 c), fue derogada por el Real Decreto-ley 9/2013, si bien mantuvo temporalmente su vigencia, en los términos de la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 9/2013, hasta la aprobación de las disposiciones necesarias para la plena aplicación del ya mencionado nuevo régimen retributivo para las instalaciones de generación de energía renovable diseñado por el mencionado Real Decreto-ley 9/2013. Finalmente la vigente Ley 24/2013 ha establecido un nuevo sistema de retribuciones, que da continuidad al que había sido regulado por el Real Decreto-ley 9/2013, derogando ya expresamente el sistema instaurado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Con la entrada en vigor de la Ley 24/2013 desaparece la distinción entre el régimen ordinario y el especial, y con él las disposiciones reguladoras del llamado régimen especial al que estaban sometidos los productores de las energías renovables. Y, como se expone, en el ya mencionado FJ 3 c) de la STC 96/2014, con el desarrollo reglamentario de la Ley 24/2013, llevado a cabo en el Real Decreto 413/2014 ha desaparecido cualquier aplicación transitoria del Real Decreto 661/2007. Así lo expone la STC 96/2014, FJ 3 c), al señalar que “[l]o sucedido durante estos meses es que las instalaciones existentes han recibido los pagos procedentes de ‘liquidaciones a cuenta’ del nuevo sistema, emitidas al amparo de este régimen transitorio. Este fue previsto al objeto de mantener los flujos retributivos de las instalaciones, evitando los perjuicios que hubiera causado la demora del desarrollo reglamentario. Una vez aprobadas las disposiciones normativas necesarias para la aplicación definitiva del nuevo régimen retributivo, se procederá a practicar una regularización correspondiente por los derechos de cobro o en su caso las obligaciones de pago resultantes de la aplicación del vigente sistema retributivo, con efectos desde la entrada en vigor del Real decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, como establece su disposición final segunda”.

Así, como ya dejó sentado la STC 96/2014, la expuesta sucesión de normas nos permite concluir que el art. 2 del Real Decreto-ley 2/2013, en cuanto modificaba el Real Decreto 661/2007, no se encuentra en vigor en el momento de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad, habiendo perdido por consiguiente su objeto en relación con la denunciada vulneración del art. 9.3 CE.

Algo similar acontece con el art. 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, el primero además expresamente derogado por la Ley 24/2013, sin que, en la medida en que ambos preceptos se refieren a los regímenes retributivos de venta a mercado o de tarifa previstos por el Real Decreto 661/2007, podamos apreciar que mantienen su vigencia, siquiera transitoria, como ya se concluyó en la referida STC 96/2014.

En suma, de todo cuanto venimos exponiendo podemos concluir que debemos inadmitir el recurso respecto de los apartados 3, 4 y 6 del art. 2 del Real Decreto-ley 2/2013, así como el motivo de impugnación basado en la vulneración del art. 9.3 CE del art. 1 de ese Real Decreto-ley 2/2013. Igualmente procede apreciar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en relación con esta misma vulneración del art. 9.3 CE que se reprochaba al art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 y a los arts. 1; apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 del art. 2; 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013.

Por el contrario pervive el objeto del presente recurso por lo que hace a los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, y a la alegación de vulneración del art. 86.1 CE que se imputa al art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 y a los arts. 1; apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 del art. 2; 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013.

3. Delimitado en los anteriores términos el objeto del proceso, comenzaremos enjuiciando los arts. 4, 5 y 8 de la Ley 15/2012, que regulan, respectivamente, el hecho imponible, los sujetos pasivos y el tipo de gravamen del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, tributo de carácter directo y naturaleza real que grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central, a través de cualquier tipo de instalaciones de generación.

La Letrada de la Junta de Andalucía nada objeta al establecimiento por el Estado de esta figura tributaria. Lo que cuestiona es que el tributo no establezca diferencias entre los distintos productores de energía eléctrica, en particular, entre los que utilizan fuentes de energía renovables y los que no, afectando así a la propia viabilidad de dichas fuentes renovables. Lo anterior le lleva a sostener que “la creación de este impuesto, en los términos en que se ha hecho, vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, dado que supone una modificación muy relevante y de gran calado económico en el sector de las energías renovables, contrario a los principios de planificación energética estable fijados por la Unión Europea, debiendo por ello, declararse su inconstitucionalidad”. La Abogada del Estado, tras negar la vulneración del principio de seguridad jurídica, ha señalado que lo que en realidad se denuncia es una inconstitucionalidad por omisión, por cuanto las normas impugnadas no tendrían en cuenta las peculiaridades concurrentes en el sector de las energías renovables, lo que, a su vez, sería, por un lado, una denuncia de discriminación por indiferenciación y, por otro, una cuestión de pura política legislativa, ajena al juicio de constitucionalidad.

Así expuestas las posiciones de las partes, no entraremos a examinar la queja vinculada a la supuesta vulneración de los principios de planificación energética estable fijados por la Unión Europea, pues cumple recordar, una vez más, que “‘a este Tribunal no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea’ (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2).” [STC 19/2013, de 31 de enero, FJ 2 b), con cita de la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 b)].

Lo que en realidad plantea la Letrada de la Junta de Andalucía no es un problema estricto de seguridad jurídica, entendida esta como certeza del derecho, pues el mandato normativo de los preceptos impugnados es claro e indubitado, sino relacionado con lo que cabe calificar de seguridad jurídica, en sentido amplio, esto es, según reiterada doctrina [SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 c); y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10], “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio”. Por el contrario lo que se cuestiona es que el nuevo régimen fiscal empeora la situación de los productores de energías renovables, al no discriminar en función de las fuentes empleadas para la producción de energía eléctrica.

Pues bien, tal queja, en los términos en los que se formula, no puede ser atendida. En primer lugar, porque la misma remite a una denuncia de inconstitucionalidad por indiferenciación, cuando es doctrina de este Tribunal, que el art. 14 CE se limita a prohibir la distinción infundada o discriminatoria, pero no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual (STC 38/2014, de 11 de marzo, FJ 6, con cita de la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 13). En segundo lugar, los preceptos impugnados no rebasan la libertad de configuración del legislador, al que nada le impide el uso de los tributos como un instrumento de política económica sobre un determinado sector (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 5), esto es, con fines de ordenación o extrafiscales [STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 6 c)]. La aplicación generalizada del impuesto en cuestión responde a una opción del legislador, que, respetando los principios constitucionales, cuenta con un amplio margen para el establecimiento y configuración del tributo. Margen que no puede verse constreñido por la exigencia de una diferenciación que no resulta constitucionalmente obligada, por más que al recurrente le parezca conveniente u oportuna, ni tampoco por las expectativas de mantenimiento del régimen fiscal preexistente-lo que, de por sí, impediría toda innovación legislativa-, de manera que “la observancia estricta de esta línea argumental abocaría a la petrificación del ordenamiento desde el momento en que una norma promulgada hubiese generado en un sector de la ciudadanía o entre algunos poderes públicos la confianza en su vigencia más o menos duradera … y no sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17 y las resoluciones allí citadas).” [STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)].

En definitiva, los motivos aducidos no son sino expresión de una legítima crítica a los preceptos aprobados por las Cortes Generales que no puede ser atendida en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, pues la norma que se controvierte se enmarca fácilmente en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre distintas opciones posibles, dentro de la Constitución.

4. Procede ahora abordar la tacha de vulneración del art. 86.1 CE que se achaca a las disposiciones impugnadas de los Reales Decretos-leyes 29/2012 y 2/2013, en la medida en que no concurriría el presupuesto habilitante para la utilización de dicho instrumento normativo.

A tal efecto debemos comenzar recordando la doctrina constitucional acerca del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad enunciado en el art. 86.1 CE, presupuesto inexcusable para que el Gobierno pueda dictar este tipo de normas con rango de ley. Tal doctrina ha sido sintetizada en la STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4, en los términos siguientes:

“El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, ‘una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes’, razón por la cual, este Tribunal puede, ‘en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada’ (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como ‘coyunturas económicas problemáticas’, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a ‘situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.’ (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Ahora bien, como también hemos afirmado, es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica ‘que la definición por los órganos políticos de una situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). A tal fin, esto es, para valorar la concurrencia del citado presupuesto habilitante, debe realizarse una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, ‘los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma’, debiendo siempre tenerse presentes ‘las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados’ (SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Es decir, para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley (la ‘extraordinaria y urgente necesidad’), es preciso analizar dos elementos: los motivos que habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación hayan sido explicitados de una forma razonada y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).”

5. De conformidad con la doctrina citada debemos analizar ahora si concurre en el art. 8 del Real Decreto-ley 29/2012 el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE.

El precepto presenta el siguiente tenor literal:

“Artículo 8. Inaplicación del régimen económico primado para las instalaciones de generación de régimen especial no finalizadas con anterioridad al plazo límite o con equipos no previstos en el proyecto de ejecución

1. El régimen económico primado correspondiente para las instalaciones de generación de régimen especial devendrá inaplicable si como consecuencia de una inspección o de cualquier otro medio válido en derecho, quedase constatado que una instalación de generación de energía eléctrica en régimen especial inscrita en el registro de preasignación de retribución no está totalmente finalizada al vencimiento del plazo límite establecido para ser inscrita con carácter definitivo en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial y comenzar la venta de energía.

A estos efectos, se considerará que la instalación está totalmente finalizada si cuenta con todos los elementos, equipos e infraestructuras que son necesarios para producir energía y verterla al sistema eléctrico y cuyas características se corresponden con el proyecto de ejecución aprobado. En todo caso, se entenderá que la instalación no está totalmente finalizada en los siguientes casos:

a) Si no están totalmente ejecutadas y en servicio todas las infraestructuras de evacuación necesarias para verter la energía a la red de distribución o transporte.

b) Si no están totalmente ejecutados y en servicio todos los equipos generadores de electricidad.

c) Si no está instalada y en servicio la totalidad del campo solar, en los casos aplicables.

d) Si no está operativo la totalidad del almacenamiento previsto en el proyecto de ejecución, en los casos aplicables.

2. Sin perjuicio de lo anterior, aquellos elementos que no estén expresamente reflejados en el proyecto de ejecución aprobado que dio lugar a la inscripción definitiva de la instalación, no podrán considerarse constitutivos de la instalación ni ponerse en funcionamiento, salvo que se tramite la correspondiente modificación del proyecto de ejecución ante el órgano competente. En este caso, las instalaciones verán corregido el régimen económico de la energía imputable a las modificaciones realizadas, percibiendo el precio de mercado de producción.

No obstante, el Gobierno podrá establecer reglamentariamente el régimen retributivo específico de las instalaciones de régimen especial que, con posterioridad al reconocimiento de su régimen retributivo, hubieran sido objeto de una modificación sustancial o de una ampliación de potencia.

3. Las circunstancias recogidas en este artículo y la consiguiente inaplicación o modificación, según corresponda, del régimen económico primado aplicable a las distintas instalaciones serán declaradas por la Dirección General de Política Energética y Minas previa la tramitación de un procedimiento que garantizará, en todo caso, la audiencia al interesado. El plazo máximo para resolver este procedimiento y notificar su resolución será de un año.”

La concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad ha sido negada por la Letrada de la Junta de Andalucía con el argumento de que “el Real Decreto-ley 29/12 entró en vigor el 1 de enero de 2013. Este día, para bien o para mal, ya había concluido el plazo de puesta en operación para las instalaciones que tenían que estar terminadas a 31 de diciembre de 2012. No existía pues, justificación alguna de urgencia para que esta norma tuviera que estar aprobada el 1 de enero. Por lo tanto, una vez que el plazo para que la puesta en marcha de las instalaciones inscritas en el registro de preasignación de retribución había vencido, era y es indiferente que la norma entre en vigor el 1 de enero o el 1 de marzo”. Por el contrario la Abogada del Estado defiende que, con carácter general, se trata de una de las medidas de ajuste impuesta por la situación de crisis económica que afecta a nuestro país, medida con la que se pretende reducir costes para afrontar el problema del déficit tarifario. Desde una perspectiva más concreta alega que la urgencia se justifica precisamente por “la necesaria prontitud e inmediatez con las que debe llevarse a cabo la inspección de finalización de las instalaciones”, explicitando así el principio legal de que la percepción de la prima ha de estar forzosamente vinculada a la totalidad del proyecto y no a una puesta en marcha parcial.

El análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante ha de partir necesariamente del examen de su exposición de motivos, pues ninguna referencia a esta cuestión se encuentra en el debate de convalidación, centrado en las medidas relacionadas con la Seguridad Social. Así, el apartado siete de la exposición de motivos da cuenta de una serie de medidas de carácter urgente que se han adoptado durante 2012, con objeto de corregir los desajustes entre los costes del sistema eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados. Sin embargo, pese a tales medidas, la exposición de motivos señala su insuficiencia, argumentando que “los datos comunicados por la Comisión Nacional de Energía en su informe 35/2012, de 20 de diciembre, sobre la propuesta de orden por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, ponen de manifiesto la aparición, para el último trimestre de este año, de un nuevo desajuste motivado por distintos factores”. Entre esos factores se encuentran, “la reducción de la demanda ha sido más acusada de lo previsto, a resultas de la reducción de la actividad industrial y del consumo, teniendo como consecuencia directa una menor recaudación de los peajes de acceso a las redes. Por otra parte, el sobrecoste del régimen especial se ha visto incrementado por la entrada en operación con mayor premura de la esperada de las nuevas centrales que habían resultado inscritas en el registro de preasignación de retribución, y por unas horas de funcionamiento superiores a las inicialmente estimadas”. Junto a ello se alude a “la aprobación de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, suspende la asunción, para el año 2013, de la parte del extracoste de generación en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares que se había previsto asumiera el presupuesto público, lo que supone un coste adicional para el sistema con cargo al año 2012 de 1.217 millones de euros”.

La exposición de motivos continúa explicando que “los ingresos del sistema eléctrico de este año 2012 están haciendo frente, no sólo a los costes del sistema durante este año 2012 condicionados por las circunstancias imprevistas referidas, sino también a un desajuste de 2011 de 1.106 millones de euros correspondiente al desajuste reflejado en la liquidación definitiva y el 17 por ciento del extracoste de generación de los sistemas insulares y extrapeninsulares como consecuencia de la suspensión introducida por la disposición adicional trigésima octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012”. Todo ello conlleva que “a pesar de las medidas adoptadas durante este año, como consecuencia de estas desviaciones se prevé que en la liquidación definitiva de 2012 existirá un desajuste entre los ingresos y costes del sistema eléctrico, resultado, como se ha indicado, del desequilibrio sobrevenido aparecido en 2012 y del desajuste arrastrado de 2011”.

En esta situación se afirma que “la alternativa a las medidas que aquí se plantean sería un nuevo y relevante incremento de los peajes de acceso que recaerían íntegramente en los consumidores eléctricos. Sin embargo, esta opción no se ha considerado por el gravísimo impacto que tendría sobre el consumidor final, que ya ha venido soportando importantes incrementos en los últimos años y que debilitaría aún más su renta disponible y su competitividad en un contexto de recesión como el presente”.

El cuestionado art. 8 se inserta en este contexto descrito si bien responde a la finalidad de “garantizar el objetivo final para el que fue establecido el mecanismo de preasignación de retribución para las instalaciones de régimen especial, esto es, asegurar un régimen económico bajo el presupuesto y condición de la completa ejecución de la instalación en un concreto plazo, se introduce en esta norma, además, una habilitación para la supresión o corrección del régimen económico primado en caso de constatación del incumplimiento de las obligaciones que constituyen presupuesto esencial de la definitiva adquisición de tal régimen económico”. La justificación de la urgencia de la medida se encuentra, según la exposición de motivos en que “es el 31 de diciembre la fecha en la que deberían estar finalizadas algunas instalaciones y resulta imprescindible para la adopción de cualquier corrección o supresión en su régimen económico en caso de incumplimiento. En caso contrario, se carecerían de los mecanismos jurídicos suficientes para evitar la corrección del incumplimiento de las condiciones impuestas a los perceptores de primas financiadas por el sistema eléctrico”.

A fin de realizar adecuadamente el enjuiciamiento que se nos demanda resulta conveniente situar, siquiera brevemente, el impugnado art. 8 en el contexto normativo en el que se inserta. Ya hemos mencionado antes que el Real Decreto-ley 6/2009 creó el denominado registro de preasignación para las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables, siendo la inscripción en él condición necesaria para la percepción del específico régimen económico asociado a la producción de este tipo de energía. En su disposición transitoria cuarta se prevé que aquellos proyectos de instalaciones que cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 4.3, dispondrían de unos plazos regulados para presentar su solicitud de inscripción en el registro de preasignación, mientras que la disposición transitoria quinta autorizaba al Gobierno, cuando la potencia asociada a los proyectos inscritos en el registro de preasignación fuese superior al objetivo previsto, a “establecer restricciones anuales a la ejecución y entrada en operación de las instalaciones inscritas y la priorización de las mismas al objeto de no comprometer la sostenibilidad técnica y económica del sistema”. De acuerdo con dicha habilitación, el acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009 (hecho público por resolución de la Secretaría de Estado de Energía, publicada en el “BOE” de 24 de noviembre de 2009) fijó los términos bajo los cuales se determinaban los criterios de ordenación de los proyectos o instalaciones presentados al registro administrativo de preasignación de retribución y dispuso la puesta en funcionamiento de las instalaciones en fases sucesivas. Entrada gradual en servicio, de modo escalonado, que se justificaba en la necesidad de “no comprometer la seguridad técnica y económica del Sistema Eléctrico, teniendo en consideración el ritmo de implantación previsto por el resto de tecnologías, y las restricciones técnicas y económicas referidas”. Para ello el Consejo de Ministros fijó las restricciones anuales a la ejecución y entrada en operación de las instalaciones inscritas, estableciendo sucesivos períodos para su puesta en servicio, uno de los cuales se iniciaba el 1 de enero de 2013.

En el contexto descrito, la norma ahora cuestionada viene a modular el derecho a ese régimen económico primado, en la medida en que lo condiciona a que la instalación se encuentre completamente finalizada y a que no existan equipos no previstos en el proyecto de ejecución, pretendiendo evitar que se superasen tanto los objetivos de potencia instalada previstos en la planificación eléctrica realizada por el Gobierno como un sobrecoste en la retribución asociada a la producción de este tipo de energía. En suma, lo que la norma posibilita es la supresión o corrección del régimen económico primado en caso de constatación del incumplimiento de las obligaciones que constituyen el presupuesto para la adquisición del tal régimen económico.

Expuesto lo anterior es posible considerar que, atendiendo a las circunstancias del caso, la puesta en servicio el 1 de enero de 2013 de las instalaciones a las que hacía referencia el acuerdo de Consejo de Ministros antes citado con las consecuencias retributivas que llevaba asociada, reviste las características de una situación extraordinaria y urgente justificativa de la actuación normativa del Gobierno, tal como explicita la exposición de motivos de la norma, lo que permite excluir que se haya hecho un uso abusivo o arbitrario de este fuente de derecho. Situación derivada de la necesidad de, en un contexto de aumento del déficit tarifario, atemperar, en la medida en que implica un desajuste entre ingresos y costes, el ritmo de crecimiento de las energías renovables en atención a ese déficit, que afectaba a la sostenibilidad económica del conjunto del sistema eléctrico, cuya importancia para la economía española ya hemos tenido oportunidad de destacar (por todas, STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 7). Como recuerda la STC 39/2013, de 14 de febrero, “este Tribunal ha reconocido recientemente la relevancia, desde la perspectiva del art. 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; y 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2)”. No es óbice para la anterior apreciación el hecho de que la situación no resulte novedosa o, incluso, que revista carácter estructural (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7) o resulte inducida por decisiones anteriores del propio Gobierno (STC 39/2013, FJ 5 in fine), pues lo determinante no son las razones que han provocado la situación de urgencia sino que tal situación exista. En otros términos, interesa sólo si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia de las causas que hubieran podido ocasionarla (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6).

Por otra parte, la medida controvertida guarda la necesaria conexión de sentido respecto de la situación de urgencia definida por el Gobierno, pues una norma que tiene por objeto asegurar la concordancia entre el régimen retributivo y las características de la instalación puede contribuir a la adecuada aplicación de dicho régimen económico primado y, por extensión, facilitar la sostenibilidad económica del sistema eléctrico. Como ya señalamos en la STC 96/2014, FJ 7, y reiteramos en la STC 109/2014, de 26 de junio, FJ 3, “no es competencia del Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la mayor o menor oportunidad técnica o acierto de las medidas concretas que en el mismo se establecen, sino que se trata de una cuestión que forma parte de la política económica competencia del Gobierno”, por lo que debemos limitarnos a examinar la correspondencia entre las mismas y la situación que se pretende afrontar y que constituye el presupuesto para el dictado de la norma. Al igual que en las ocasiones que se han citado entonces hemos de concluir que tampoco le corresponde al Tribunal Constitucional determinar en qué medida el régimen especial primado pueda repercutir sobre el déficit tarifario, sino que basta con constatar que al menos una parte del mencionado déficit se genera por la existencia de un sistema de primas, y que la fórmula adoptada es una medida apta para repercutir sobre dicho déficit de tarifa, con incidencia inmediata en dicho ámbito.

En conclusión, no cabe sino desestimar el recurso de inconstitucionalidad por este motivo.

6. Resta por analizar la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 CE en el caso de los arts. 1; apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 del art. 2; 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013.

El art. 1 modifica el índice aplicable a las actualizaciones de retribuciones de actividades del sistema eléctrico vinculadas al IPC, sustituyéndolo por el IPC a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos. Los arts. 2, 3 y disposición adicional única modifican determinados aspectos del modelo retributivo de las energías renovables.

La Letrada de la Junta de Andalucía considera cuestionable que la norma se haya dictado en un contexto de urgencia y necesidad extraordinaria, negando que la crisis económica permita utilizar los decretos-leyes sin una justificación adicional que contextualice la necesidad de las nuevas medidas. En cuanto a los concretos preceptos impugnados argumenta que “es lo cierto que el déficit de tarifa existe desde hace muchos años, y se ha abordado de muy diferentes formas, titulizándolo, limitándolo, repartiendo su carga entre los distribuidores, etc. No es algo nuevo, no es nada sobrevenido. No lo es en su nacimiento, ni tampoco en su cuantía. Por tanto, el déficit de tarifa no debe aceptarse a la hora de justificar circunstancias excepcionales y urgentes, cuando precisamente es una situación prolongada en el tiempo”. La Abogada del Estado ha alegado que la imprevisibilidad de la situación no es una circunstancia exigida por la doctrina constitucional, señalando que, en todo caso, la magnitud de la crisis económica desencadenada en 2008 era difícilmente previsible, lo que también ocurre respecto al déficit tarifario. En todo caso indica que concurría el presupuesto de la urgencia ya que la situación era insostenible sin medidas con un efecto inmediato, pues, de lo contrario, la deuda con el sector terminaría repercutiendo en el consumidor, directamente, como incremento del precio, o indirectamente como socialización de la deuda en forma de un mayor déficit público.

El examen de la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE no puede realizarse sin antes advertir que, dado que la argumentación que se ha proporcionado a este Tribunal para defender la inconstitucionalidad por este motivo ha sido genérica, tampoco nuestra respuesta ha de ser exhaustiva.

Debemos, pues referirnos a la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2013, la cual, tras destacar que “la evolución expansiva de las partidas de costes del sistema eléctrico ha venido provocando la aparición de desajustes entre dichos costes y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados”, define el problema al que la norma pretende hacer frente a partir de los datos comunicados por la Comisión Nacional de Energía en los que se pone de manifiesto “la aparición de nuevas desviaciones en las estimaciones de costes e ingresos motivadas por distintos factores, tanto para el cierre de 2012 como para 2013 que, en el contexto económico actual, harían casi inviable la cobertura de los mismos con cargo a los peajes eléctricos y a las partidas previstas provenientes de los Presupuestos Generales del Estado”. Estas desviaciones se deben, según la exposición de motivos, “a un mayor crecimiento del coste del régimen especial por un incremento en las horas de funcionamiento superior a las previstas y por un incremento de los valores retributivos por su indexación a la cotización del Brent, y a una minoración de los ingresos por peajes por una caída de la demanda muy acusada que se consolida para este ejercicio”. Descartado un nuevo incremento de los peajes de acceso que pagan los consumidores, por su afectación a las economías domésticas y a la competitividad de las empresas, “el Gobierno ha considerado para paliar este problema la adopción de determinadas medidas urgentes de reducción de costes que eviten la asunción de un nuevo esfuerzo por parte de los consumidores, contribuyendo a que éstos, mediante el consumo y la inversión, puedan colaborar también a la recuperación económica”. Las concretas medidas adoptadas se justifican en la exposición de motivos en los términos siguientes:

“En la normativa de este sector, determinadas metodologías de actualización de la retribución de las diferentes actividades del sector eléctrico están ligadas a la evolución del Índice de Precios de Consumo (IPC), en el cual podrían influir las variaciones impositivas, especialmente relevantes en el pasado año. No resulta adecuado que el incremento de un tributo provoque a su vez incrementos en las retribuciones reguladas del sector eléctrico, cuyos costes no están directamente relacionados con la imposición directa sobre el consumo.

Por consiguiente, a fin de utilizar un índice más estable que no sea vea afectado por la volatilidad de los precios de alimentos no elaborados ni de los combustibles de uso doméstico, se establece que todas aquellas metodologías de actualización de retribuciones que se encuentren vinculadas al IPC, sustituyan éste por el Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos.

Por otro lado, teniendo en cuenta la volatilidad del precio del mercado de producción, la opción de retribución de la energía generada en régimen especial de prima que complemente dicho precio, hace difícil cumplir el doble objetivo de garantizar una rentabilidad razonable para estas instalaciones, y evitar al mismo tiempo una sobre retribución de las mismas, que recaería sobre los demás sujetos eléctricos. Por ello, es necesario que el régimen económico primado se sustente únicamente en la opción de tarifa regulada, sin perjuicio de que los titulares de las instalaciones puedan vender su energía libremente en el mercado de producción sin percibir prima.”

Por su parte, respecto a la urgencia se afirma que “[t]eniendo en cuenta que tanto la modificación que afecta a las metodologías de retribución de actividades vinculadas al IPC, como la relativa a las instalaciones del régimen especial tiene un impacto económico en los costes que deben ser financiados con los ingresos del sistema eléctrico, es necesario que estas medidas se adopten con carácter de urgencia por cuanto resulta imprescindible para la elaboración del escenario presupuestario anual que incluirá la orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo por la que se aprueban los peajes de acceso a las redes que debe aprobarse de manera inmediata para este ejercicio.

Asimismo, dichas medidas deben adoptarse a la mayor brevedad al objeto de evitar que a lo largo del año 2013 se produzcan modificaciones en los escenarios de costes previstos, que producirían distorsiones sobre las hipótesis tenidas en cuenta en la referida orden”.

En el debate de convalidación (“Diario de Sesiones de las Cortes Generales” de 14 de febrero de 2013), el Sr. Ministro de Industria, Energía y Turismo abundó en dichas razones, aludiendo al aumento de los costes del sistema eléctrico, añadiendo, a los ya mencionados en la exposición de motivos, el motivo relacionado con la contención del déficit público que impidió consignar en el presupuesto del año 2012, los costes de los sistemas extrapeninsulares. Todo ello ha hecho aumentar el déficit anual del sistema que, a finales del año 2012 se encontraba en una cifra estimada de 3.500 millones de euros adicionales a los 1.500 que se habían previsto inicialmente para ese ejercicio presupuestario. Indica el Ministro que, de no adoptarse medidas, iban a surgir desajustes adicionales, por lo que, excluida la subida del precio de la electricidad que pagan los consumidores, resulta necesario adoptar medidas para evitarlos. A tales medidas, el cambio del IPC aplicable y las modificaciones en el régimen de retribución, se refiere el Ministro en el debate en los términos siguientes: “Este real decreto trae dos medidas. La primera hace referencia al sistema de actualización del nivel de primas cada año. El sistema de actualización hoy vigente consiste en que el nivel de primas va a aumentando cada año de acuerdo con el índice de precios al consumo. Lo que hace el Gobierno es cambiar este sistema y que en vez de ser índice de precios al consumo sea inflación subyacente, por tanto descontando de ese IPC los alimentos elaborados y los productos energéticos y además hacerlo a impuestos constantes, es decir retirar del impacto de la subida el efecto de la subida de los impuestos”.

“La segunda medida consiste en introducir una modificación en el sistema de retribución de las energías del régimen especial que se incluye en el Decreto 661/2007.

Hasta ahora cualquier productor de energía de un régimen especial —sea con viento, fotovoltaico, termosolar o cogeneración— podía elegir entre dos tipos de tarifa, según le conviniera. Podía elegir bien tarifa regulada, que ya incorpora una prima, bien, si le convenía otra tarifa, el precio del mercado más otra prima. ¿Qué ocurría hasta ahora? Que si el precio de mercado estaba muy elevado se dejaba la tarifa regulada y se acudía al mercado, porque conviene más vender a mercado, que está más alto, más una prima. Ahora bien, cada vez que leía eso pagábamos más los consumidores. Ahora la opción que se le va a dar es: usted va a elegir entre tarifa regulada y mercado —sin prima, porque la tarifa regulada ya tiene una prima—, pero además otra cuestión: elija entre tarifa regulada o mercado, pero una vez que elija usted no puede cambiar. Una vez que usted elija para un año vender a mercado, si baja el precio del mercado, ese es su riesgo, no es del consumidor, porque hasta ahora, insisto, cuando bajaba el precio del mercado se iban a tarifa regulada y el consumidor era quien asumía la diferencia; y cuando subía el precio del mercado, se iban al mercado y el consumidor también la asumía. Esto supone una forma de combatir el déficit de tarifa de una manera más equitativa y el Gobierno piensa que más justa. Por tanto, a partir de esa consideración el real decreto-ley lo que introduce, en línea con lo que el Gobierno ha planteado desde el principio con relación a las medidas energéticas, es que el coste total de las medidas de reducción de costes y de aumento de ingresos tiene que distribuirse de la manera más proporcional posible entre los tres agentes que influyen en el sistema, que son los consumidores, que consumimos y pagamos, las empresas, que son las que producen, y la Administración del Estado.”

En suma, de lo expuesto puede colegirse que la situación a la que debían hacer frente las medidas aquí impugnadas era la desviación de los costes del sistema eléctrico provocado por diversos factores (sobrecoste de las primas del régimen especial, consignación de costes de los sistemas eléctricos extrapeninsulares e incremento del déficit por el descenso en la demanda de electricidad) que aparecen explicitados en la exposición de motivos o en el debate parlamentario de convalidación. Factores cuya conjunción había llevado a incurrir en un déficit mayor al previsto inicialmente por el Gobierno. Así, podemos considerar que, sin entrar en el juicio político que este Tribunal tiene vedado, se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar la existencia de una “situación de extraordinaria y urgente necesidad”, sin que pueda admitirse la genérica alegación de la Letrada de la Junta de Andalucía respecto a que la existencia del déficit tarifario del sector eléctrico no podía, al no ser un hecho nuevo, fundamentar el dictado de los preceptos cuestionados del Real Decreto-ley 2/2013.

Por un lado, como señala el ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6, “[y] por lo que se refiere a las dudas del órgano judicial relativas al pretendido carácter no imprevisible o sobrevenido de la situación económica a la que el Real Decreto-ley 8/2010 trata de dar respuesta, baste señalar que, al margen de que nada impide, claro está, que una determinada situación extraordinaria que se hubiera producido en el pasado pueda volver a presentarse, demandando de nuevo —incluso con mayor motivo— una respuesta urgente mediante las medidas que se aprecien como necesarias, como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas), que es justamente lo que resulta acreditado en el presente caso”.

Por otro, lo que la norma pretende combatir no es, estrictamente hablando, la situación de déficit estructural del sector eléctrico, al que alude la Letrada de la Junta de Andalucía, sino las desviaciones al alza del mismo derivadas de las circunstancias anteriormente mencionadas, lo que, en este caso, constituye, como ya hemos apreciado, una situación susceptible de ser abordada mediante la legislación de urgencia.

Por lo demás, pese a que nada dice al respecto la demanda, es evidente que las medidas propuestas, en cuanto persiguen un ajuste de los costes en el sector eléctrico, guardan la necesaria conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para hacerle frente.

Procede, por tanto, desestimar el recurso en este punto.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, en lo que se refiere a la vulneración del art. 9.3 CE, del art. 8 del Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social, y de los arts. 1; apartados 1, 2, 5, 7, 8, 9 y 10 del art. 2; 3 y la disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 184/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:184

Recurso de inconstitucionalidad 1914-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

Sistema de financiación autonómica: STC 101/2013 (constitucionalidad de los preceptos legales que determinan las cuantías de los fondos de compensación interterritorial, establecen la compensación por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas y fijan el importe de la inversión estatal en Canarias).

1. Asunto sustancialmente idéntico al resuelto por las SSTC 101/2013 y 164/2014 [FJ 2].

2. La cuantía dotada en concepto de fondos de compensación interterritorial en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2013 no es inconstitucional pues, de acuerdo con nuestra doctrina, los fondos de compensación y complementario no deben ser inferiores al 30 por 100 de la inversión del Estado, siendo claro que dicha cuantía supera con creces el mínimo establecido en el bloque de la constitucionalidad, pues eleva este porcentaje al 40,12 por 100 en el caso de Canarias, al tener en cuenta la variable de ‘región ultraperiférica’ (SSTC 101/2013, 175/2013) [FJ 3 a)].

3. La impugnación planteada sobre los artículos referentes a la aprobación de los estados de gastos con sus correspondientes créditos, ya ha sido resuelta por este Tribunal, descartando su inconstitucionalidad dado que no han modificado el régimen económico-fiscal de Canarias ni nos encontramos ante un supuesto de legislación financiera o tributaria que afecte dicho régimen económico-fiscal (STC 101/2013) [FJ 3 b)].

4. Se desestima la impugnación de la denominada ‘compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas’, al haber sido abordada y resuelta por las SSTC 101/2013 y 175/2013, cuyas conclusiones procede dar por reproducidas [FJ 3 c)].

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1914-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias contra el art. 112 [“Fondos de Compensación Interterritorial”] y las partidas de gastos concordantes incluidas en la Sección 33; los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley”] y 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley”], en cuanto que recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado; la cuantía fijada en el concepto 453 del estado de ingresos; y la disposición adicional décimotercera, todos ellos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, que expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 1 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 112 y las partidas de gastos concordantes incluidas en la Sección 33; los arts. 2 y 6, en cuanto que recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado; la cuantía fijada en el concepto 453 del estado de ingresos; y la disposición adicional decimotercera, todos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

Se refiere la demanda a la conexión del presente recurso con los interpuestos por esta misma Comunidad Autónoma contra similares preceptos de anteriores leyes de presupuestos, recursos que se encuentran aún pendientes de Sentencia en el momento de interposición del presente. Se trata, en concreto, de dos recursos; el primero, registrado con el número 2410-2008, fue interpuesto contra los arts. 2, 6 y 119.1, y las secciones 33 y 98, de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los artículos 156.1, 157 y 158, y la disposición adicional tercera de la Constitución; el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

El segundo, con registro 5474-2012, fue igualmente promovido contra los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del art. 1 de la presente Ley”] y 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del art. 1 de esta Ley”], en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII; 119.1 [“Fondos de Compensación Interterritorial”] y partidas concordantes del estado de gastos; y sección 98, concepto 453 del estado de ingresos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

Los motivos de inconstitucionalidad ahora denunciados coinciden con los esgrimidos en las dos demandas citadas, según se afirma expresamente en el escrito de interposición del recurso.

En concreto, se consideran vulnerados los arts. 138, 156.1, 157, 158 y la disposición adicional tercera, de la Constitución, el art. 46 EACan y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) LOFCA.

Con carácter general, los preceptos impugnados infringirían la autonomía y la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Según el Gobierno canario, las diversas medidas de tipo presupuestario y financiero incluidas en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2013 vulneran los arts. 137 y 156 CE, que reconocen a las Comunidades Autónomas “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, lo que incluye tanto autonomía política como financiera (con cita, entre otras, de la STC 289/2000, de 30 de noviembre). Esta autonomía está desarrollada en la LOFCA en términos que habrían sido también vulnerados por las disposiciones impugnadas. Añade que esta Comunidad Autónoma tiene el carácter de región ultraperiférica, a partir del art. 299.2 del Tratado de Ámsterdam, lo que justifica un régimen especial en materia financiera.

A partir de lo anterior, reprocha lo que sigue a los preceptos impugnados:

a) El art. 112, y su reflejo presupuestario contenido en la Sección 33, infringen lo previsto en la LOFCA, ya que en este precepto se contemplan las dotaciones de los fondos de compensación interterritorial en la Sección 33 de los presupuestos, ascendiendo a un total de 571.580,00 miles de euros para el ejercicio 2013, cuando debió ser una dotación superior, pues se habría omitido la asignación adicional por el concepto de región ultraperiférica que prevé el art. 16.3 c) LOFCA, vulnerando este precepto y los arts. 138.1 y 157.1 y 3 CE.

En concreto, se alega que las cuantías presupuestadas no se ajustan al mandato de que la Ley de presupuestos generales del Estado dote adicionalmente el fondo de compensación interterritorial con una partida relativa a la variable “región ultraperiférica”, con la consecuencia de que dichos fondos habrían sido dotados en cuantía inferior a la legalmente exigible. En este punto, se refiere la demanda brevemente al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que se contiene en los arts. 156 a 158 CE, para a continuación exponer la regulación del fondo de compensación interterritorial que, sin perjuicio del denominado “fondo complementario”, está en realidad subdividido en tres fondos por así disponerlo el art. 16.3 a) a c) LOFCA.

Así, mientras que lo regulado en la letra a) del art. 16.3 LOFCA es estrictamente el fondo de compensación interterritorial, lo que se regula en los apartados b) y c) son fondos distintos, que se nutren según el escrito de nuevos recursos presupuestarios. Estos dos fondos adicionales, no precisan de ninguna ley ordinaria de desarrollo, pues considera la demanda que la propia LOFCA tasa con precisión el método de cálculo, dejando una puerta abierta a que la dotación sea incrementada, pero nunca disminuida.

A partir de lo anterior, se razona que el impugnado art. 112 de la Ley 17/2012 y la correspondiente Sección 33, establecen una cuantía agregada de los fondos que asciende a 571.580,00 miles de euros, cuando debió ser una dotación mayor. En concreto, tras la modificación del art. 2 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial (en adelante, Ley 22/2001), está concretada la cantidad adicional al 4,02 por 100 a que se refiere la LOFCA, y que deberá percibir esta Comunidad Autónoma. Y puesto que no se ha dotado, según la demanda, dicho porcentaje adicional (4,02), la Comunidad de Canarias habría dejado de percibir, según el cálculo de la demanda, la cantidad de 22,40 millones de euros.

b) Los arts. 2 y 6, en cuanto recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado, incumplen lo establecido en el art. 96 de la ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias. Por tanto, vulneran garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 EACan, ya que suponen una modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, que además se ha llevado a cabo sin previo informe o audiencia al Parlamento de Canarias.

A esta conclusión se llega tras exponer las notas esenciales del régimen económico y fiscal canario que, como estableció la STC 35/1984, de 13 de marzo, tiene un reconocimiento constitucional expreso que constituye una “excepción al régimen constitucional común” y que determina que, de acuerdo con el art. 46.3 EACan, su modificación requiera de informe previo del Parlamento canario, y que, a tenor del apartado 4 del mismo precepto, el Parlamento canario deba ser oído “en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias”. Se citan igualmente en apoyo del alegato las SSTC 16/2003, de 30 de enero; 137/2003, de 3 de julio, y 109/2004, de 30 de junio.

A partir de lo anterior, razona la demanda que los créditos presupuestarios citados reflejan que la inversión teórica media estatal prevista para 2013 asciende a 483.377,01 € (miles de euros), mientras que las inversiones reales del Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias se prevén en 360.332 € (miles de euros), por lo que hay una diferencia de inversión de 123.045 € (miles de euros) a favor de esta Comunidad Autónoma, ya que se ha consignado presupuestariamente una menor inversión de la que hubiera correspondido según la citada Ley 20/1991. Consecuencia de ello es que los preceptos impugnados habrían incumplido o modificado el citado art. 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias, que exige que las inversiones estatales en la Comunidad Autónoma “no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular”.

Dicha modificación habría precisado el informe previo a que se refiere el art. 46.3 EACan y la disposición adicional tercera de la Constitución.

c) La cuantía fijada en el concepto 453 del estado de ingresos, denominada “Compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del I.G.T.E.”, contradice el sistema de financiación establecido por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, y vulnera los arts. 156.1 y 157.1 y 3 CE, además del art. 49 EACan. Tras exponer el origen de esta compensación, se añade que la misma debe considerarse derogada por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, aprobado por la Ley 21/2001, sin perjuicio de que la merma del fondo de suficiencia que la misma supone infringe además el principio de autonomía financiera, en general, y el art. 13.4 LOFCA, en concreto, además de ser incompatible con los principios de eficacia y coordinación del art. 103.1 CE, que se oponen a la redundancia que supone la existencia de transferencias recíprocas.

d) Finalmente, la disposición adicional decimotercera, que regula las subvenciones al transporte marítimo y aéreo a los residentes canarios, infringiría lo previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, al haberse modificado el sistema sin el preceptivo informe previo.

2. Por providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias contra los arts. 112 [“Fondos de Compensación Interterritorial”] y las partidas de gastos concordantes incluidas en la Sección 33; los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley”] y 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley”], en cuanto que recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado; la cuantía fijada en el concepto 453 del estado de ingresos; y la disposición adicional decimotercera, todos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el “BOE”, lo que tuvo lugar en el número 114, de 13 de mayo de 2013.

3. El 10 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que solicita se le tenga por personado en el presente recurso, así como una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de 13 de mayo de 2013 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada de ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 16 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Senado por el que se comunica el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 17 de mayo de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa por el que se da por personada a la Cámara en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, así como remitir a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El 7 de junio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicita la desestimación total del presente recurso de inconstitucionalidad.

Comienza el escrito resaltando la conexión con el recurso número 2410-2008, interpuesto también por el Gobierno de Canarias contra análogos preceptos de la Ley 51/2007, y con similares fundamentos, que dio lugar a la STC 101/2013, de 23 de abril; así como con el interpuesto por el mismo Gobierno autónomo en el recurso registrado con el número 5474-2012, con similares argumentos salvo en lo que se refiere al motivo cuarto (subvenciones al transporte).

A continuación propone la desestimación íntegra del recurso con base en las siguientes alegaciones:

a) En relación con la pretendida vulneración del art. 16.3 c) LOFCA, comienza el escrito exponiendo el marco normativo en el que se desenvuelve el procedimiento, con cita de la STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 3, y de la citada STC 101/2013, sobre el fondo de compensación interterritorial; así como de la exposición de motivos de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial (Ley 22/2001), que modificó sustancialmente el régimen jurídico de los fondos de compensación interterritorial hasta entonces vigente.

A partir de esta exposición, el Abogado del Estado interesa la desestimación del primer motivo de inconstitucionalidad, toda vez que, frente a lo que se sostiene en la demanda, no se prevé en la LOFCA ni en la citada Ley 22/2001 ningún fondo específico para la Comunidad Autónoma de Canarias, sino que lo que establece la norma es la obligación de ampliar el fondo con los porcentajes previstos para la región ultraperiférica, a lo que da cumplimiento la norma que se impugna.

Además, expone que la Ley de presupuestos para 2013 prevé una dotación para los fondos de un 40,12 por 100 de la base de cálculo de la inversión pública aprobada por los presupuestos generales del Estado, esto es, muy por encima del mínimo exigido por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina citada y, en particular, la STC 101/2013.

En fin, considera que la demanda extrae una conclusión que no se deriva de la LOFCA ni tampoco de la norma que regula los fondos, la Ley 22/2001, a saber, que el porcentaje del 4,02 previsto en el art. 16.3 c) LOFCA debe aplicarse necesariamente a la Comunidad Autónoma de Canarias y no puede distribuirse entre el resto de Comunidades Autónomas beneficiarias. Sin embargo, esto es contrario a la interpretación del precepto que considera más adecuada a su propio tenor literal, pues el único lugar en el que se establece una dotación específica para esta Comunidad Autónoma es en el art. 2.1 c) de la Ley 22/2001, norma que tampoco se contradice por los preceptos impugnados.

b) Sobre la inconstitucionalidad de la compensación del impuesto general sobre el tráfico de empresas (IGTE) en vulneración de los arts. 2.1 d) y 13 LOFCA, se refiere el escrito nuevamente a la controversia suscitada en los citados recursos 2410-2008 y 5474-2012, ya citados por la demanda también.

Recuerda a continuación el origen de esta compensación, que radica en la supresión de este tributo estatal a consecuencia de la creación del impuesto general indirecto de Canarias, y todo ello en el marco de la transformación del régimen especial canario, reflejado en el “Acuerdo de bases sobre la reforma del régimen económico fiscal de Canarias”, suscrito en Madrid el 24 abril 1990, entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los cabildos insulares.

Añade que el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias no parece tener en cuenta la Ley 22/2009, de 18 diciembre, reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, cuya disposición adicional segunda se refiere expresamente a dicha compensación, con lo que decae el argumento de la ilegalidad de la misma. Se refiere además el escrito del Abogado del Estado al acuerdo de la Comisión mixta de transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en cuyo punto sexto se refiere expresamente tanto a la supresión del impuesto general sobre el tráfico de empresas como a la compensación al Estado por la pérdida de ingresos para la hacienda estatal que supuso la creación, en lugar de éste, del impuesto general indirecto de Canarias, toda vez que mientras que la recaudación del impuesto general sobre el tráfico de empresas correspondía al Estado, el rendimiento del impuesto general indirecto de Canarias corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma. En concreto, refiere el escrito que el método para cuantificar esta compensación es resultado del acuerdo adoptado en el seno de la reunión de la comisión mixta de transferencias Estado-Comunidad Autónoma de Canarias del 20 octubre 1993. Añade que, en todo caso, esta compensación no merma el derecho a la obtención del fondo de suficiencia, cuando proceda, sino que se trata de una compensación más bien técnica, que precisamente impide el cruce de transferencias, facilitando la más eficiente compensación. Cita igualmente el escrito el art. 12 de la Ley 19/1994, de 6 julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, que prevé expresamente la compensación al Estado por la eliminación del impuesto general sobre el tráfico de empresas.

Quedan así descartados los argumentos de inconstitucionalidad tanto sobre la base de la publicidad de las normas, como sobre la base de la autonomía financiera, pues ni se trata de una compensación sin apoyo legal, ni tampoco supone ninguna merma de la suficiencia de esta Comunidad Autónoma. Además, la compensación no puede considerarse derogada por el sistema de financiación aprobado por la Ley 21/2001, como sostiene la demanda, para lo que considera conveniente dar por reproducidos los argumentos contenidos en la STC 101/2013, FJ 10 (que resuelve el citado recurso 2410-2008).

c) Debe ser desestimado también el tercer argumento de inconstitucionalidad, dirigido contra los arts. 2 y 6 de la Ley 17/2012.

Según la demanda, se habría modificado el régimen económico y fiscal de Canarias en vulneración de la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 46 EACan, toda vez que la Ley de presupuestos impugnada habría consignado una cuantía de inversión estatal en Canarias no ajustada a lo prescrito en los arts. 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias.

La tacha debe desestimarse a partir de la doctrina contenida en la citada STC 101/2013, además de la anterior STC 62/2003, de 27 de marzo, a cuyo tenor no cabe extraer de la norma estatutaria y de la Constitución, como sostiene la demanda, la garantía de un contenido inalterable del régimen fiscal canario. A continuación, afirma que en todo caso no puede entenderse modificado el régimen especial canario, pues no se ha modificado ninguna de sus normas reguladoras, por lo que la cuestión será, en todo caso, su correcta aplicación.

Sobre el fondo de la cuestión, niega el escrito que se haya realizado la pretendida inversión inferior a la media. Para empezar, porque el art. 96 de la Ley 20/1991, único que parece considerarse infringido, dispone que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, lo que debe en todo caso interpretarse teniendo en cuenta el fundamento jurídico 138 de la STC 31/2010, de 28 junio. De ahí se puede concluir que en todo caso el contenido del art. 96 de la Ley 20/1991 no vincula a las Cortes Generales. En todo caso, añade que el precepto es susceptible de muy diversas interpretaciones, para empezar porque su aplicación se basa en la comparación con un promedio, sin que se precise la forma de cálculo del mismo, lo que otorga un amplio margen al legislador.

d) Finalmente, se interesa igualmente la desestimación de la impugnación de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, pues se trata de una regulación sobre el régimen jurídico de los transportes, que no modifica propiamente el régimen especial fiscal de Canarias en el punto concreto que alegan los demandantes, esto es, el artículo 6 de la Ley 19/1994, de 6 junio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. En efecto, no se modifican de forma explícita ni los vigentes porcentajes de bonificación de las tarifas, ni tampoco se alteran las cuantías de las subvenciones, sino que lo único que viene a hacer la norma impugnada es modificar el orden competencial administrativo, atribuyendo la competencia a la Ministra de Fomento para efectuar las adaptaciones del límite cuantitativo que puedan resultar precisas, pero no los porcentajes de bonificación.

Por todo lo anterior, la Abogacía del Estado solicita la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad.

8. Por providencia de 4 de noviembre de 2014 se señaló el día 6 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Canarias contra el art. 112 (“Fondos de Compensación Interterritorial”) y las partidas de gastos concordantes incluidas en la Sección 33; los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley”] y 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 1 de esta Ley”], en cuanto que recogen los créditos de los capítulos VI y VII relativos a la inversión del Estado; la cuantía fijada en el concepto 453 del estado de ingresos; y la disposición adicional decimotercera, todos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 (en adelante, Ley 17/2012).

2. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tanto la demanda como el escrito de contestación destacan la conexión del presente asunto con los recursos de inconstitucionalidad, planteados por la misma Comunidad Autónoma, registrados con los números 2410-2008 y 5474-2012. El escrito del Abogado del Estado se refiere además a la STC 101/2013, de 23 de abril, aprobada tras la interposición de la demanda, y que resuelve el primero de ellos.

La conexión existente entre los dos recursos citados y el presente consiste en la similitud tanto de su objeto, pues se dirigen contra similares preceptos de diferentes leyes de presupuestos generales del Estado, como a los motivos impugnatorios, que son también sustancialmente coincidentes, como afirman ambas partes de la controversia.

a) El primero de ellos (2410-2008) fue interpuesto contra los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley”], 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h) e i) del artículo 1 de esta Ley”] y 119.1 (“Fondos de Compensación Interterritorial”), así como contra las secciones 33 (“Fondos de Compensación Interterritorial”) y 98 (“Presupuesto de Ingresos del Estado”), de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos Generales del Estado para 2008, al considerar que se vulneran los artículos 156.1, 157 y 158, y la disposición adicional tercera de la Constitución; el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias y los arts. 1, 2.1 d), 13.4 y 16.3 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Este recurso fue resuelto mediante la STC 101/2013, de 23 de abril, en la que se desestimaron todas las pretensiones de inconstitucionalidad.

b) El recurso registrado con el número 5474-2012, fue igualmente promovido contra los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del art. 1 de la presente Ley”] y 6 [“De los presupuestos de los Entes referidos en las letras f), g), h), i) y j) del art. 1 de esta Ley”], en cuanto recogen los créditos de los capítulos de gastos VI y VII; 119.1 (“Fondos de Compensación Interterritorial”) y partidas concordantes del estado de gastos; y sección 98, concepto 453 del estado de ingresos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012.

El recurso fue resuelto mediante la STC 175/2013, de 10 de octubre, que desestimó también en su integridad todas las pretensiones.

c) Además de esta conexión, debe indicarse aquí que el cuarto motivo de inconstitucionalidad, que se dirige contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, coincide en su totalidad con el objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1811-2013, en el que el Parlamento de Canarias cuestionaba esta misma norma, y que ha sido estimado mediante la STC 164/2014, de 7 de octubre de 2014, en cuyo fallo se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la norma con el alcance establecido en su fundamento tercero.

Por tanto, debemos declarar ya en este momento que el presente recurso ha perdido objeto de forma sobrevenida por lo que se refiere a este motivo, toda vez que la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012 ha sido ya expulsada del ordenamiento.

3. Planteado el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos, debe concluirse que todas las cuestiones restantes que ahora se plantean han sido ya resueltas por nuestras SSTC 101/2013 y 175/2013, a partir de cuya doctrina debemos desestimar en su integridad las tres primeras impugnaciones:

a) El art. 112 de la Ley 17/2012, que determina las cuantías de los fondos de compensación interterritorial para 2012, y su reflejo presupuestario contenido en la sección 33, se reputan inconstitucionales en los términos ya descritos porque se considera que contraviene el art. 16.3 c) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) al no ajustarse las cuantías presupuestadas al mandato de que la Ley de presupuestos del Estado dote adicionalmente el fondo de compensación con una partida relativa a la variable “región ultraperiférica”, con la consecuencia de que el fondo habría sido dotado en cuantía inferior a la legalmente exigible.

Este motivo impugnatorio, dirigido contra el similar precepto de la Ley 51/2007, fue abordado en los fundamentos jurídicos 4 a 6 de la citada STC 101/2013, que procede dar por reproducidos aquí, en los mismos términos en que lo fueron en la STC 175/2013, de 10 de octubre, FJ 2 a), en relación con la impugnación del art. 119.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, también por idénticos motivos.

Entonces concluimos que la interpretación de los fondos de compensación interterritorial que sostiene la demanda no se aviene al propio texto de la norma, que tan sólo exige, de acuerdo con nuestra doctrina, que los dos fondos, de compensación y complementario, no sean inferiores al 30 por 100 de la inversión del Estado.

En este caso, y como hace constar el Abogado del Estado en su escrito, es claro que la cuantía agregada dotada en concepto de fondos de compensación interterritorial en la Ley 17/2012 supera con creces el mínimo establecido en el bloque de la constitucionalidad, pues el propio art. 112 de la Ley 2/2012 eleva este porcentaje al 40,12 por 100 en el caso de Canarias, al tener en cuenta la variable de “región ultraperiférica”.

b) Los arts. 2 y 6 de la Ley 17/2012, que recogen los capítulos VI y VII, incluidos los estados de gastos con sus correspondientes créditos, relativos a la inversión del Estado, se consideran vulneradores de la garantía institucional prevista en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), ya que suponen una modificación del régimen económico-fiscal de Canarias, que además se habría llevado a cabo sin previo informe o audiencia al Parlamento de Canarias.

En el fundamento jurídico 11 de la STC 101/2013 descartamos la inconstitucionalidad de los homónimos preceptos de la Ley de presupuestos para 2008 por considerar que no se había modificado ninguna de las normas reguladoras del régimen especial canario, que la previsión de inversión era una estimación y que los compromisos a que se refiere la Ley 20/1991 de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias no constituyen un recurso que deba sin más hacerse constar en los presupuestos generales del Estado sino que este tipo de asignaciones deben realizarse atendiendo a la totalidad de los instrumentos de financiación autonómica, a las necesidades de cada una y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado.

Esta misma doctrina fue reiterada, en el fundamento jurídico 2 b) de la STC 175/2013, para desestimar la impugnación de los arts. 2 y 6 de la Ley 2/2012, allí impugnados.

La presente impugnación debe también desestimarse dando por reproducida la doctrina contenida en estas dos Sentencias, esencialmente porque tampoco en esta ocasión se ha modificado en ningún aspecto el régimen económico-fiscal de Canarias mediante la Ley de presupuestos que se impugna ni tampoco nos encontramos ante un supuesto de legislación financiera o tributaria que afecte al régimen económico-fiscal de Canarias.

c) Por último, la denominada “compensación a satisfacer por la Comunidad Autónoma de Canarias por la supresión del IGTE”, que aparece reflejada en el estado de ingresos del presupuesto del Estado (sección 98), se reputa inconstitucional por su impacto negativo sobre los ingresos que corresponden a la Comunidad Autónoma, lo que se considera que contraviene los arts. 156.1 y 157.1 CE, y el art. 49 EACan, toda vez que dicha compensación opera, según la demanda, sobre la participación en ingresos del Estado, actualmente denominada “Fondo de suficiencia”, reduciendo las transferencias recibidas por este concepto.

Esta concreta impugnación fue abordada y resuelta en los fundamentos jurídicos 7 a 10 de la STC 101/2013, que procede igualmente dar por reproducidos aquí para desestimar también este motivo, como lo fueron también en la STC 175/2013, FJ 2 c).

FALLO

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

Ha decidido

1º La extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 185/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:185

Cuestión de inconstitucionalidad 5318-2013. Planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el artículo 623.1 párrafo segundo del Código penal.

Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto.

1. El precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende que delimita como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa Sentencia firme o probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP [FJ 9].

2. El inciso ‘infracciones cometidas enjuiciadas’ acoge en su tenor literal la toma en consideración de previas condenas no firmes por faltas de hurto, y la interpretación respetuosa del derecho a la presunción de inocencia y del principio de seguridad jurídica exige la firmeza de las condenas por falta de hurto para integrar el elemento típico de reiteración del art. 623.1 CP, lo que obliga a plantearse la posibilidad de una interpretación *secundum constitutionem* [FJ 6].

3. El párrafo segundo del art. 623.1 CP cuestionado no incurre en la vulneración el art. 24.2 CE, ya que la operación interpretativa que vincula el tipo de reiteración a infracciones consignadas en Sentencia firme resulta posible, pues, sin forzamiento textual que lo impida, supone una comprensión respetuosa con los principios constitucionales de presunción de inocencia, culpabilidad y seguridad jurídica [FJ 7].

4. Lejos de estar ante un caso de incompatibilidad de la literalidad del art. 623.1 CP, en lo relativo a la modalidad de infracciones no enjuiciadas, con el derecho a la presunción de inocencia, en el que el principio de conservación de las normas llevara a traspasar el límite de ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos, la interpretación conforme es la única respetuosa con el principio de legalidad penal (SSTC 24/2004, 161/2012) [FJ 5].

5. Doctrina sobre el criterio de la interpretación conforme a la Constitución de las normas cuestionadas como salvaguarda del principio de conservación de las mismas (SSTC 4/1981, 189/2013) [FJ 7].

6. No sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico –una argumentación ilógica o extravagante– o axiológico –una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional– conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios (SSTC 137/1997, 262/2006) [FJ 5].

7. Doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 107/1983, 201/2012; STEDH caso *Konstas c. Grecia*, de 24 de mayo de 2011) [FFJJ 3, 6].

8. Doctrina sobre el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho penal (SSTC 131/1987, 60/2010) [FJ 3].

9. Doctrina sobre la doble garantía, formal y material, del principio de legalidad penal, art. 25.1 CE (SSTC 24/2004, 101/2012) [FJ 8].

10. La existencia de una alternativa interpretativa conforme puede incidir en la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que la finalidad de la cuestión no es en modo alguno resolver controversias interpretativas sobre la legalidad surgidas entre órganos judiciales, o dudas sobre el alcance de determinado precepto legal, para lo que el ordenamiento jurídico dispone de otros cauces (STC 40/2014) [FJ 2 c)].

11. Doctrina sobre la identificación, en el trámite de audiencia previo al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, tanto de los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como de las normas de la Constitución que se consideren vulneradas (SSTC 183/2013, 38/2014; ATC 57/2014) [FJ 2 a)].

12. Doctrina constitucional sobre el juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 84/2012, 82/2014) [FJ 2 b)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5318-2013, planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el art. 623.1 párrafo segundo del Código penal, por posible vulneración de los art. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y se han personado el Congreso y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 19 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento (recurso de apelación de juicio de faltas 22-2013), el Auto de 31 de julio de 2013 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal, por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

2. Los antecedentes de la presente cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Doña Carmen Chacot Flores fue condenada en el juicio de faltas núm. 491-2012 seguido ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Gavá, por Sentencia de 4 de octubre de 2012, como autora de una falta de hurto concurriendo la circunstancia de “habitualidad”, prevista y penada en el art. 623.1 del Código penal (CP), a la pena de doce días de localización permanente a cumplir en centro penitenciario. En ese precepto se prevé la imposición de la pena de localización permanente (y no de la alternativa pena de multa), que el Juez puede disponer que se cumpla en centro penitenciario, en caso de perpetración reiterada de la falta de hurto (hurto cuyo valor no excede de los 400 €). Conforme a su párrafo segundo, “para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas”. El fundamento de Derecho tercero de la Sentencia justificó la pena de localización permanente “atendiendo a la reiteración delictiva, prevista en el art. 623.1 del Código Penal”, reiteración delictiva acreditada al tener la Sra. Chacot “pendientes varias denuncias por hurto, siete de ellas en los meses de julio a septiembre de este año”, conforme a los datos existentes en el atestado policial.

b) La Sentencia fue recurrida en apelación mediante escrito redactado y firmado de puño y letra por la Sra. Chacot, en el que manifestó no estar de acuerdo con la Sentencia, solicitando poder cumplir la localización permanente en casa, por ser madre soltera y tener que atender a sus tres hijos menores.

c) Una vez finalizada la tramitación del recurso como el rollo de apelación núm. 22/2013, mediante providencia de 27 de mayo de 2013, el Magistrado designado para conocer como órgano unipersonal del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó conceder a la partes personadas un plazo de diez días para formular alegaciones sobre la oportunidad de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 623.1 párrafo segundo del Código penal, por su posible contradicción con los art. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. Considera el proponente que “la mención ‘hayan sido o no enjuiciadas’ es contraria al derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 24.2 CE, al permitir que hechos que no hayan sido declarados probados por una Sentencia firme sean considerados como cometidos para aplicar la respuesta penal agravada”, lo cual implica, añade, “una violación del principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho”. La providencia se plantea que “hipotéticamente, cabría aventurar una posible ‘interpretación adecuadora’, que tendría más de operación reconstructiva, entendiendo que la citada mención ha de entenderse en el solo sentido de incluir los hechos que vayan a ser enjuiciados en el mismo procedimiento o los declarados probados en sentencia firme. Sin embargo, tal solución, a su juicio, forzaría la literalidad de la disposición y la génesis del precepto y tendría costes inasumibles desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y legalidad penal (artículo 25.1 CE), tanto en su vertiente formal (reserva de ley) como material (principio de taxatividad)”.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 28 de junio de 2013, sin entrar al fondo, pero recordando que no puede prosperar una cuestión que plantee dudas interpretativas, consideró que “la norma cuestionada es determinante para la resolución del recurso porque ha sido el art. 623.1 CP el precepto aplicado al caso de autos por el juzgador *a quo* y el que debe aplicar, en su caso, el juzgador *ad quem*, y que también el momento procesal es el oportuno, pues sólo resta dictar sentencia para concluir el rollo de apelación”. La apelante condenada dejó pasar el plazo sin presentar alegaciones.

e) El órgano judicial dictó Auto el 31 de julio de 2013 en el que acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal por posible vulneración de los art. 24.2, 25.1 y 9.3 CE.

3. En la fundamentación jurídica del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las siguientes consideraciones:

a) Inicia el desarrollo del juicio de relevancia constitucional señalando como objeto de la cuestión la cláusula definitoria de la reiteración contenida en el párrafo segundo del art. 623.1 CP y, en concreto, señala como fuente de las posibles vulneraciones constitucionales que se refiera a las “infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas”. A esa expresión atribuye, de un lado, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y del principio de culpabilidad (cuya posible incardinación estaría en los arts. 10, 25.1, 15 y 24.2 CE) y, de otro lado, la del principio de legalidad penal y de seguridad jurídica (arts. 25.1 y 9.1 CE).

b) El órgano judicial inicia la justificación de la lesión del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE recordando que constituye un límite frente al legislador penal, que no puede introducir figuras delictivas basadas en hechos presuntos o en presunciones de culpabilidad. La dicción legal, que incluye faltas cometidas no enjuiciadas y enjuiciadas pero sin sentencia firme, permite que hechos que no hayan sido declarados probados por una sentencia firme sean considerados cometidos para aplicar la respuesta penal agravada, pues bastaría con acreditar que existen denuncias por faltas de hurto que han dado lugar a los correspondientes procedimientos en trámite o condenas previas no firmes. Asimismo considera que admitir que la acumulación de diversas denuncias o detenciones por presuntas faltas de hurto fuera suficiente para afirmar la condición de autor de las mismas en otro proceso (en el que se plantea la reiteración) viola el principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho, que excluye la sanción por el modo de ser o de conducirse en la vida y precisa una sentencia firme de condena previa la sustanciación de un proceso con todas las garantías.

c) En segundo lugar, el órgano judicial desarrolla en el fundamento jurídico 7 del Auto la vulneración de los principios de legalidad penal y de seguridad jurídica, que vincula tanto a la propia norma como a la posibilidad de una interpretación conforme a la Constitución.

Por lo que se refiere a la disposición recurrida, sostiene que una interpretación que sólo incluyera los hechos que vayan a ser enjuiciados en el mismo procedimiento o los declarados probados en sentencia firme sería acorde con los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, pero no solucionaría los problemas de legalidad penal que presenta el precepto en la vertiente de taxatividad. Dado que su tenor literal permite interpretaciones lesivas de la presunción de inocencia y es preciso el complemento judicial para excluirlas, la disposición adolece de falta de certeza, lo que impide a sus destinatarios prever con suficiente seguridad el ámbito de lo prohibido y los efectos jurídicos de sus acciones, lo que a su vez supone una violación del derecho a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) tanto en su vertiente objetiva (certeza) como subjetiva (previsibilidad). Concluye el planteamiento del fundamento de la vulneración del principio de legalidad con el argumento de que la mediación de un Juez que interprete el precepto en el sentido conforme con la Constitución pugna además con la potestad exclusiva del legislador para definir los comportamientos penalmente reprensibles y compromete el principio de división de poderes en la medida en que la opción por una interpretación acomodada restringe el ámbito objetivo de la norma en un sentido contrario al que pretendió el legislador.

Por lo que atañe a los problemas de legalidad de la interpretación conforme a la Constitución, considera que un entendimiento de la norma en el sentido de limitar las infracciones relevantes a las declaradas en sentencia firme o a las enjuiciadas en el mismo procedimiento evitaría el reproche de lesión de la presunción de inocencia, pero sería una interpretación a caballo entre una “interpretación conforme” y una “reconstrucción” de la disposición, a cuya notable reducción del ámbito objetivo de la disposición cabe oponer tres objeciones: la génesis del precepto, su tenor literal y la vertiente formal (reserva de ley) y material (principio de taxatividad) del principio de legalidad. La duda sobre su amplitud y, en su caso, sobre la admisibilidad de tal reconstrucción así como la posibilidad de que la interpretación disconforme con el texto constitucional se imponga (posibilidad que acredita mediante un repaso por las distintas interpretaciones adoptadas por los órganos judiciales) lleva al proponente a insistir en la atribución al Tribunal Constitucional de la tarea de expulsar o acomodar en el ordenamiento a aquéllas disposiciones que incorporen contenidos susceptibles de interpretaciones incompatibles con la Constitución.

d) El Auto concluye con el pertinente juicio de relevancia procesal, donde se defiende la relevancia de la norma cuestionada para la resolución del recurso de apelación, que juzga sustentado en dos motivos: la disconformidad con la sentencia dictada y la disconformidad con la pena de localización permanente en centro penitenciario. Expone que la expulsión o la interpretación conforme a las exigencias constitucionales del cuestionado art. 623.1 párrafo segundo conllevaría su estimación, pues impediría atender al dato de las denuncias pendientes por hurto en el que se asienta la aplicación de la falta reiterada reiteración. Por otro lado, sostiene también que el momento procesal es el oportuno, pues está concluso el procedimiento y se plantea dentro del plazo para dictar sentencia resolutoria del recurso de apelación.

4. Por providencia de 28 de enero de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y reservar para sí el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC así como dar traslado de las actuaciones recibidas, como dispone el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Mediante escrito registrado el día 6 de febrero de 2014, la Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó dar por personada en el proceso a la Cámara Baja, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito registrado el 12 de febrero de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó dar por personada en el proceso a la Cámara Alta, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 20 de febrero 2014 y formuló las alegaciones que se resumen a continuación, solicitando la desestimación íntegra de la cuestión planteada.

El representante de Gobierno comienza con una precisión sobre el objeto de la cuestión y el significado del precepto cuestionado que adolece de confusión, pues lo entiende como una definición de la circunstancia de reiteración que “si concurre hace que la infracción penal pueda calificarse como delito, con arreglo a lo previsto en el art. 234 [CP]”, cuando su ámbito de aplicación es la reiteración de la falta de hurto que no alcanza a ser delito (por un importe total inferior a los 400 €) y su sentido es conducir a la pena de localización permanente, cuyo cumplimiento puede decretarse que se haga en centro penitenciario, e impedir que se imponga una pena de multa conforme al párrafo primero del art. 623.1 CP.

El Abogado del Estado sostiene que cabe una interpretación alternativa del precepto acorde con la Constitución, que ha sido asumida por otros Tribunales, y que entiende que la locución “hayan sido o no enjuiciadas” pone de relieve la existencia de un presupuesto de hecho, el cual, como todo hecho traído a colación en el seno del proceso por la parte acusadora como fundamento de la acusación, ha de ser objeto de prueba. A pesar de ello, considera que el órgano proponente, al no compartir esa interpretación, eleva la cuestión al Tribunal al amparo del art. 37 LOTC de forma correcta.

En el examen de la cuestión de fondo rechaza que se vulnere la presunción de inocencia con el argumento de que no se trata de una norma que restrinja el enjuiciamiento del supuesto de hecho en sí, limite las posibilidades de defensa del imputado o altere la carga de la prueba presumiendo una culpabilidad del acusado. La expresión “hayan sido o no enjuiciadas” se refiere a la circunstancia contingente de que las infracciones anteriores hayan sido o no objeto de enjuiciamiento, que como presupuesto de hecho debe probarse siguiendo los postulados del principio acusatorio. Tampoco comparte la denuncia de vulneración del principio de legalidad conforme al art. 25.1 CE, pues entiende, sin ulteriores razonamientos, que el precepto enuncia el supuesto de hecho definitorio de la conducta punible con claridad al ponerse en relación con la configuración del art. 234 CP, por lo que satisface la exigencia material de certeza, por lo que tampoco se ve lesionado el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, y tiene rango de ley orgánica, por lo que se respeta la garantía formal.

7. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado del 3 de marzo de 2014, solicitó alternativamente la inadmisión o la desestimación de la cuestión planteada, y subsidiariamente, que se dicte una sentencia interpretativa, todo ello con base en las alegaciones que seguidamente se exponen.

a) El escrito plantea en inicio dos posibles óbices procesales relativos al correcto cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia.

En primer lugar, se apunta la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento, que radicaría en que la infracción por el precepto de los principios de legalidad y de seguridad jurídica que se denuncia en éste no se señala en aquélla al precisar el objeto y su alcance, por cuanto se refiere a la contrariedad de la disposición cuestionada al derecho fundamental a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho, y sólo de forma adicional apela a los principios de legalidad y seguridad jurídica para cuestionar una hipotética interpretación conforme, no el precepto en sí, con el objetivo de justificar con tales dudas el planteamiento de la cuestión a pesar de existir una interpretación adecuadora.

Como segundo óbice procesal se plantea que no era necesario someter la disposición legal cuestionada al juicio de constitucionalidad para resolver el proceso. El Fiscal parte de que la apelante manifestó en su recurso no estar de acuerdo con la Sentencia dictada en la medida en que se le imponía la pena de localización permanente en centro penitenciario, ya que es madre soltera con tres hijos a su cuidado, y solicitó únicamente “poder cumplir la localización permanente en casa”. Si el motivo de disconformidad no versa sobre la condena conforme al art. 623.1 CP a la pena de localización permanente, sino sobre el concreto hecho de que se cumpliera en centro penitenciario, y el art. 623.1 deja en manos del Juez la decisión sobre el lugar de cumplimiento de la localización permanente (casa o centro penitenciario), concluye el Fiscal, el órgano podía resolver la apelación en el sentido solicitado atendiendo a consideraciones de proporcionalidad, decretando una localización en casa, sin necesidad de cuestionar la validez constitucional del precepto. Incluso, propone alternativamente, podría imponer una pena de multa si aplicara la interpretación acomodada a Constitución que el órgano proponente comparte (aunque juzga contraria al principio de legalidad) y que ya ha aplicado en otras ocasiones.

b) Las alegaciones sobre el fondo se apoyan en dos consideraciones: la posibilidad de que el órgano proponente hubiera resuelto mediante una interpretación conforme a la Constitución de la norma cuestionada, respetuosa del derecho de presunción de inocencia, que no considera contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica, y que con el planteamiento de la cuestión busca una sentencia interpretativa que vede interpretaciones lesivas del derecho a la presunción de inocencia y del principio de culpabilidad.

c) Considera el Fiscal que la interpretación impuesta por las exigencias de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad identifica el término “cometidas” en relación con las infracciones, con la realización de actos previstos como faltas respecto a los que se acrediten los elementos de antijuridicidad, tipicidad, culpabilidad y punibilidad. Ello se traduce, en lo que atañe a las infracciones cometidas “enjuiciadas”, en hechos constitutivos de falta sentenciados en firme con condena; y en lo relativo a las “no enjuiciadas”, en hechos tipificados como faltas que sean atribuidos al sujeto y respecto de los que se despliegue en el mismo procedimiento una actividad probatoria específica y resulten probados y declarados como tal.

d) A continuación rebate el Fiscal que desde la anterior perspectiva se sostengan las infracciones de los principios de legalidad y de seguridad jurídica que el órgano proponente imputa tanto a la interpretación *secundum constitutionem* como a la disposición cuestionada.

En relación con la interpretación acomodada a la Constitución, con cuyo contenido coincide el órgano proponente, niega que se trate de una reconstrucción o de una interpretación que restrinja el propósito del legislador; y ello por dos razones. De un lado, porque la interpretación constitucional es la única sostenible de una norma, y la confluencia del principio de interpretación conforme a la Constitución y el principio de conservación de las disposiciones legales conduce al aserto de que una disposición legal no debe ser declarada nula cuando alguna de sus acepciones puede ser interpretada en concordancia con la Constitución, como se recoge en el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De otro lado, por cuanto la interpretación acomodada a la Constitución, lejos de resultar forzada, es la que fluye naturalmente del tenor de la disposición al aplicarse parámetros razonables y atenderse a las exigencias constitucionales propias del sistema penal en un Estado de Derecho. A su juicio, ni fuerza la literalidad ni incurre en falta de taxatividad o certeza que hagan imprevisible la aplicación de la norma, problemas que provendrían más bien de las interpretaciones no ajustadas a la Constitución. Apunta que buena prueba del respeto de la interpretación constitucional al principio de legalidad es que una hipotética Sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional que limite el ámbito de aplicación del precepto cuestionado, dándole el contenido defendido como respetuoso de la presunción de inocencia, no le ofrece dudas de legalidad al proponente, y una misma interpretación no puede ser a la vez vulneradora o no del principio de legalidad en función de quien la emita. Concluye que esa interpretación no lesiona la garantía formal ni material del principio de legalidad, pero tampoco el principio vinculado *non bis in idem*, al tiempo que satisface las exigencias de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad.

En relación con el precepto, estima que no presenta deficiencias de taxatividad y previsibilidad constitutivas de infracción de los principios proclamados en los arts. 25.1 y 9.3 CE, por cuanto resulta obvio que las infracciones cometidas deben resultar acreditadas, de modo que el sustrato fáctico de aplicación no puede ser otro que hechos acreditados y la circunstancia de que sea necesaria la interposición de un Juez que interprete el precepto en tal sentido no difiere de lo previsible respecto a toda disposición legal. Insiste en que son las interpretaciones vulneradoras de la presunción de inocencia las que son absolutamente irrazonables y deficitarias. Por ello, advierte, infringirían no sólo la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y el principio de culpabilidad (arts. 24.2 y 25 CE), sino incluso el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una respuesta fundada en Derecho por ser ésta irrazonable y no ajustada a Derecho (art. 24.1 CE) y hasta el principio de legalidad (art. 25.1 CE) por resultar extravagante y errática en cuanto a su soporte metodológico y axiológico.

e) En las alegaciones finales se contempla el supuesto de que el Tribunal decidiera dictar una sentencia interpretativa, donde se aboga por excluir del ámbito típico las meras denuncias, antecedentes policiales o imputaciones sobre los que no existe actividad probatoria alguna o sentencia firme. No obstante, insiste que para ello basta con declarar infundada la cuestión por fluir naturalmente tal interpretación; y, si se insiste en dictar una sentencia interpretativa para erradicar las interpretaciones ya efectuadas en contra de la Constitución, debería, en todo caso, cristalizar en una exégesis en tales términos, esto es, los hechos deben estar acreditados, hayan sido enjuiciadas en procesos anteriores o lo sean en el que se trata de aplicar la respuesta penal agravada.

8. Por providencia de 4 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona promovió cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 623.1 del Código Penal (CP), a cuyo tenor, “para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas”. Esta cláusula definitoria de la reiteración se refiere a la perpetración reiterada de faltas de hurto (hurto por valor de menos de 400 €), para la que, conforme al párrafo primero del art. 623.1 CP, se prevé exclusivamente la pena de localización permanente —de cuatro a doce días—, que el Juez puede disponer que se cumpla en sábados, domingos y días festivos en el centro penitenciario más próximo al domicilio del penado, y no la alternativa penológica entre multa y localización permanente contemplada con carácter general para las faltas de hurto.

El órgano judicial proponente sostiene que el párrafo cuestionado podría resultar contrario al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y al principio de culpabilidad en su vertiente de responsabilidad por el hecho por cuanto su tenor permite que hechos que no han sido declarados probados por sentencia firme sean considerados como cometidos para aplicar la respuesta penal agravada. Asimismo plantea la posible vulneración de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tanto por el precepto, por cuanto adolece de falta de taxatividad, lo que acarrea déficits de certeza y previsibilidad, como por una hipotética interpretación conforme a la Constitución, en cuanto supondría una reconstrucción reductora del ámbito objetivo de la disposición que forzaría su literalidad y génesis y sería lesiva de la reserva de ley y del principio de taxatividad.

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan, en los términos expuestos en los antecedentes, la desestimación de la cuestión planteada, si bien el Fiscal General solicita alternativamente la inadmisión por adolecer de dos defectos procesales relativos al cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia y subsidiariamente que se dice una sentencia interpretativa.

2. Se ha alegado por el Fiscal General del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne los requisitos establecidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en lo que concierne al trámite de audiencia y al juicio de relevancia. Es procedente examinar tales objeciones, pues “no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante sentencia, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad” (recientemente, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 75/2014, de 8 de mayo, FJ 2 y jurisprudencia allí citada). En el examen de los óbices procesales habrá de atenderse también a las objeciones que tanto el Fiscal General del Estado como el Abogado el Estado plantean dada la evidencia de una interpretación conforme a la Constitución.

a) Se aduce en primer lugar la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento en lo referido a las deficiencias constitucionales que presenta la norma cuestionada desde la perspectiva de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que impidió a las partes realizar alegaciones al respecto. A juicio del Fiscal, esas tachas se imputaron en la providencia a una interpretación del precepto respetuosa con el postulado de la presunción de inocencia con un significado adicional, desconectado del precepto en sí, pues sirven para sostener las dudas del órgano judicial sobre la adecuación de la norma a la Constitución de cara a hacer viable el planteamiento de la cuestión.

Una reiterada jurisprudencia constitucional destaca la importancia del correcto cumplimiento del trámite de audiencia, que exige que en la providencia se especifiquen los preceptos legales cuestionados y los preceptos constitucionales que se consideren vulnerados. No obstante, a pesar de la omisión de la cita expresa de los preceptos constitucionales, considera que puede cumplirse válidamente si la indeterminación es sólo relativa en la medida en que las partes hayan podido conocer el planteamiento de inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, lo que no ocurrirá si se introducen elementos nuevos en el Auto de planteamiento que los sujetos interesados en el proceso no hayan podido previamente conocer (SSTC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2, y 38/2014, de 11 de marzo, FJ 2; y ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 3, con ulteriores referencias).

Conforme a las pautas expuestas, no existe en este caso una discordancia entre la providencia y el Auto de una relevancia que impida a las partes reflexionar sobre las dudas de constitucionalidad finalmente planteadas. Formalmente hay que dar la razón al Fiscal General del Estado y a su atenta mirada al presupuesto de la congruencia entre el contenido del trámite de audiencia y el del Auto de planteamiento, pues es cierto que en la providencia los problemas de legalidad no se predican de forma expresa de la definición de la reiteración en el párrafo segundo del art. 623.1 CP, que es, empero, el objeto de la cuestión, sino que se mencionan al descartar la posibilidad de eludir las dudas de constitucionalidad acudiendo a una interpretación adecuadora. Sin embargo, como el Fiscal tiene presente en sus alegaciones, en la mencionada doctrina de este Tribunal se flexibiliza la exigencia de manifestación por el órgano proponente de los preceptos legales cuestionados y, sobre todo, de las disposiciones constitucionales pretendidamente infringidas. Más allá de la deficiente precisión a la hora de formular las dudas de constitucionalidad en el escrito de inicio de los trámites para la eventual presentación de la cuestión, lo cierto es que tanto la disposición cuestionada como los preceptos constitucionales implicados fueron identificados y estaban en el debate, aun cuando se perfilasen distintos aspectos del objeto: disposición e interpretación. Sin duda, está acotada desde el principio la norma de dudosa constitucionalidad (párrafo segundo del art. 623.1 CP), como lo está la denuncia de violación del derecho a la presunción de inocencia y del principio de culpabilidad en su vertiente de responsabilidad por el hecho, con expresa invocación del art. 24.2 CE. Pero también se enuncian desde un inicio los arts. 25.1 y 9.3 CE como preceptos comprometidos por la norma penal y se explicita la acusación de infracción del mandato de taxatividad, que es el principal vicio de inconstitucionalidad que se imputa en el Auto de planteamiento a la disposición cuestionada desde la perspectiva del principio de legalidad. Esta impresión se confirma si se atiende al tenor literal de la providencia, donde se expresa que “tal solución [la interpretación adecuadora], que forzaría la literalidad de la disposición y la génesis del precepto, tendría costes inasumibles desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y legalidad penal (art. 25.1 CE), tanto en su vertiente formal (reserva de ley) como material (principio de taxatividad)”, costes que se relacionan directamente con las características del precepto y no sólo con un interpretación del mismo. Esa claridad al enunciar tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asalta al órgano judicial. No existe, en suma, una divergencia manifiesta entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y que esbozó en la providencia.

b) El segundo óbice procesal alegado por el Fiscal General afecta al juicio de relevancia imprescindible conforme al art. 35 LOTC para admitir una cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto niega que la norma cuestionada, por más que aplicable al caso, sea decisiva en la resolución del proceso, ya que estima que sólo se impugnó en apelación la modalidad de cumplimiento de la pena de localización permanente, que se pretende en casa, y no la calificación de la conducta. Y a esa solicitud puede atender el órgano judicial aplicando el precepto cuestionado si atiende a otros parámetros, dado que es una decisión facultativa.

Como este Tribunal ha hecho notar en numerosas resoluciones, el juicio de relevancia, entendido como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada, constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a su través se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, impidiendo que el órgano judicial convierta dicho control en abstracto, al carecer de legitimación para ello (entre muchas, últimamente, SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 5 de julio, FJ 3; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b); y 18/2014, de 30 de enero, FJ 2). Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad, por otra parte, a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, dicho juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE [últimamente, SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 5 de julio, FJ 3; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b); 53/2014, de 10 de abril, FJ 1 b); y 82/2014, de 28 de mayo, FJ 2 a)].

En el presente proceso constitucional, el control sobre el juicio de relevancia debe atender tanto a si la constitucionalidad afecta a la regla legal en la que debe fundamentarse la resolución como a si el pronunciamiento sobre la validez condiciona la resolución del juzgador. En los términos planteados por el Fiscal, es evidente que así ocurre en abstracto, pues la no validez de la norma supone estimar la pretensión de la condenada apelante, pero también que la resolución del juzgador puede satisfacer la pretensión de la recurrente aun siendo válida la norma cuestionada, por lo que no sería imprescindible cuestionar la constitucionalidad para satisfacerla y habría de inadmitirse la cuestión. Sin embargo, conforme a la consolidada jurisprudencia antes señalada, en la revisión del juicio de pertinencia este Tribunal no puede suplantar al órgano judicial en la definición de la pretensión procesal, como tampoco puede extenderse al examen del proceso mismo ni a los presupuestos procesales que le sirven de base [SSTC 27/2012, de 1 de marzo FJ 2 b), y 60/2013, FJ 1 c)]. Dicha revisión, en suma, debe efectuarse conforme a pautas no estrictas, sino flexibilizadoras, de modo que sólo cuando el criterio judicial sea manifiestamente irrazonable y resulte evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso o cuando de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia carece de consistencia debe dictarse una decisión de inadmisión [por todas, STC 41/2010, de 22 de julio, FJ 2 c)].

La lectura del Auto de planteamiento evidencia que el órgano judicial parte de un presupuesto distinto al sostenido por el Fiscal, pues estima que la apelante, lega en Derecho, sustentó el recurso en dos motivos: la disconformidad con la Sentencia dictada y la disconformidad con la pena de localización permanente. Respecto al primer motivo, que incluye la calificación de los hechos como falta reiterada *ex* art. 623.1 CP, es evidente que el fallo del proceso depende de forma necesaria de la validez o invalidez de la norma que se somete a contraste de constitucionalidad. Y respecto al segundo, sólo una decisión atenta al fondo debatido y a indefinidas consideraciones materiales adicionales permitiría eludir la duda de constitucionalidad. La determinación de las pretensiones procesales efectuada por parte del órgano judicial *ad quem* y, con ello, la justificación de la relevancia de la cuestión no adolecen de irrazonabilidad ni parecen notoriamente infundadas a la luz del tenor literal del recurso presentado, —no resultando impertinente recordar que dicha justificación fue presentada por una lega en Derecho no asistida por un técnico, ya que no es preceptiva la intervención de abogado en los juicios de faltas—. Puede entenderse que la condenada impugnó la Sentencia en su totalidad al manifestar “recurro la sentencia … puesto que no estoy de acuerdo con la sentencia dictada”, por más que solicitara expresamente cumplir la localización permanente en casa, pretensión fundamental para la condenada en tanto que madre soltera al cuidado de tres hijos menores que explica su insistencia expresa en ella. En apoyo de la razonabilidad de la delimitación de la pretensión procesal por el órgano proponente, cabe apuntar asimismo que el informe del Fiscal en el trámite de audiencia no puso objeciones a la aplicabilidad y relevancia del precepto y consideró que la norma cuestionada era determinante para la resolución del recurso.

En definitiva, no cabe oponer frente al juicio de relevancia formulado por el órgano judicial un reproche de irrazonabilidad manifiesta o falta notoria de consistencia, únicos supuestos en los que este Tribunal puede enmendar el criterio formulado por aquél a la hora de realizar el juicio de relevancia. Debe rechazarse, en consecuencia, el óbice opuesto por el Fiscal General del Estado.

c) Una vez rechazados los dos óbices procesales planteados, hay que atender a otro aspecto con carácter previo al análisis del fondo de la cuestión. El propio órgano promotor esboza la posibilidad de una interpretación respetuosa con el derecho de presunción de inocencia y la exigencia de responsabilidad por el hecho, que, bajo la expresión “infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas”, incluye los hechos que vayan a ser enjuiciados en el mismo procedimiento o los declarados probados por Sentencia firme, y que vincula su número a lo dispuesto en el art. 234 CP, por lo que la reiteración exige al menos tres faltas de hurto. Esa interpretación es la que siguen algunos Tribunales y que la Sección proponente ha aplicado en otras ocasiones. En esta posibilidad también insisten el Abogado del Estado y, sobre todo, el Ministerio Fiscal, tanto al informar en inicio sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión como al efectuar después las alegaciones oportunas al Auto de planteamiento, desde el convencimiento de que esa interpretación conforme respeta el tenor literal del precepto.

La existencia de una alternativa interpretativa conforme podría incidir en la admisibilidad de la cuestión en la medida en que es reiterada doctrina constitucional que “la finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad no es en modo alguno resolver controversias interpretativas sobre la legalidad surgidas entre órganos judiciales, o dudas sobre el alcance de determinado precepto legal, para lo que el ordenamiento jurídico dispone de otros cauces” [últimamente, STC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 2 c) con ulteriores referencias].

Sin embargo, este Tribunal, sobre la base de que los arts. 163 CE y 35 LOTC se limitan a exigir, como único requisito de fondo, que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, ha rechazado reiteradamente, de la mano de la muy citada STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 1 c), que la exclusión de toda interpretación conforme sea una condición procesal para la viabilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad y no extrae consecuencias en orden a la inadmisión de que en el Auto de planteamiento el órgano judicial apunte alguna lectura conforme de la norma legal en juego [SSTC 222/1992, de 1 de diciembre, FJ 2 b); 126/1997, de 3 de julio, FJ 3; 138/2005, de 26 de junio, FJ 5; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 2]. Se defiende, por lo demás, que ese presupuesto guía la interpretación de la regla establecida en el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de que procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento, que no puede entenderse como limitativa de los términos sobre el planteamiento de la cuestión contenidos en el art. 37 LOTC y ofrece únicamente a los Jueces y Tribunales la alternativa entre llevar a cabo la interpretación conforme con la Constitución o plantear la cuestión de inconstitucionalidad [STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 1 c)]. En caso contrario, como puso de manifiesto la STC 222/1992, de 1 de diciembre, FJ 2 b), se instrumentaría el trámite de admisibilidad de la cuestión, desfigurando su sentido, como ocasión para impartir criterios a los órganos *a quo* sobre la interpretación *secundum Constitutionem* de las normas de cuya constitucionalidad duden.

A la vista de tales consideraciones, tampoco el aspecto reseñado constituye obstáculo para que este Tribunal entre a considerar las vulneraciones de los preceptos constitucionales que se imputan a la norma cuestionada.

3. El órgano judicial proponente cuestiona la constitucionalidad del párrafo segundo del art. 623.1 CP, en primer lugar, por considerar que vulnera el principio de presunción de inocencia consagrado en el art. 24.2 CE en cuanto que su tenor literal —“infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas”— acoge la posibilidad de que la reiteración de faltas de hurto venga construida sobre hechos no enjuiciados previamente o que, enjuiciados, no han sido objeto de sentencia firme, lo que supone atender a hechos presuntos o presunciones de culpabilidad. Por la misma razón estima que se vulnera también el principio de culpabilidad por el hecho, cuya posible ubicación constitucional sitúa en los arts. 10, 25.1, 15 y 24.2 CE, si bien a la postre sólo identifica como precepto constitucional vulnerado el art. 24.2 CE, que lo sería en términos análogos a la descrita lesión de la presunción de inocencia: la posibilidad de afirmar el tipo a partir de la prueba de presuntas faltas (denuncias y detenciones) y o de lo declarado probado en una sentencia no firme, a lo que añade una genérica referencia a la prohibición de sancionar por el modo de ser o de conducirse en la vida sin ulterior desarrollo. Esa coincidencia determina el análisis conjunto de estos dos motivos de inconstitucionalidad.

La doctrina de este Tribunal ha reconocido que el derecho a la presunción de inocencia es “uno de los principios cardinales del Derecho penal contemporáneo, en sus facetas sustantiva y formal” (por todas, SSTC 138/1992, de 13 de octubre; y 133/1995, de 25 de septiembre) y es consciente de la importancia garantista del derecho a la presunción de inocencia, al que considera quizás “la principal manifestación constitucional de la especial necesidad de proteger a la persona frente a una reacción estatal sancionadora injustificada” (SSTC 141/2006, de 8 de mayo, FJ 3; y 201/2012, de 12 de noviembre, FJ 4). Como regla de tratamiento, la presunción de inocencia impide tener por culpable a quien no ha sido así declarado tras un previo juicio justo (por todas, STC 153/2009, de 25 de junio, FJ 5) y, como regla de juicio en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, se configura como derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable (entre muchas, últimamente, STC 78/2013, de 8 de abril, FJ 2). El art. 24.2 CE significa que se presume que los ciudadanos no son autores de hechos o conductas tipificadas como delito y que la prueba de la autoría y la prueba de la concurrencia de los elementos de tipo delictivo, corresponden a quienes, en el correspondiente proceso penal, asumen la condición de parte acusadora (STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 3). Como regla presuntiva supone que “el acusado llega al juicio como inocente y sólo puede salir de él como culpable si su primitiva condición es desvirtuada plenamente a partir de las pruebas aportadas por las acusaciones” (SSTC 124/2001, de 4 de junio, FJ 9; y 145/2005, FJ 5). La presunción de inocencia es, por tanto, una presunción *iuris tantum* de ausencia de culpabilidad “que determina la exclusión de la presunción inversa de culpabilidad criminal de cualquier persona durante el desarrollo del proceso, por estimarse que no es culpable hasta que así se declare en Sentencia condenatoria” (STC 107/1983, de 29 de noviembre, FJ 2).

La eficacia garantista de la presunción de inocencia no se despliega sólo ante el juez, sino también como derecho frente al legislador, como destacó ya la STC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1, donde se reconoce que el derecho a ser presumido inocente es un derecho subjetivo público con una “obvia proyección como límite de potestad legislativa y como criterio condicionador de las interpretaciones de las normas vigentes”. En esta línea, el Tribunal ha incluido en la configuración constitucional de este derecho la interdicción de las presunciones de los elementos constitutivos del delito (SSTC 111/1999, de 14 de junio, FJ 3; 87/2001, de 2 de abril, FJ 9; 267/2005, de 24 de octubre, FJ 4; y 92/2006, de 27 de marzo, FJ 2). Con independencia de la modalidad delictiva de que se trate, no es tolerable que alguno de los elementos típicos se presuma en contra del acusado, sea con una presunción *iuris tantum*, que supone una traslación o inversión de la carga de la prueba irreconciliable con el art. 24.2 CE (ya en STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 3), sea con una presunción *iuris et de iure*, ilícita en el ámbito penal desde la perspectiva constitucional por cuanto prohíbe la prueba en contrario de lo presumido, con los efectos vulneradores de la presunción de inocencia de descargar de la prueba a quien acusa y de impedir probar la tesis opuesta a quien se defiende.

Por lo que atañe al principio de culpabilidad, este Tribunal ha declarado que la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho penal, vinculándolo con los arts.10, 24 y 25 CE [por todas, STC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 11 b)]. Y aunque ha advertido de que ello no implica que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo, también ha negado que sea constitucionalmente legítimo un derecho penal “de autor” que determina las penas en atención a la personalidad del reo y no según la culpabilidad de éste en la comisión de los hechos (por todas, STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 4). Al principio de culpabilidad se anuda asimismo la proscripción de la responsabilidad sin culpa o responsabilidad objetiva en el ámbito del *ius puniendi*, lo que, además de exigir la presencia de dolo o imprudencia, conlleva también la necesidad de determinar la autoría de la acción o de la omisión sancionable (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; 103/1995, de 3 de julio, FJ 3; y 57/2010, de 10 de octubre, FJ 9; ATC 237/2012, de 11 de diciembre, FJ 3), así como el principio de la responsabilidad personal por hechos propios y no ajenos —principio de la personalidad de la pena o sanción— [SSTC 131/1987, de 20 de julio, FJ 6; 219/1988, de 22 de noviembre, FJ 3; 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 5; 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2; 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4 b); 93/1996, de 28 de mayo, FJ 1; 137/1997, de 21 de julio, FJ 5; 125/2001, de 4 de junio, FJ 6; y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 4]”.

4. La anterior doctrina evidencia que la integración de elementos típicos de una infracción penal —reiteración de faltas de hurto—, al margen de una actividad probatoria válida y suficiente declarada como tal en una condena —simples denuncias o imputación de hurtos—, infringe el derecho a la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad, tal y como se sostiene en el Auto de planteamiento. Sin embargo, la doble denuncia de lesión tiene como premisa una interpretación cuestionable del tipo por parte del Magistrado proponente, conforme a la cual, la alusión a “infracciones cometidas no enjuiciadas” acoge la posibilidad de aplicar el tipo de reiteración con base en la existencia de denuncias o imputaciones por faltas de hurto, esto es, sin condena; y la alusión a “infracciones cometidas enjuiciadas” incluye condenas no firmes como sostén de la tipicidad y, por ende, de la punición conforme al art. 623.1 CP.

Al respecto cabe hacer una primera consideración global respecto al común denominador “infracciones cometidas”: el legislador emplea el término “cometidas” para referirse a las “infracciones” (que dado que integran la reiteración de faltas de hurto, no pueden ser más que ilícitos de tal clase), no empleando otras expresiones como “presuntamente cometidas”, “denunciadas” o “imputadas”. El enunciado elegido por el legislador al definir la reiteración quizás no sea el más preciso o riguroso, pero define unos elementos típicos que han de ser objeto de prueba. En lo que aquí interesa, ha de probarse el elemento “comisión de una falta de hurto” y no la denuncia o la imputación de tal falta. Considerar que el hecho típico de comisión de una falta de hurto se prueba en la medida en que está acreditada la existencia de una denuncia o una imputación de la conducta delictiva es una conclusión incompatible con la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad, como se denuncia en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Pero no porque el segundo párrafo del art. 623.1 CP presuma la comisión efectiva de la infracción en casos de mera denuncia o imputación, como se sostiene en el planteamiento del proponente, sino porque esa comprensión concreta no satisface las exigencias que la presunción de inocencia impone respecto al elemento típico “cometidas”; y que son las mismas que impone respecto a cualquier otro elemento de la descripción típica: “una mínima actividad probatoria, realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, y que de la misma quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado de los mismos” (entre otras muchas, y últimamente, STC 43/2014, de 27 de marzo, FJ 4).

La disyuntiva a la que recurre el legislador para definir la falta reiterada —enjuiciada o no— se refiere a la circunstancia contingente de que las infracciones anteriores hayan sido o no objeto de enjuiciamiento, como destacó el Abogado del Estado, pero no introduce una presunción incompatible con la presunción de inocencia, pues no se altera la carga de la prueba ni se limita o imposibilita la defensa del acusado, sino que sigue teniéndose que probar que la infracción se cometió. En definitiva, el precepto no alude a infracciones presuntamente cometidas, sino a infracciones cometidas, distinguiendo entre supuestos ya enjuiciados y no enjuiciados en alusión a los dos *iter* procesales que pueden concluir con la apreciación de la falta reiterada. Una primera variante, en tanto que infracciones no enjuiciadas, es la de un solo proceso en el que se conoce de varias faltas de forma acumulada. Una segunda variante, en tanto que infracciones no enjuiciadas, consta necesariamente de varios procesos por falta de hurto. Desde tal punto de partida, si se trata de infracciones que no se han enjuiciado, el derecho a la presunción de inocencia impone que la comisión de los hechos debe quedar probada en el procedimiento en el que se condena por una falta reiterada de hurto. Es más, las infracciones deberán ser objeto de acusación y probarse en la fase de juicio oral conforme a la doctrina constitucional sobre la carga de la prueba y sobre la suficiencia de los medios de prueba.

5. A pesar de la evidencia de que el tenor literal “cometidas no enjuiciadas” se identifica con hechos tipificados como faltas que sean atribuidos al sujeto y respecto de los que se despliegue en un mismo proceso una actividad probatoria específica que conduzca a declararlos probados y que, por ello, la tacha de constitucionalidad denunciada carece de fundamento, no es menos cierto que, como se manifiesta en el Auto de planteamiento y se constata en la Sentencia de instancia en el marco de cuya apelación se planteó la presente cuestión de inconstitucionalidad, existe una línea jurisprudencial que se conforma con la acreditación de previas denuncias o imputaciones por falta de hurto ayunas de condena e incluso de enjuiciamiento. Ahora bien, ello no supone una dualidad interpretativa del precepto que enfrente a una interpretación ajustada a la Constitución con otra no conforme a ella. Al respecto hay que dar la razón al Fiscal General del Estado cuando sostiene que esas interpretaciones incompatibles con el derecho a la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad son absolutamente irrazonables y deficitarias, por lo que infringen el principio de legalidad (art. 25.1 CE) por resultar extravagantes y erráticas en cuanto a su soporte metodológico y axiológico. Incluso cabe ir más allá y plantear, como antes se argumentó, la desconexión de esas alternativas interpretativas con el tenor literal del precepto, pues el término “cometidas” difícilmente puede identificarse con “denunciadas” o “imputadas”, que es lo que se está defendiendo como elemento equivalente en la medida en que es el auténtico objeto de prueba a través de los antecedentes policiales.

El derecho a la legalidad penal fija el límite interpretativo de los preceptos penales en la subsunción irrazonable en el tipo penal que resulta aplicado, bien por la interpretación que se realiza de la norma, bien por la operación de subsunción en sí. En tales supuestos, la condena resulta sorpresiva para su destinatario y la intervención penal es, además de contraria al valor de la seguridad jurídica, fruto de una decisión judicial que rompe el monopolio legislativo en la definición de las conductas delictivas (por todas, STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 6). Como recuerda la STC 129/2008, de 27 de octubre, FJ 3, “la seguridad jurídica y el respeto a las opciones legislativas de sanción de conductas sitúan la validez constitucional de la aplicación de las normas sancionadoras desde el prisma del principio de legalidad tanto en su respeto al tenor literal del enunciado normativo, que marca en todo caso una zona indudable de exclusión de comportamientos, como en su razonabilidad. Dicha razonabilidad habrá de ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional (SSTC 159/1986, 59/1990, 111/1993) y desde modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Dicho de otro modo, no sólo vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada. Son también constitucionalmente rechazables aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico —una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante— o axiológico —una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional— conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios” (STC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7; también, entre otras, SSTC 189/1998, de 28 de septiembre, FJ 7; 13/2003, de 28 de enero, FJ 3; 138/2004, de 13 de septiembre, FJ 3; 242/2005, de 10 de octubre, FJ 4; 9/2006, de 16 de enero, FJ 4; 262/2006, de 11 de septiembre, FJ 4)”.

La interpretación del art. 623.1 CP en lo relativo a la modalidad de infracciones no enjuiciadas cuya inconstitucionalidad se denuncia por el órgano judicial de apelación es una alternativa interpretativa desconectada del tenor literal del precepto, pues el término “cometidas” difícilmente puede identificarse con “denunciadas” o “imputadas”, como se afirma en esta lectura en tanto se sostiene que basta la prueba de denuncias pendientes; menos aún, al contextualizarse de la mano del sustantivo “infracciones”. Además de la ajenidad de la subsunción de una denuncia por hurto respecto al significado del término infracciones cometidas, esa variante interpretativa desconoce absolutamente los principios constitucionales básicos del Derecho penal, por lo que adolece de una extravagancia e irrazonabilidad axiológica que hace imprevisible para el destinatario de la norma su ámbito de aplicación. Por formular la idea en los términos empleados por el Fiscal General del Estado, de la aplicación del mínimo estándar general conforme a las exigencias más rudimentarias de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, resulta evidente que el elemento “infracciones cometidas no enjuiciadas” no puede referirse más que a hechos tipificados como faltas que sean atribuidos al sujeto y respecto de los que se despliegue en el mismo procedimiento una actividad y resulten probados y declarado como tal. Lo imprevisible por extravagante es que un ciudadano resulte condenado o agravado en la respuesta penal por algo no acreditado.

Por el contrario, la interpretación del precepto en lo atinente a la expresión “infracciones cometidas no enjuiciadas” que demanda que esos ilícitos se traigan al proceso en el que se pretende aplicar la falta reiterada y se acrediten en él no sólo es la exégesis respetuosa con la Constitución desde la perspectiva de los derechos a la presunción de inocencia y el principio de responsabilidad por el hecho y, por ello, la interpretación razonable desde las pautas axiológicas constitucionales, sino que respeta de forma exquisita el tenor literal del precepto como criterio primero de interpretación de todo precepto y barrera infranqueable en el ámbito de la hermenéutica penal (STC 129/2008, FJ 3). No se sostiene el rechazo de la interpretación conforme por parte del órgano judicial, pues dista de ser una reconstrucción del precepto contraria a la literalidad de la norma y a la voluntad del legislador. Además de ser una exégesis pegada al sentido usual de los términos legales y orientada a los principios constitucionales, a esta interpretación literal *secundum constitutionem* se llega también desde otros criterios hermenéuticos habituales. Así sucede con una interpretación teleológica orientada a la finalidad de protección de la norma, pues con el precepto se pretende un efecto disuasorio frente a la delincuencia patrimonial leve pero habitual. Y las mismas conclusiones se alcanzan desde la interpretación sistemática, que inserta la previsión normativa en el cuadro de infracciones diseñado por el legislador para prevenir los hurtos habituales, donde el art. 234 CP contempla el delito de hurto por comisión de tres faltas, que tanto la doctrina como los Tribunales y la Fiscalía General del Estado identifican como faltas no enjuiciadas que son objeto de acusación y prueba en el mismo procedimiento. Sistemáticamente también apoya la interpretación conforme la exigencia de condena en el preámbulo de la Ley 5/2010 que introdujo la figura, donde el legislador alude expresamente al número de faltas cometidas “ya haya recaído condena por todas ellas en un solo proceso o en procesos distintos”, condena que tiene como condición necesaria el desarrollo de una actividad probatoria apta para enervar la presunción de inocencia. *Voluntas legislatoris* que, frente a lo sostenido en el Auto de planteamiento, siempre estuvo vinculada a infracciones acreditadas, pues en tales términos se expresaba la propuesta de enmienda que culminó en el precepto aquí examinado al señalar que para apreciar la habitualidad se atenderá “al número de actos descritos en este artículo que resulten acreditados” y que, cabe reiterar, se explicita en el Preámbulo de la Ley de reforma con la referencia expresa a faltas en las que haya recaído una condena. Y, en fin, al mismo resultado interpretativo se llega desde la lectura del precepto cuestionado en clave de principios limitadores del *ius puniendi*, donde el principio de culpabilidad exige la constatación de que el hecho es atribuible a una conducta dolosa del sujeto (arts. 10, 20 y 24 CE y arts. 5 y 10 CP).

En definitiva, lejos de estar ante un caso de incompatibilidad de la literalidad del precepto con el derecho a la presunción de inocencia, en el que el principio de conservación de las normas llevara a traspasar el límite de ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos (SSTC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 7; 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7; y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), la interpretación conforme es la única respetuosa con el principio de legalidad penal. La interpretación alternativa resulta manifiestamente errónea o arbitraria, lo que permite considerar mal fundada la cuestión de constitucionalidad en este punto (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 1).

6. La cuestión se plantea de forma parcialmente diversa en lo que atañe a la posibilidad legal de que las faltas previas hayan sido ya enjuiciadas. La opción por la que ha optado el legislador para configurar la reiteración no supedita expresamente su apreciación respecto de las faltas de hurto anteriores a que la Sentencia condenatoria antecedente hubiera adquirido firmeza. Una interpretación literal del precepto en este aspecto confirma la posibilidad denunciada en esta cuestión, esto es, que integraría el elemento típico “infracciones cometidas” cualquier falta objeto ya de condena, con independencia de que exista o no sentencia firme. La ausencia de exigencia de pronunciamiento firme de condena para considerar acreditada la existencia de infracciones previas que hayan sido ya enjuiciadas se juzga contraria a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad por parte del Magistrado proponente; y también parece ser esa la opinión del Abogado del Estado y del Fiscal en la medida en que abonan como interpretación conforme a la Constitución la exigencia de previos pronunciamientos firmes de condena, aunque todos ellos sin anclaje expreso en la jurisprudencia constitucional. Incluso las interpretaciones doctrinales del precepto encuentran un lugar común en la exigencia de previas sentencias firmes cuando se trata de infracciones cometidas enjuiciadas.

A la exigencia de firmeza se vincula el cumplimiento de las Sentencias y resoluciones judiciales (art. 118 CE), que en el ámbito penal no contempla excepciones y se desprende de los preceptos que regulan la ejecución de las Sentencias penales (arts. 794, 985 de la Ley de enjuiciamiento criminal). Sin duda, esa exigencia entronca con el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, que se vincula a la exigencia de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes [SSTC 126/2013, de 3 de junio, FJ 5 b); 114/2012, de 24 de mayo, FJ 5], que en lo que aquí interesa se vería en graves aprietos si el pronunciamiento de culpabilidad no definitivo surtiera efectos en un proceso diverso a aquél en el que se adoptó y, como es el caso, sirviera para apreciar la reiteración por la existencia de condenas previas que no han adquirido firmeza. En tal caso, la posible revocación del pronunciamiento de condena antecedente incidiría en la Sentencia posterior que, al enjuiciar hechos distintos, apreció la reiteración por un pronunciamiento de culpabilidad que no era firme, posibilidad que lleva implícita una clara y manifiesta falta de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y que traería causa de dar contenido probatorio a un pronunciamiento de culpabilidad no definitivo. El principio de seguridad jurídica supone un anclaje claro de la exigencia de firmeza para entender acreditada la previa comisión de faltas de hurto a los efectos de apreciar una perpetración reiterada *ex* art. 623.1 CP.

Sentada la exigencia constitucional de firmeza de las previas condenas por falta de hurto a resultas del principio de seguridad jurídica, cabe volver la mirada al derecho a la presunción de inocencia como sostén constitucional adicional de esa exigencia, tal y como plantea el órgano judicial proponente y parece asumirse generalmente en las interpretaciones del precepto. La infracción de la presunción de inocencia en la que claramente incurre la reiteración por “infracciones cometidas no enjuiciadas” no es, sin embargo, tan evidente respecto a las enjuiciadas a tenor de la doctrina constitucional antes resumida. De ella se desprende que la regla presuntiva que integra este derecho tiene carácter *iuris tantum* y se desvirtúa en la medida en que la actividad probatoria desarrollada en un procedimiento con todas las garantías alcanza a acreditar los elementos típicos y su atribución al acusado más allá de toda duda razonable. La doctrina de este Tribunal ha concretado la extensión temporal de la presunción *iuris tantum* que lleva implícita la presunción de inocencia hasta la existencia de pronunciamiento de culpabilidad mediante Sentencia, sin exigir su firmeza, como se desprende de numerosos pronunciamientos; entre otros, de los siguientes: “el derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) está indudablemente vinculado al pronunciamiento de culpabilidad” (STC 12/2011, de 28 de febrero, FJ 10); “una vez constatada la existencia de pruebas a partir de las cuales los órganos judiciales consideran razonadamente acreditada la culpabilidad del acusado, ya no está en cuestión el derecho a la presunción de inocencia” (STC 219/2006, de 3 de julio de 2006, FJ 9); “nuestra doctrina está construida sobre la base de que el acusado llega al juicio como inocente y sólo puede salir de él como culpable si su primitiva condición es desvirtuada plenamente a partir de las pruebas aportadas por las acusaciones” (STC 17/2002, de 28 de enero, FJ 2); la presunción de inocencia “determina la exclusión de la presunción inversa de culpabilidad criminal de cualquier persona durante el desarrollo del proceso, por estimarse que no es culpable hasta que así se declare en Sentencia condenatoria” (STC 107/1983, de 29 de noviembre, FJ 2).

Esta doctrina constitucional, que extiende la presunción *iuris tantum* de inocencia hasta el momento de la declaración de culpabilidad, está fijándose en su significado como regla de juicio en el proceso —o las distintas fases del proceso— en el que se está ventilando una acusación penal. Para entenderla enervada en primera instancia y para su posterior control debe existir una prueba de cargo lícita suficiente. Sin embargo, de ahí no se deduce la conclusión de que el derecho fundamental a la presunción de inocencia quede enervado por una sentencia condenatoria; antes al contrario, resulta compatible con una vinculación a ese derecho de la exigencia de firmeza de las previas condenas por falta de hurto. La presunción de inocencia “opera en el seno del proceso como una regla de juicio; pero, constituye a la vez una regla de tratamiento, en virtud de la cual el imputado tiene el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo” (STC 128/1995, de 26 de julio, FJ 3) y “determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo” (por todas, STC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1). Este segundo aspecto comporta así pues la exigencia de firmeza cuando se trata de hacer valer los pronunciamientos condenatorios.

En este sentido, este Tribunal ha puntualizado, respecto al significado de una condena penal a los efectos de prorrogar la prisión provisional, que la Sentencia condenatoria consolida la imputación de un delito a una persona determinada; pero mientras el recurso contra ella no se haya resuelto, dicho pronunciamiento sobre la culpabilidad del procesado sigue siendo provisional (SSTC 22/2004, de 23 de febrero, FJ 5; 333/2006, de 20 de noviembre, FJ 4; y 27/2008, de 11 de febrero, FJ 6). Más tajantemente, incluso, se ha afirmado que la sentencia condenatoria constituye todo lo más una confirmación temporal de los indicios de culpabilidad apreciados *ab initio*, pero resulta todavía inhábil para enervar la presunción de inocencia del acusado, a la espera del desenlace del recurso de casación interpuesto por él” (STC 50/2009, de 23 de febrero, FJ 5).

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado con ocasión del examen de la eficacia extraprocesal de la presunción de inocencia, que este derecho reconocido en el art. 6.2 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH) rige en segunda instancia, incluso a pesar de que se haya dictado una Sentencia de condena en primera instancia, de modo que se puede informar de la existencia de la condena y hacer mención a ella; pero es necesario hacerlo con las mismas exigencias de respeto y prudencia que se requieren durante la primera instancia. Esa conclusión se sigue de la misma premisa manejada por el Tribunal Constitucional de que forma parte del contenido esencial del principio de presunción de inocencia, que sólo se destruye mediante una condena firme de conformidad con la ley (STEDH de 24 de mayo de 2011, caso *Konstas c. Grecia*, § 35, que se remite a los informes de la Comisión Europea de Derechos Humanos 10282/83, de 9 de octubre de 1985, caso *Englert c. Alemania*, § 49; y 10300/83, de 9 de octubre de 1985, caso *Nölkenbockhoff c. Alemania*, § 45). De ahí que el Tribunal, aplicando a la interpretación del art. 6.2 CEDH la orientación a una protección práctica y efectiva y no teórica e ilusoria, considere que la presunción de inocencia no puede dejar de aplicarse en procedimientos de recurso simplemente porque el acusado fue condenado en primera instancia. Concluir lo contrario estaría en contradicción con el papel de los procedimientos de apelación, donde se requiere al Tribunal de alzada volver a examinar la decisión anterior tanto desde la perspectiva fáctica como jurídica. Una inteligencia distinta significaría la inaplicación de la presunción de inocencia en los procedimientos cuyo objetivo es la revisión del caso y la revocación de la condena previa (STEDH de 24 de mayo de 2011, caso *Konstas c. Grecia*, § 36).

Esa pervivencia de la presunción de inocencia tras un primer pronunciamiento condenatorio demanda la firmeza de los pronunciamientos previos de condena por falta de hurto a los efectos de fundar la tipicidad de la figura de reiteración de faltas. La culpabilidad que en él se declara tiene carácter eventual, por lo que la eficacia de la declaración de culpabilidad debe limitarse al proceso en el que se dirime la imputación de un ilícito penal en tanto no sea definitivo; esto es, en tanto no alcance firmeza la Sentencia condenatoria. Como regla de juicio, la presunción de inocencia demanda que en el procedimiento en el que se imputa la perpetración reiterada de faltas se acredite la previa comisión de varias faltas de hurto, enjuiciadas o no. Como regla de tratamiento, ese derecho impide que en el caso de faltas objeto de condenas anteriores baste con una previa declaración provisional de culpabilidad, por lo que es preciso que esa condena sea firme, pues, conforme al art. 24.2 CE, no puede castigarse por una infracción que aún no se halla jurídicamente establecida (STC 128/1995, de 26 de julio, FJ 3). Con ello se evita el efecto pernicioso de sustentar una condena penal en hechos no incontrovertibles, sin que, como es evidente, nada se oponga a la posibilidad de condenar por la perpetración reiterada en casos de enjuiciamiento acumulado en que se traduce la opción de reiteración por infracciones cometidas no enjuiciadas.

A la luz de las anteriores consideraciones, tiene razón el órgano judicial proponente cuando afirma que el inciso “infracciones cometidas enjuiciadas” acoge en su tenor literal la toma en consideración de previas condenas no firmes por faltas de hurto y que la interpretación respetuosa del derecho a la presunción de inocencia —a lo que habría de añadirse, y del principio de seguridad jurídica—, exige la firmeza de las condenas por falta de hurto para integrar el elemento típico de reiteración del art. 623.1 CP. Ese punto de partida obliga a plantearse la posibilidad de una interpretación *secundum constitutionem*, como sostienen el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, que exija la firmeza de las condenas previas.

7. Conforme a una doctrina reiterada de este Tribunal, que resume la STC 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 4, “el criterio de la interpretación conforme se puede encontrar ya en Sentencias tan tempranas como la STC 4/1981, de 2 de febrero, o la STC 122/1983, de 16 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 6 ya decíamos que ‘siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal’. Este criterio, que constituye ya doctrina consolidada, se desarrolla igualmente en la STC 93/1984, cuyo FJ 5 señala que ‘es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquéllos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación’. En similar sentido, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8, o 133/2006, de 27 de abril, FJ 14”. No obstante, la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad de la norma cuestionada como del contenido del mandato incorporado en la norma examinada. Como también se apunta en la STC 189/2013, FJ 4, “se erige en parámetro hermenéutico el que la interpretación conforme se pueda deducir ‘de modo natural y no forzado’ del tenor literal del precepto, sin afectación de la seguridad jurídica (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4; 74/2000, de 16 de marzo, FJ 3; o 56/2004, de 21 de septiembre, FJ 8)”.

El cuestionado párrafo segundo del art. 623.1 CP puede interpretarse en el sentido de exigir la firmeza de las condenas previas por falta de hurto sin incurrir por ello en una reconstrucción contraria a su sentido, como denuncia el Magistrado proponente. Conforme este Tribunal ha sostenido, “la interpretación literal es un mero punto de partida, imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengan a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras” (por todas, STC 84/2014, de 29 de mayo, FJ 6). Esas pautas vienen dadas por “los criterios interpretativos al uso en la comunidad científica y por los principios limitadores del ejercicio del *ius puniendi* (pautas que, conforme a nuestra jurisprudencia, han de presidir la interpretación conforme a la Constitución de toda norma penal; por todas, SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7; 189/1998, de 28 de septiembre, FJ 7; 42/1999, de 22 de marzo, FJ 4; 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12; 13/2003, de 28 de enero, FJ 3)” (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 7).

Una interpretación en tal sentido respeta el sentido literal de los términos legales, pues la palabra enjuiciados sin duda incluye los pronunciamientos firmes e incluso el tiempo verbal empleado —“hayan sido enjuiciados”— conduce a un enjuiciamiento definitivo, pues si la condena no es firme, estarían pendientes de enjuiciamiento. A la misma conclusión, fruto de una interpretación literal orientada al derecho a la presunción de inocencia y al principio constitucional de seguridad jurídica, conducen otros criterios exegéticos habituales. Además de que la exigencia de firmeza es obligada desde la perspectiva de los principios constitucionales informadores del Derecho penal, en concreto desde el principio de culpabilidad y la exigencia compartida con el principio de presunción de inocencia de atribución personal del hecho doloso o imprudente al sujeto, también una interpretación sistemática atenta a la voluntad del legislador abona la reducción del tenor literal a los supuestos de pronunciamientos condenatorios firmes. Por un lado, la reincidencia como elemento agravatorio de la responsabilidad penal prevista en el art. 22.8 CP exige la ejecutoriedad de la condena previa. Por otro lado, la definición auténtica de reo habitual contenida en el art. 94 CP alude a delitos por los que el sujeto haya sido “condenado”, referencia que se interpreta y aplica con el requisito de firmeza, lo que también sucede respecto a la exigencia de habitualidad como elemento típico del delito de violencia habitual (art. 173.2 y 3 CP), que puede venir integrado, de forma paralela a lo que sucede en la reiteración de faltas, por actos de violencia enjuiciados (se interpreta que con condena firme) o no enjuiciados. Incluso en la génesis de este precepto se evidencia la demanda de firmeza, pues la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 5/2010 que lo introdujo instaba el establecimiento de un sistema electrónico de registro para las faltas afín de dar virtualidad a la previsión del art. 623.1 CP, previsión que muestra la apuesta por una multirreincidencia específica para la falta de hurto vinculada, como en la reincidencia genuina del art. 22.8 CP, a condenas firmes.

La operación interpretativa que vincula el tipo de reiteración a infracciones consignadas en Sentencia firme resulta posible pues, sin forzamiento textual que lo impida, supone una comprensión respetuosa con los principios constitucionales de presunción de inocencia, culpabilidad y seguridad jurídica. Si esa interpretación conforme se une a la ausencia de tacha constitucional desde la perspectiva de las exigencias constitucionales de presunción de inocencia y responsabilidad por el hecho de la referencia a infracciones cometidas no enjuiciadas, se concluye que el precepto no incurre en la vulneración el art. 24.2 CE reprochada.

8. Como segundo bloque de problemas de constitucionalidad, el órgano judicial proponente denuncia la infracción por el precepto de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por razones vinculadas a la posibilidad de interpretaciones diversas, contrarias y conformes a la Constitución. En el Auto de planteamiento se argumenta que la disposición carece del suficiente grado de taxatividad que permita identificar cuál es el sustrato fáctico que determina la agravación, habida cuenta de las múltiples intelecciones de su tenor literal, siendo precisa la intervención de un juez para fijar la interpretación conforme a la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad, lo que conlleva una falta de certeza que hace imprevisible para el destinatario de la norma las consecuencias jurídicas de su comportamiento y pugna con la potestad exclusiva del legislador para definir los comportamientos penalmente relevantes en la medida en que la opción por una interpretación acomodada restringe el ámbito objetivo de la norma en un sentido contrario al que pretendió el legislador.

El principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), conforme a doctrina reiterada de este Tribunal (entre muchas, SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 283/2006, de 9 de octubre, FJ 5; y 101/2012, de 8 de mayo, FJ 3), comprende una doble garantía: formal y material. La garantía formal se concreta en que existe una reserva de ley para definir delitos y para amenazarlos con penas, quedando así acotadas las fuentes del Derecho en materia penal. La garantía material refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) —cuya infracción también se plantea aquí— en este ámbito limitativo de la libertad individual, por lo que respecto a la ley penal, comporta el mandato de taxatividad o de certeza que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (*lex certa*), en virtud del cual el legislador debe hacer el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales, promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

Las dudas de constitucionalidad planteadas en relación con el derecho a la presunción de inocencia y el principio de culpabilidad se han descartado por carecer de sostén interpretativo, tanto por su difícil encaje en el tenor literal del precepto, como por su radical apartamiento de la debida orientación axiológica a la Constitución de toda interpretación e incluso su contradicción con los resultados apuntados por los criterios hermenéuticos habituales. Se ha negado así de plano la admisibilidad de una interpretación que permita considerar infracciones cometidas no enjuiciadas a las denunciadas o imputadas; pero también se ha defendido el carácter de interpretación conforme respetuosa del tenor literal y la finalidad de la norma de la comprensión del inciso “infracciones cometidas enjuiciadas” como existencia de previas condenas firmes. Con ello se anula en gran medida la premisa en que se funda el reproche de inconstitucionalidad por vulneración del principio de legalidad penal: la convivencia de interpretaciones conformes y contrarias a la Constitución. Los déficits de certeza y de la consecuente imprevisibilidad denunciados traen causa en interpretaciones insostenibles, no del precepto cuestionado.

Hay que recordar que el Magistrado proponente planteó también problemas de legalidad respecto a la interpretación conforme a la Constitución en tanto la considera próxima a una reconstrucción incompatible con la génesis y el tenor literal del precepto, lo que afecta a la vertiente formal y material del principio de legalidad. Esas dudas, sin embargo, no apoyan la inconstitucionalidad de la disposición por vulnerar las garantías impuestas en el art. 25.1 CE, sino, en su caso, la imposibilidad de una interpretación respetuosa de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, impedimento que ya se ha rechazado al defender la compatibilidad del precepto con aquellos derechos. Se trata de una interpretación que no fuerza el tenor literal de la disposición, sino que reduce el ámbito de aplicación que delimita ese tenor de la mano de ulteriores principios exegéticos, donde destaca el criterio de que las disposiciones deben interpretarse conforme a la Constitución y a cánones sistemáticos, al ponerse en relación el precepto con las exigencias del principio de culpabilidad plasmadas en la legislación penal (art. 5 y 10 CP) y con la figura paralela de delito de hurto por acumulación de faltas prevista en el art. 234 CP.

Con independencia de la fortuna de la fórmula empleada por el legislador en la disposición cuestionada, que incluye elementos valorativos, como cuál sea el número de infracciones y el alcance de la proximidad temporal, así como de los problemas aplicativos que esta figura pueda plantear, el supuesto típico está definido por la repetición en un margen temporal reducido de un comportamiento muy preciso: el hurto, tal y como se define en el art. 234 CP, por valor inferior a 400 €, lo que permite identificar con la necesaria y suficiente precisión la conducta delictiva que tipifica. La definición cuestionada de la reiteración como comisión de faltas enjuiciadas o no enjuiciadas en el segundo párrafo del art. 623.1 CP no constituye una formulación tan abierta e indefinida que su aplicación dependa en último término de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador encargado de su aplicación, constitucionalmente incompatible con el principio de legalidad que garantiza el art. 25.1 CE (por todas, STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 2), sino que el ciudadano puede conocer qué clase de conductas pueden llegar a ser sancionadas, previsibilidad que garantiza el respeto al principio de seguridad jurídica.

Una mínima labor exegética fiel a la interpretación literal, orientada a la Constitución y con auxilio de los criterios hermenéuticos al uso, donde destaca la interpretación sistemática que inserta la norma en el conjunto del Código penal y lo pone en relación con supuestos afines en el ámbito patrimonial y de la delincuencia habitual, fija el ámbito de aplicación del precepto en los supuestos de reiteración de faltas objeto de previa condena firme y/o de faltas objeto de prueba en el proceso en el que se acusa por el ilícito penado en el art. 623.1 CP, sin que se rebase la necesidad de interpretación imprescindible en todo tipo penal dada la generalidad y abstracción con que deben formularse las proposiciones normativas, la vaguedad inherente al lenguaje y la inclusión en un sistema normativo complejo (SSTC 42/1999, de 22 de marzo, FJ 4; 167/2001, de 16 de julio, FJ 3; y 13/2003, de 28 de enero, FJ 3).

9. A tenor de lo expuesto, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como se ha argumentado, que delimita como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa Sentencia firme o probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP. Tal es el sentido que ha de darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu del 24.2 y 9.3 CE, lo que determina, en los términos señalados, la correspondiente referencia en el fallo para excluir cualquier otra interpretación que sería vulneradora de esos preceptos y por lo tanto inconstitucional.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que el párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal es constitucional en tanto se interprete que, para apreciar la reiteración, las faltas de hurto han de haber sido objeto de condena firme en otro proceso, o ser enjuiciadas y objeto de condena en el proceso en el que se plantee la aplicación de aquel precepto.

2º Desestimar, en consecuencia, la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 186/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:186

Recurso de amparo 2996-2011. Promovido por doña Macarena Calvillo Galisteo en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó, en casación, su recurso frente a la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas de Sevilla.

Alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de los medios de impugnación utilizables.

1. La aclaración regulada en el art. 267 LOPJ no constituye un auténtico medio de impugnación que pueda servir como instrumento para agotar la vía judicial previa cuando se denuncia la irrazonabilidad en los argumentos de la Sentencia, supuesto en el que debería haber acudido la recurrente al incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ, puesto que era el remedio procesal adecuado para reparar la lesión del derecho fundamental invocado en la demanda de amparo [FJ 2 b)].

2. La utilización del instrumento de la aclaración para un fin distinto del que le es propio provoca una ampliación artificial del plazo para interponer el amparo, lo que determina la inadmisibilidad de la demanda de éste por extemporánea (SSTC 233/2005, 94/2006) [FJ 2 a)].

3. Cuando existe un recurso susceptible de ser utilizado y adecuado por su carácter y naturaleza para tutelar la libertad o derecho que se entiende vulnerado, tal recurso ha de interponerse antes de acudir a este Tribunal, siendo preciso que se apuren las posibilidades que los cauces procesales ofrecen en la vía judicial, de suerte que cuando aquellas vías no han sido recorridas, el recurso de amparo resultará inadmisible (SSTC 133/2001, 144/2007) [FJ 2 b)].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2996-2011, promovido por doña Macarena Calvillo Galisteo, representada por el Procurador de los Tribunales don Antonio de Palma Villalón, contra el Auto de 28 de marzo de 2011, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en virtud del cual se desestimaba la petición de aclaración de la Sentencia de 8 de marzo de 2011, dictada por la misma Sección en el recurso de casación núm. 4552-2009, y contra dicha Sentencia, en cuya virtud se estimó el recurso formulado por el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 21 de mayo de 2009. Han sido parte el Ayuntamiento de Sevilla, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Elena Puig Turégano y asistido por el Letrado don Ramón Cámpora Pérez, y la asociación “A Contramano: Asamblea Ciclistas de Sevilla”, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosario Sánchez Rodríguez y asistida por el Letrado don José Manuel Ramírez Mora. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de mayo de 2011, don Antonio de Palma Villalón, Procurador de los Tribunales, en representación de doña Macarena Calvillo Galisteo, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La ahora recurrente en amparo interpuso en su día recurso contencioso-administrativo contra la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas de Sevilla, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento mediante acuerdo de 21 de Septiembre de 2007, y publicada en el “Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla” núm. 252 de 30 de octubre de 2007. Entre los preceptos impugnados se encontraba el art. 41 de la ordenanza municipal, a cuyo tenor:

“Salvo prohibición expresa por motivos excepcionales se permite la circulación en bicicleta por los parques públicos y paseos, siempre que se adecúe la velocidad a la de los viandantes, se mantenga una velocidad moderada por debajo de los 10 Km./hora aproximadamente, y no se realicen maniobras negligentes o temerarias que puedan afectar a la seguridad de los peatones.

Con carácter excepcional y, en viales de un solo sentido de circulación, el Ayuntamiento podrá permitir, debidamente señalizada, la circulación ciclista en el sentido contrario.

Asimismo, no obstante lo establecido en el artículo 35 de esta Ordenanza, el Ayuntamiento podrá establecer zonas de tránsito compartido entre peatones y bicicletas, por las que éstas últimas circularán por los lugares debidamente señalizados.

En zonas peatonales y en aceras de más de cinco metros de anchura, en los que al menos tres de ellos estén expeditos y no exista carril bici señalizado, las bicicletas podrán circular, en los momentos en los que no exista aglomeración de viandantes, siempre que:

a) mantengan una velocidad moderada por debajo de los 10 Km. /hora,

b) respeten en todo momento la prioridad de los peatones,

c) mantengan una distancia de al menos un metro con la fachada de los edificios, así como con los peatones en las operaciones de adelantamiento o cruce, y

d) no realicen maniobras negligentes o temerarias que puedan afectar a la seguridad de los peatones.

El Ayuntamiento podrá establecer prohibición de circulación a las bicicletas, en los horarios que en cada caso se determinen, por determinadas zonas peatonales o por las aceras de determinadas calles sin carril bici señalizado, aunque aquellas tengan más de cinco metros continuos de anchura.”

b) La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictó Sentencia con fecha 21 de mayo de 2009, en la que estimaba parcialmente la demanda, anulando los apartados y artículos siguientes: “El apartado del Anexo de la Ordenanza que define los ‘itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales’. En su integridad los artículos 16, 40, 41, 43; del 44 la mención a ‘los itinerarios señalizados’; y del 48 la segunda frase del párrafo segundo” de la ordenanza municipal de circulación de peatones y ciclistas de Sevilla.

c) El 8 de marzo de 2011, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 4552-2009, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla contra la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, estimó el recurso y declaró la validez de todos los artículos de la ordenanza previamente anulados. En su fundamento jurídico quinto expone la Sentencia las razones por las que deja sin efecto la nulidad del artículo 41 de la ordenanza, acordada en la Sentencia impugnada en casación.

“QUINTO: ... De esta forma, al acotar un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones para que puedan circular por un nuevo pasillo las bicicletas, no se conculcó con esta delimitación, la zona peatonal pues, aunque pueda quedar un tanto reducida, en modo alguno significa que se pueda compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas, ya que para ello, se establece en los artículos anulados una zona específica para el carril bici, que por ello, necesariamente deja la de ser peatonal.”

d) Por la recurrente se solicitó, el 17 de marzo de 2011, aclaración de la Sentencia de 8 de marzo de 2011 al considerar que la parte dispositiva de la misma contradice el razonamiento jurídico expresado por la Sala respecto del art. 41.1, 4 y 5, en el sentido de que en los mismos no se señala carril o itinerario alguno para las bicicletas lo que conculcaría la zona peatonal, al tener que compartir el paso peatones y ciclistas. Mediante Auto de 28 de marzo de 2011, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, acordó desestimar la petición de aclaración.

3. Por lo que respecta a la fundamentación jurídica del recurso de amparo, la recurrente solicita la anulación tanto del Auto de 28 de marzo de 2011, que desestimó la petición de aclaración, como de la Sentencia de 8 de marzo de 2011, que estimó la casación, en lo que se refiere únicamente a la declaración de la validez del art. 41 de la ordenanza municipal impugnada por vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva en su vertiente de falta de motivación por error recogido en el art. 24.1 CE.

Entiende la recurrente que el fundamento jurídico quinto de la Sentencia dictada en casación, yerra en su argumentación. Destaca la recurrente que la premisa de la que parte la Sala —la predeterminación del carril bici, predeterminación que supone que no se comparta el paso de los peatones y el de los ciclistas, pues tal carril deja de ser peatonal- no se da en todos los apartados del art. 41. La consecuencia del error es que se ha dictado un fallo que contradice el argumento esgrimido por la Sala en la exégesis llevada a cabo al estudiar este art. 41. Según la recurrente, y tal como se desprende del razonamiento expuesto en el fundamento quinto de la Sentencia impugnada, la única fórmula que admite el ordenamiento para que convivan pacífica y ordenadamente peatones y ciclistas es la previa señalización de la ruta por la que deben discurrir las bicicletas, haciendo que éstas circulen solo por ese carril predeterminado y señalizado, y que los peatones tengan su propio espacio que no puede ser violado por aquéllas, rechazándose absolutamente que puedan compartir el paso peatones y ciclistas.

El razonamiento de la Sala debió llevar, según la recurrente, a mantener la nulidad de algunos apartados previstos en el artículo 41 de la ordenanza, puesto que la premisa de la que parte la Sala, la predeterminación del carril-bici y su consecuencia, la imposibilidad de que peatones y ciclistas compartan un mismo espacio, no concurre en todos los apartados de aquel artículo. Así, el párrafo primero del artículo 41 de la ordenanza municipal, permite, sin más, la circulación de bicicletas por parques públicos y paseos, sin hablar de itinerarios señalizados, con lo que, en los paseos, se dará el supuesto rechazado por la Sala de que ambos colectivos compartan tales espacios. Igualmente, el párrafo cuarto del artículo 41 de la ordenanza municipal, al permitir la circulación de bicicletas por zonas peatonales y aceras, lo hace, de nuevo, sin condicionarlo a la previa señalización del carril o itinerario. El precepto permite con carácter general la circulación de las bicicletas por estas zonas, por lo que se da la situación que rechaza la Sala en el fundamento jurídico quinto de su Sentencia cuando afirma que en modo alguno significa que se pueda compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas. Según la recurrente, el art. 41, en este párrafo permite precisamente eso: que por estas zonas, sin señalización de carril o itinerario ciclista, las bicicletas circulen por donde lo hacen los peatones, compartiendo el mismo espacio. Sólo tendrán que abstenerse en los momentos en los que exista “aglomeración de viandantes” pero cuando ello no ocurra, circularán exactamente por el mismo espacio que los peatones, sin delimitaciones, ni señalización de carril o itinerario, por lo que se producirá esa situación que la Sala, según entiende la recurrente del razonamiento expuesto en el fundamento jurídico quinto, nunca admitiría, a saber, que se comparta el paso de los peatones y el de los ciclistas. Entiende la recurrente que, tanto la Sentencia como el Auto por el que se desestima su aclaración, han supuesto una lesión de su derecho a obtener una tutela judicial efectiva, en su vertiente de obtención de una resolución motivada, al haber incurrido, la primera, en error, al partir de una premisa inexistente, y el segundo, al haber mantenido la infracción.

La recurrente cita la doctrina consolidada del Tribunal sobre el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho que implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, comprender los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y, en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho. Este último aspecto no incluye el derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva, pero sí comporta la garantía de que el fundamento de la decisión no sea la aplicación arbitraria o manifiestamente irrazonable de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuera arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia.

Igualmente recuerda la recurrente la doctrina que establece que compete al Tribunal Constitucional “la comprobación de la relación directa y manifiesta existente entre la norma que el Juzgador declara aplicable y el fallo de la resolución, exteriorizada en la argumentación jurídica conducente a éste” (SSTC 22/1994, de 27 de enero, FJ 2; y 155/2001, de 2 de julio, FJ 5). La función de este Tribunal no consiste en enjuiciar el resultado alcanzado, sino el control externo del razonamiento lógico seguido para llegar a él. Es a los órganos judiciales a quien corresponde con carácter exclusivo la adopción de las pertinentes resoluciones que sean consecuencia del proceso de selección e interpretación de la norma aplicable, sin más límites que el carácter manifiestamente irrazonable, arbitrario o incluso error patente de la interpretación y aplicación de las normas llevada a cabo por los Jueces y Tribunales ordinarios (por todas, SSTC 148/1994, de 12 de mayo; 117/1996, de 25 de junio; 58/1997, de 18 de marzo; 68/1998, de 30 de marzo; y 238/1998, de 15 de diciembre, entre otras). “Pero también es cierto que este Tribunal incurriría en exceso de formalismo si admitiese como decisiones motivadas y razonadas aquéllas que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas.” (STC 248/2006, de 24 de julio, en sus FFJJ 4 y 5).

La recurrente considera que concurre en el presente recurso de amparo el requisito de la especial trascendencia constitucional, pues su resolución trasciende del caso concreto, porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales, pues se trata de la interpretación de una disposición de carácter general de ámbito municipal, que contradice una ley y un reglamento estatales, la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) y su Reglamento, (Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre) normas que deben ser respetadas por las disposiciones municipales en virtud del principio de jerarquía normativa.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 23 de mayo de 2013, acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), requerir al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 4552-2009 y al procedimiento núm. 863-2007, interesándose al propio tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado el 17 de junio de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Elena Puig Turégano se personó en este proceso constitucional, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla.

6. A través de escrito registrado el 24 de junio de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Rosario Sánchez Rodríguez se personó en este proceso constitucional, en nombre y representación de la asociación “A Contramano: Asamblea Ciclistas de Sevilla”.

7. Por diligencia de ordenación de 27 de junio de 2013, se tuvieron por personados y parte en el procedimiento a los Procuradores referidos en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y de la asociación “A Contramano: Asamblea Ciclistas de Sevilla”, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, pudieran formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

8. El 31 de julio de 2013, la representación procesal de la recurrente en amparo presentó su escrito de alegaciones solicitando el otorgamiento del amparo. Se ratifica íntegramente en la demanda de amparo interpuesta en su día.

9. Mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 2013, presentó sus alegaciones la representación del Ayuntamiento de Sevilla solicitando la inadmisión del recurso de amparo por incurrir en diversas causas que debieron determinar su inadmisibilidad y, subsidiariamente, su desestimación, al considerar que no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva invocado por la recurrente.

En primer lugar indica que debe declararse, al amparo del art. 44.2 LOTC, la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad. Para la representación del Ayuntamiento de Sevilla la petición de aclaración que realizó la recurrente fue manifiestamente improcedente, ya que se pretendía con ella un fin totalmente ajeno a la misma, cual es la modificación del fallo. Se usó por tanto la petición de aclaración con una finalidad claramente impugnatoria, y por tanto “la utilización del instrumento de la aclaración para un fin distinto de que le es propio provoca una ampliación artificial del plazo para interponer el amparo…lo que determina la inadmisibilidad de la demanda de ésta por extemporánea” (STC 94/2006, de 27 de marzo).

En segundo lugar solicita la inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía judicial previa, pues para la representación del Ayuntamiento de Sevilla la actora, al pretender del Supremo la modificación del fallo por la manifiestamente improcedente vía de la aclaración, privó al mismo de la oportunidad de revisar el fallo en base a la vulneración del derecho fundamental que invocaba.

En tercer lugar reclama la inadmisibilidad del recurso por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, ya que lo que se plantea es una supuesta infracción del art. 24.1 CE, en su vertiente de interdicción de irrazonabilidad de la resolución cuestionada, que es un particular ya resuelto por el Tribunal Constitucional, hasta la extenuación.

A continuación, la representación del Ayuntamiento de Sevilla hace una referencia a la cuestión de fondo, aunque afirma hacerla únicamente a efectos puramente dialécticos y subsidiarios, ante la alegada concurrencia de causas de inadmisibilidad. Para la representación del Ayuntamiento de Sevilla el fundamento jurídico quinto al que se refiere el recurso de amparo hay que interpretarlo en su conjunto, y dicho conjunto está muy lejos de limitarse al art. 41 de la ordenanza sino que se refiere a un conjunto de artículos que según el Tribunal Supremo, establecen en su conjunto un sistema para “evitar las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de los carriles bici y peatones, delimitando así los derechos y obligaciones de ambos”. Para la representación del Ayuntamiento de Sevilla en algún apartado del art. 41 de la ordenanza no se contempla la delimitación física de los espacios correspondientes a ciclistas por una parte, y a peatones por otra, sino que establece las normas de uso del espacio público por parte de aquéllos en caso de que no exista dicha delimitación, pero eso en absoluto constituye la vulneración de derecho fundamental alguno.

10. Mediante escrito registrado el 4 de septiembre de 2013, presentó sus alegaciones la representación de la asociación “A Contramano: Asamblea Ciclistas de Sevilla”, solicitando que se deniegue el amparo solicitado. Para la representación de dicha asociación el objetivo de la ordenanza de evitar fricciones entre peatón y usuario de bicicletas, cristalizado en autorizaciones de circulación sometidas a condición y circunscritas a ámbitos muy específicos en que puede surgir la convivencia entre peatón y ciclista [zonas de esparcimiento (supuesto del párrafo del art. 41 de la ordenanza referido a parques públicos y paseos) y acerados especialmente amplios (supuesto del párrafo cuarto del art. 41 de la ordenanza referido a aceras destinadas al peatón con determinadas características —cinco metros de ancho y tres de ellos expeditos—)]; así como la exigencia de señalización específica y reserva de espacio en otros (vías de sentido único y zonas compartidas previstas en los apartados segundo y tercero del artículo 41 de la ordenanza) en los que la circulación presenta mayores riesgos que en las anteriormente señaladas, determina que quepa entender fundamentada, razonada y motivada la resolución del Tribunal Supremo que considera conforme al ordenamiento jurídico el art. 41 de la ordenanza.

Finalmente, se critican los argumentos de la demanda para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, poniendo en duda que concurra alguna de las causas que a tal efecto aduce la actora.

11. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 26 de septiembre de 2013, en el que, tras resumir los hechos y los razonamientos jurídicos contenidos en las resoluciones judiciales que se impugnan, solicita que se dicte Sentencia que declare la nulidad de la Sentencia de 8 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo y el subsiguiente Auto de 28 de marzo de 2011, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE en su vertiente del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales acordándose la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictarse Sentencia para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Subsidiariamente, solicita que se declare la nulidad del Auto de 28 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE en su vertiente del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales y acordar la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dicho Auto para que se dicte otro respetuoso con el derecho fundamental vulnerado.

Señala el Ministerio Fiscal que la Sentencia del Tribunal Supremo, en su FJ quinto, considera que el art. 41 de la ordenanza municipal es respetuosa con lo dispuesto en el art. 93.2 del Real Decreto 1428/2003, (Reglamento general de circulación.), que declara que “en ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento” y con el art. 121.5 de la misma norma que dispone que “la circulación de toda clase de vehículos en ningún caso deberá efectuarse por las aceras y demás zonas peatonales”.

La argumentación que justificaría la validez del art. 41 de la ordenanza municipal se contiene, como señala el demandante, en el FJ quinto de la Sentencia que declara: “[D]e esta forma, al acotar un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones para que puedan circular por un nuevo pasillo las bicicletas, no se conculcó con esta delimitación, la zona peatonal, pues, aunque pueda quedar un tanto reducida, en modo alguno significa que se deba compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas, ya que para ello, se establece en los artículos anulados una zona específica para el carril bici, que por ello, necesariamente deja de ser peatonal”. Para el Ministerio Fiscal de lo anterior se colige que la *ratio decidendi* de la Sentencia es que el art. 41 de la ordenanza habilitaría un pasillo para bicicletas en las aceras, que por ello deja de ser peatonal, sin que ello suponga, por tanto, que se deba compartir el paso de peatones y ciclistas.

Afirma el Fiscal que parece existir un desajuste entre la argumentación de la Sentencia y el fallo de la misma, pues para el Tribunal Supremo el precepto estaría acotando un espacio lateral o parte de la acera para que puedan circular las bicicletas por un nuevo pasillo, pasillo “que deja de ser peatonal”, sin embargo, de la mera lectura de los apartados 1, 4 y 5 del art. 41 de la ordenanza se desprende que se permite el uso conjunto de un mismo espacio de la acera por parte de peatones y ciclistas.

A juicio del Ministerio público, contrastada la argumentación del Tribunal Supremo con la dicción del precepto, se evidenciaría de manera clara y manifiesta que la afirmación de que no cabe compartir un mismo espacio los peatones y ciclistas, necesariamente debió desembocar en el mantenimiento de la nulidad del precepto declarada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de manera que la parte dispositiva de la Sentencia del Tribunal Supremo, para ser coherente con su argumentación jurídica no debió casar por completo la Sentencia del Tribunal Superior y estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla en su totalidad, sino que la estimación del recurso de casación debió ser parcial y debió mantener la nulidad del precepto de la ordenanza que permite el uso conjunto de un mismo espacio de la acera por parte de peatones y ciclistas.

Para el supuesto de que el Tribunal Constitucional considerara que la Sentencia del Tribunal Supremo es respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, se analiza por el Ministerio Fiscal la segunda queja que formula, la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE por falta de motivación del Auto de 28 de marzo de 2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Para el Ministerio Fiscal la resolución judicial carece de una verdadera motivación al no establecer cuáles han sido los elementos y razones de juicio que permitan conocer los motivos por los que entiende el Tribunal Supremo que no se trata de una solicitud de aclaración sino de una rectificación de los fundamentos y el fallo de la Sentencia, lo que supondría la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE de los recurrentes.

Por todo ello, entiende el Fiscal que la Sentencia de 8 de marzo de 2011 y el Auto de 28 del mismo mes y año dictados por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo habrían vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE en su vertiente del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

12. Por escrito de 21 de marzo de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó su intención de abstenerse del conocimiento del presente recurso de amparo por estar incurso en la causa de abstención 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 LOTC. Por Auto de 24 de marzo de 2014 se acordó estimar justificada la abstención del Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, apartándole definitivamente del conocimiento del presente recurso de amparo.

13. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto la impugnación tanto de la Sentencia de 8 de marzo de 2011 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en cuya virtud se estimaba el recurso de casación formulado por el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 21 de mayo de 2009; como del Auto de 28 de marzo de 2011 de la misma Sección, en virtud del cual se desestimaba la petición de aclaración de la Sentencia de 8 de marzo referida.

La recurrente en amparo imputa a las resoluciones impugnadas la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en la vertiente de falta de motivación de las resoluciones judiciales. Las representaciones procesales del Ayuntamiento de Sevilla y de la asociación “A Contramano: Asamblea Ciclistas de Sevilla” interesan la inadmisión del recurso de amparo por las razones expuestas en los antecedentes y, subsidiariamente, su desestimación. El Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda pues, a su juicio, se habría vulnerado el derecho fundamental de la recurrente a la tutela judicial efectiva.

2. Con carácter previo al análisis de la vulneración denunciada en este recurso de amparo debemos dar respuesta a las alegaciones que, sobre la concurrencia de diversas causas de inadmisibilidad, se han formulado por la representación procesal del Ayuntamiento de Sevilla, que, de constatarse, determinarían un pronunciamiento de inadmisión en el presente momento procesal, ya que, como tiene declarado este Tribunal, los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitido a trámite (por todas, SSTC 18/2002, de 28 de enero, FJ 3; y 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 2).

a) En primer lugar, se ha alegado que el recurso de amparo sería extemporáneo, pues la petición de aclaración que realizó la recurrente habría sido manifiestamente improcedente. Como tiene afirmado reiteradamente este Tribunal, la utilización de un recurso manifiestamente improcedente determina la extemporaneidad de la demanda, de modo que la cuestión a resolver en el caso es, simplemente, la de si la solicitud de rectificación presentada ante el Tribunal Supremo por la actora era o no manifiestamente improcedente. De acuerdo con una consolidada doctrina de este Tribunal, recordada, entre otras, por la STC 204/2009, de 23 de noviembre, FJ 2, la armonización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) conducen a una aplicación restrictiva del concepto de recurso manifiestamente improcedente, limitándolo a los casos en que tal improcedencia derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad (por todas, STC 6/2007, de 15 de enero, FJ 2). Y por ello ha declarado este Tribunal que los recursos, aun cuando sean improcedentes, suspenden el plazo de veinte días para recurrir en amparo cuando de las circunstancias del caso se colija que el recurrente obra en la creencia de que hace lo correcto y, por consiguiente, actúa sin ánimo dilatorio.

En concreto, por lo que se refiere a la formulación de la solicitud de aclaración, reconocida en el art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este Tribunal ha afirmado que “su interposición hace extemporáneo el recurso de amparo interpuesto una vez transcurrido el plazo de veinte días previsto en el art. 44.2 LOTC, cuando resulte injustificada produciendo una prolongación artificial del plazo de interposición del amparo o pueda calificarse como un remedio manifiestamente improcedente contra la resolución judicial” (SSTC 131/2004, de 19 de julio, FJ 2; y 77/2005, de 4 de abril, FJ 2), lo que, por ejemplo, sucede cuando se utiliza para volver a analizar el objeto del recurso o para pretender alterar la fundamentación jurídica de la resolución o el sentido del fallo. No concurriendo tales circunstancias, el tiempo que transcurra entre la petición de aclaración y el Auto correspondiente (aclare o no) ha de ser excluido en el cómputo del plazo de cualquier recurso en sentido propio, cuyo *dies a quo* o hito inicial ha de situarse en el de la notificación de aquel Auto (ATC 45/1995, de 13 de febrero, FJ 1); en cambio la utilización del instrumento de la aclaración para un fin distinto del que le es propio provoca una ampliación artificial del plazo para interponer el amparo, lo que determina la inadmisibilidad de la demanda de éste por extemporánea (por todas, SSTC 233/2005, de 23 de septiembre, FJ 2; y 94/2006, de 27 de marzo, FJ 3).

En el particular caso que nos ocupa, consta en las actuaciones que la Sentencia de 8 de marzo de 2011 fue objeto de una solicitud de aclaración por la demandante de amparo, si bien en dicho escrito de aclaración se alegaban, antes que conceptos oscuros, omisiones o errores materiales, verdaderas discrepancias de fondo en cuanto a la fundamentación de la Sentencia, que son reiteradas ahora en la demanda de amparo, relativas a la irrazonabilidad de aquélla, a cuyo razonamiento se achacaba haber incurrido en un error en sus premisas. Tal solicitud de aclaración fue rechazada por la Sala al entender que lo que se pretendía era una rectificación tanto de los fundamentos como del fallo de la Sentencia, lo que no es posible por la vía de la aclaración del art. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Pues bien, del propio contenido del escrito de aclaración y de la respuesta al mismo dada por el Tribunal Supremo podemos concluir que su improcedencia se infiere de modo claro, ya que la demandante solicitaba en el suplico de su escrito un contenido imposible como objeto de la aclaración, pues no denunciaba en su solicitud la existencia de conceptos oscuros ni errores materiales o aritméticos, u omisiones, ni tampoco solicitaba el complemento de la resolución a que se refiere al apartado quinto de aquel precepto sino que estaba formulando una pretensión de modificación de la fundamentación y del sentido del fallo de la resolución recurrida, sobre la base de la irrazonabilidad de su argumentación.

Por tanto, con el “escrito o recurso de aclaración” presentado frente a la Sentencia de 8 de marzo de 2011, que ponía fin a la vía judicial ordinaria, la recurrente prolongó artificialmente la misma, y esa prolongación no puede interrumpir el plazo de treinta días que el art. 44.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) concede para promover el recurso de amparo constitucional. En el cómputo del plazo ha de tenerse en cuenta, pues, como fecha inicial, la de la notificación de la Sentencia, esto es, el día 15 de marzo de 2011, y, comoquiera que la demanda de amparo quedó registrada en este Tribunal el 23 de mayo de 2011, en el momento de su presentación ya había expirado aquel plazo, por lo que, de acuerdo con el art. 50.1 a) LOTC, procede declarar la inadmisibilidad del recurso de amparo por este óbice.

b) Aunque la apreciación de la anterior causa de inadmisibilidad excusaría de entrar a examinar las demás aducidas por el Ayuntamiento de Sevilla, ha de darse respuesta también, por su conexión con la ya apreciada, la que denuncia que el recurso habría incurrido en el óbice de falta de agotamiento de la vía judicial previa, entendiendo que la actora, al pretender del Tribunal Supremo la modificación del fallo por la improcedente vía de la aclaración, privó al mismo de la oportunidad de revisar su pronunciamiento con base en la vulneración del derecho fundamental que invocaba.

Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, “el requisito de agotar todos los recursos utilizables en la vía judicial ordinaria que establece el art. 44.1 a) LOTC deriva de la necesidad de respetar la subsidiariedad del recurso de amparo, dado que, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.2 CE, la tutela general de los derechos y libertades corresponde, en primer lugar, a los órganos del Poder Judicial. Consecuencia de lo anterior es que, cuando existe un recurso susceptible de ser utilizado y adecuado por su carácter y naturaleza para tutelar la libertad o derecho que se entiende vulnerado, tal recurso ha de interponerse antes de acudir a este Tribunal; es preciso, por tanto, que se apuren las posibilidades que los cauces procesales ofrecen en la vía judicial para la reparación del derecho fundamental que se estima lesionado, de suerte que cuando aquellas vías no han sido recorridas, el recurso de amparo resultará inadmisible (entre muchas otras, SSTC 133/2001, de 13 de junio, FJ 3; 190/2001, de 1 de octubre, FJ 2; 39/2003, de 27 de febrero, FJ 3; 192/2003, de 27 de octubre, FJ 2; 36/2004, de 8 de marzo, FJ 2; 103/2004, de 2 de junio, FJ 2; 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 5; 60/2005, de 14 de marzo, FJ 2; 288/2005, de 7 de noviembre, FJ 1; y 313/2005, de 12 de diciembre, FJ 2; y 85/2006, de 27 de marzo, FJ 2)” (STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 2).

Pues bien, como ya se ha expuesto, la recurrente, considerando que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2011 era manifiestamente irrazonable, promovió un denominado “recurso o escrito de solicitud de aclaración” en donde ponía de manifiesto la existencia de un error en la premisa del razonamiento de la Sala, señalando la omisión en la que, a su juicio, incurría la Sentencia indicada, dado que, a su entender, atendido el tenor del art. 41 de la ordenanza municipal impugnada, el razonamiento del fundamento quinto de la Sentencia debería conducir al mantenimiento de la anulación de dicho precepto —pronunciamiento que la Sentencia no realizó—, y, además, denunció que, de no hacerse así, se le lesionaría su derecho a la tutela judicial efectiva.

En lo que aquí particularmente interesa, hemos declarado respecto de la aclaración de Sentencia regulada en el art. 267 LOPJ que no puede utilizarse como remedio de la fundamentación jurídica, para corregir errores judiciales de calificación jurídica o para subvertir las conclusiones probatorias previamente mantenidas, resultando igualmente inadecuada para anular y sustituir una resolución judicial por otra de signo contrario, salvo que excepcionalmente el error material consista en un mero desajuste o contradicción patente e independiente de cualquier juicio valorativo o apreciación jurídica entre la doctrina establecida en sus fundamentos jurídicos y el fallo de la resolución judicial (por todas, SSTC 218/1999, de 29 de noviembre, FJ 3; 305/2006, de 23 de octubre, FJ 5; y 19/2008, de 31 de enero, FJ 2). Esto es, el cauce excepcional de la aclaración que arbitra el art. 267 LOPJ debe limitarse a la función específica reparadora para la que se encuentra establecido, toda vez que el órgano judicial, al explicar el sentido de sus palabras o adicionar lo que faltase, o al rectificar un error material, debe moverse en el marco interpretativo de lo anteriormente manifestado o razonado, sin realizar una nueva apreciación de valoración o interpretación en Derecho, en cuyo caso, de llevarla a efecto, se produciría un desbordamiento de los límites de ese mecanismo que no permite un juicio valorativo, ni operaciones de calificación jurídica o nuevas y distintas apreciaciones de la prueba, ni supone resolver cuestiones discutibles u opinables (por todas, STC 31/2004, de 4 de marzo, FJ 6).

Por tanto, la aclaración regulada en el art. 267 LOPJ no constituye un auténtico medio de impugnación que pueda servir como instrumento para agotar la vía judicial previa cuando, como es el caso, se denuncia la irrazonabilidad en los argumentos de la Sentencia, supuesto en el que, manifestando la actora su desacuerdo con la fundamentación de la misma, que entendía vulneradora de su derecho a la tutela judicial efectiva, debería haber acudido al incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ para agotar en debida forma la vía judicial previa, puesto que era el remedio procesal adecuado para reparar la lesión del derecho fundamental invocado en la demanda de amparo. Al no haberlo hecho así, la actora no ha dado debido cumplimiento al requisito del agotamiento de los recursos utilizables establecido en el art. 44.1 a) LOTC, ni, por consiguiente, brindó a la Sala la posibilidad de reparar el vicio denunciado, salvaguardando, de este modo, el carácter subsidiario del recurso de amparo al que, como hemos señalado, responde dicho requisito.

En conclusión, procede apreciar también este segundo óbice opuesto por el Ayuntamiento de Sevilla y reiterar la inadmisibilidad del recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo interpuesto por doña Macarena Calvillo Galisteo.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 187/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:187

Recurso de amparo 698-2012. Promovido por don Marc Mañés Martínez y otras personas en relación con las resoluciones dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de un Juzgado de lo Mercantil de Barcelona sobre extinción colectiva de contratos de trabajo dictadas en procedimiento concursal.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (motivación) y a la prueba: denegación de nuevas pruebas documentales en grado de suplicación que no lesiona los derechos fundamentales invocados.

1. No vulnera el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa la fundamentación de la Sentencia de suplicación que se impugna, que acordó la inadmisión de los documentos aportados *ex novo* por la parte recurrente, pues la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia puso de manifiesto que la prueba documental que se pretendía aportar en ese trámite no cumplía los requisitos del art. 231.1 LPL (STC 158/1985) [FJ 4].

2. La resolución impugnada, tanto en lo relativo al relato fáctico como a la denegación de nuevas pruebas documentales, no lesionó el derecho a una resolución motivada y congruente, ya que los demandantes se conforman con discrepar del criterio judicial sin ofrecer un fundamento argumental vinculado al derecho fundamental que invocan, puesto que no consta que se vieran obstaculizados en la aportación de pruebas relevantes para la determinación precisa de los hechos [FJ 3].

3. El derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa constituye un derecho de configuración legal, cuyo ejercicio ha de acomodarse a las exigencias y condicionantes impuestos por las leyes procesales, de modo que en ningún caso cabe considerar menoscabado este derecho cuando la inadmisión de una prueba se ha producido debidamente en aplicación estricta de normas legales cuya legitimidad constitucional no puede ponerse en duda (STC 186/2000) [FJ 4].

4. Como quiera que las censuras que se realizan a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia fueron ya planteadas ante ésta, con invocación del art. 24 CE, no resultaba obligado reiterar la misma argumentación formulada en el recurso y rechazada en la Sentencia a través de un incidente de nulidad de actuaciones que únicamente hubiera tenido por objeto discrepar con la resolución dictada, contraviniendo la finalidad del remedio procesal y su configuración legal [FJ 2].

5. No cabe considerar el recurso de amparo como un mecanismo *ad cautelam* para la tutela de los derechos fundamentales, pues no tiene carácter cautelar, ni alcanza a proteger eventuales lesiones no producidas, exigiendo el inexcusable presupuesto de la violación de los derechos o libertades públicas mencionadas en el art. 41.1 LOTC (SSTC 165/1999, 28/2014) [FJ 3].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 698-2012, promovido por don Marc Mañés Martínez y otros, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Rincón Mayoral y asistidos por la Abogada doña Emília Mayol Pujol, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 15 de diciembre de 2010, recaída en el recurso de suplicación núm. 2823-2010, que confirma el Auto del Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Barcelona, de 14 de enero de 2010, dictado en el procedimiento concursal núm. 782-2009, sobre extinción colectiva de contratos de trabajo. Ha comparecido Tropik, S.A., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Belén Gómez Murillo, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de febrero de 2012, la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Rincón Mayoral, en nombre y representación de don Marc Mañés Martínez y otros, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Auto de 2 de septiembre de 2009, el Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Barcelona acordó la declaración de concurso de Tropik, S.A., por no poder atender el pago puntual de sus deudas.

b) La concursada solicitó la incoación de incidente para la extinción colectiva de las relaciones laborales de toda la plantilla, acordándose la apertura del periodo de consultas previsto en el art. 64.5 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal, por providencia de 29 de octubre de 2009.

c) Mediante escrito de fecha 30 de noviembre de 2009, el administrador concursal puso de manifiesto al Juzgado: i) que el representante de los trabajadores solicitó que se ampliara la documentación económica inicialmente proporcionada, con el detalle de determinadas partidas del balance, siendo facilitada dicha información directamente por la empresa; ii) que no fue objeto de discusión en el periodo de consultas la falta de viabilidad de la empresa y que, en consecuencia, no se entró a considerar la adopción de ninguna medida distinta de la de extinción de todos los contratos de trabajo solicitada por Tropik, S.A.; iii) que la discrepancia esencial en la negociación radicó en el importe de las indemnizaciones; iv) que, a juicio de la administración concursal, no existía ninguna razón objetiva que justificase una indemnización diferente de la que contempla la legislación laboral para los despidos colectivos; v) que no procedía en aquel incidente analizar la oposición alegada por los trabajadores, relativa a la culpabilidad del concurso y vi) que el periodo de consultas finalizó sin acuerdo, ante la imposibilidad de hacer frente a la indemnización reclamada por los trabajadores.

d) Por providencia de 30 de noviembre de 2009, dispuso el Juzgado remitir el incidente a la autoridad laboral para recabar informe sobre el resultado del periodo de consultas. Emitió dicho informe en sentido desfavorable la Subdirectora General de relaciones laborales del Departamento de Trabajo de la Generalitat de Cataluña, con fecha de 28 de diciembre de 2009, al no constar los necesarios elementos de juicio para valorar la situación de la empresa respecto de la petición de extinción de la totalidad de los contratos de trabajo.

e) Dictó Auto de 14 de enero de 2010 el Juzgado Mercantil núm. 7 de Barcelona, en el que declara: i) que la entidad concursada “no puede económicamente seguir desarrollando sus actividades empresariales al no poder hacer frente a sus obligaciones”; ii) que el art. 51 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET) permite al empresario proceder a la extinción colectiva de los contratos de trabajo cuando tal extinción venga justificada por causas económicas; iii) que esa extinción, si se ha declarado el concurso del empresario, requiere de autorización del juez del concurso (art. 64 de la Ley concursal); iv) que en el caso de autos, las causas económicas que justifican la adopción de la medida de despido colectivo solicitada están plenamente acreditadas, desprendiéndose del informe de la administración concursal la drástica caída del volumen de ventas, del beneficio neto y de los fondos propios durante el año 2008, con fondos propios negativos superiores a 400.000 euros durante los ejercicios 2008 y 2009, lo que implicaría la concurrencia de causa de disolución de una sociedad que tiene un capital social de 60.000 euros; v) a la vista de ello, concluía la resolución, la situación económica de la empresa obliga al cese de la actividad laboral por causas económicas, con la consecuencia ineludible de la extinción de las relaciones laborales y el abono de la indemnización prevista en el art. 51.8 del estatuto de los trabajadores, lo que trasladaba a su parte dispositiva.

f) Los trabajadores formularon recurso de suplicación, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 15 de diciembre de 2010.

La parte recurrente solicitaba en su recurso la admisión de nuevas pruebas, al amparo del art. 231.1 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de procedimiento laboral (LPL), aplicable al caso). En relación con ello, señalaba la resolución judicial (fundamento de Derecho primero), que ninguno de los documentos presentados, “(idóneos, por otra parte, para fundamentar la modificación fáctica que a la postre pretende con los mismos), reúne los requisitos establecidos en el precepto procesal laboral aludido, en relación con los arts. 270 y 271 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”, razón en la que fundaba su negativa a la incorporación.

Se oponía la resolución, asimismo, al motivo del recurso que pretendía la nulidad del Auto de 14 de enero de 2010 por insuficiencia de su relato fáctico —motivo articulado al amparo del art. 191 a) LPL, por infracción de las normas esenciales del procedimiento—, nulidad que no se acoge (fundamento de Derecho segundo) “por cuanto, con independencia de aquéllos hechos cuya inclusión pretende la parte demandante y que depende de su puntual acreditación, lo cierto es que la resolución recurrida no se revela insuficiente desde el punto de vista fáctico, cumpliendo los requisitos legales”. En tercer lugar, la Sentencia denegaba la revisión de los hechos probados, interesando la adición de doce nuevos ordinales, toda vez que la documentación obrante que había sido invocada, pese a ser potencialmente idónea, no lograba acreditar lo pretendido. La Sala, finalmente, desestimaba las infracciones legales denunciadas, opuestas por los recurrentes frente a la extinción colectiva de sus contratos de trabajo, declarando que la empresa demostró su situación económica negativa y no se probó fraude o responsabilidad empresarial.

g) El sucesivo recurso de casación para la unificación de doctrina fue inadmitido en Auto de 15 de noviembre de 2011, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, por falta de una relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada en el escrito de interposición del recurso (art. 222 LPL) y por ausencia de contradicción entre la Sentencia recurrida y la invocada para el contraste (art. 217 LPL).

3. Los recurrentes formulan la demanda de amparo contra la Sentencia de fecha 15 de diciembre de 2010, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por vulneración del art. 24 CE.

Denuncian en su escrito, de un lado, la lesión del art. 24.2 CE, ya que el Tribunal Superior de Justicia rechazó los documentos presentados en suplicación pese a reconocer su idoneidad para fundamentar la modificación fáctica perseguida. El resultado de una interpretación semejante del art. 231.1 LPL deja indefensos a los trabajadores sujetos a procedimientos de extinción colectiva de contratos de trabajo, como el seguido en estos autos. El propio legislador ha sido consciente de esa realidad, disponiendo en la norma que derogó la Ley de procedimiento laboral, en concreto en el art. 233.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, la ampliación de los supuestos de admisión de nuevos documentos en el grado jurisdiccional de suplicación. En suma, se alega, aquella interpretación de las normas procesales no asegura el derecho de proponer y practicar prueba, ya que ni el procedimiento establecido por la Ley concursal lo permite, ni la interpretación dada en el proceso a la regulación contenida en la Ley de procedimiento laboral lo ha consentido, impidiendo la exacta determinación de las responsabilidades derivadas de las conductas atribuidas a los socios, directivos y administrador concursal.

En segundo lugar, se habría producido la vulneración del art. 24.1 CE en su vertiente de derecho a obtener una Sentencia que respete las normas esenciales del procedimiento, con suficiencia de hechos declarados probados. La resolución de instancia incumple esa exigencia y, posteriormente, la Sala de lo Social, al rechazar las pruebas documentales que se adjuntaron al recurso y la modificación del relato histórico solicitada, reiteró la violación. En su opinión, el Juez de instancia hizo dejación de su potestad en materia probatoria, sometiéndose al informe del administrador concursal, quien tuvo conocimiento del documento más importante del procedimiento y no lo incluyó sin embargo en su informe final al juzgador (un *e-mail* enviado por el Abogado de la mercantil a la parte recurrente en amparo, con copia a dicho administrador, en fecha 17 de noviembre de 2007, en el que se reconocen manipulaciones contables de los socios).

En última instancia, el origen del problema que se denuncia, señala el recurso, nacería de la propia Ley concursal. Según su art. 64, los representantes de los trabajadores pueden llegar a un acuerdo con la administración concursal que conlleve la extinción, suspensión o modificación colectiva de contratos de trabajo, expediente que deberá ser aprobado por el Juez salvo fraude, dolo, coacción o abuso del derecho. En cambio, se revela una limitación de las posibilidades probatorias cuando no haya tal acuerdo, ya que el expediente regulado en dicho precepto no prevé el cumplimiento de los principios de audiencia y contradicción, ni que los intervinientes puedan proponer y practicar prueba. De ese modo, los trabajadores no tienen margen para demostrar al Juez que no procede la extinción contractual, ya que dicha prueba no se puede articular ni en el expediente previo, en el que no está prevista, ni en el recurso de suplicación, por no contemplarlo la Ley de procedimiento laboral, ni mediante la interposición de un incidente concursal, porque la Ley concursal, en su art. 64.8, párrafo 2, establece que dicho incidente se limita a las “cuestiones que se refieran estrictamente a la relación jurídica individual”, excluyendo las colectivas. En definitiva, coexisten dos líneas procesales para tramitar la extinción contractual colectiva: una atribuida a la jurisdicción laboral y otra a la jurisdicción mercantil, previa interposición de un concurso de acreedores, constatándose que, mientras en el primer supuesto se cumple el principio de audiencia y contradicción y los intervinientes pueden proponer y practicar prueba, no ocurre lo mismo en el segundo.

4. Por providencia de la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal, de 16 de abril de 2012, se tuvo por decaído en el recurso a don Víctor Hugo Morales Gallardo, que aparecía como demandante, al no haberse aportado en el plazo concedido escritura del poder original acreditativo de la representación.

5. La Sala Segunda de este Tribunal, en providencia de 4 de octubre de 2012, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, y, habiendo interesado previamente la remisión de la certificación de las actuaciones a los órganos judiciales que intervinieron en el proceso, solicitó al Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Barcelona la práctica de los emplazamientos correspondientes.

6. La Procuradora de los Tribunales doña Ana Belén Gómez Murillo, en nombre y representación de la concursada Tropik, S.A., se personó en el presente proceso constitucional mediante escrito registrado en este Tribunal el día 17 de mayo de 2013.

7. En diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda, de 11 de junio de 2013, se tuvo por personada y parte en el procedimiento, en la representación que ostenta, a la Procuradora doña Ana Belén Gómez Murillo, acordándose abrir un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, de conformidad con el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniere.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 10 de julio de 2013, el Ministerio Fiscal evacuó el trámite, interesando la denegación del amparo. A su criterio, la parte demandante construye su queja partiendo de dos extremos fácticos que no se confirman tras la consulta de las actuaciones, sino todo lo contrario: i) que no pudieron proponer prueba ante el Juzgado de lo Mercantil con antelación a que se acordara la extinción colectiva de las relaciones laborales, por vedarlo la Ley concursal; ii) que tampoco pudieron proponer prueba en el recurso de suplicación como consecuencia de una determinada interpretación de la Ley de procedimiento laboral basada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Lo cierto es, en cambio, que la prueba que aportaron en el periodo de consultas fue posteriormente admitida por el Juez de lo Mercantil, salvo una parte referida a normas urbanísticas (denegación ésta frente a la que los demandantes se aquietaron), y que la denegación de la prueba propuesta en suplicación no vino dada por la aplicación de jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino por la falta de justificación de la aportación extemporánea de los documentos, que eran de fecha anterior a la apertura del periodo de consultas, lo que motivó que se declarara su no procedencia a tenor del art. 231 LPL y los arts. 270 y 271 de la Ley de enjuiciamiento civil.

En todo caso, prosigue, la parca motivación de la Sentencia recurrida en cuanto a la no admisión de dicha documental debió ser impugnada por los demandantes mediante el pertinente incidente de nulidad de actuaciones ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, tras el dictado por el Tribunal Supremo del Auto de inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina, de 15 de noviembre de 2011, según reiterada doctrina de este Tribunal.

Del mismo modo, no aprecia el Fiscal la vulneración del art. 24.1 CE por insuficiencia de los hechos probados. A su juicio, la motivación judicial sobre el particular es parca pero suficiente, resultando que el relato fáctico permaneció inalterado porque los documentos aportados *ex novo* en sede de recurso no eran admisibles y porque los que sí cumplían los requisitos y obraban en las actuaciones no acreditaban las modificaciones fácticas pretendidas. La decisión de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, se pone de manifiesto a mayor abundamiento en el escrito, tampoco fue combatida a través del remedio procesal del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

9. No formularon alegaciones las restantes partes personadas, según se deja constancia en diligencia de 12 de julio de 2013.

10. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 15 de diciembre de 2010, recaída en el recurso de suplicación núm. 2823-2010, confirmatoria del Auto del Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Barcelona, de 14 de enero de 2010, dictado en el procedimiento concursal núm. 782-2009, sobre extinción colectiva de contratos de trabajo.

La parte demandante considera que se han vulnerado el art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a una resolución motivada y congruente, por insuficiencia de los hechos declarados probados en las resoluciones judiciales, y así como el art. 24.2 CE, en su vertiente de derecho a la prueba, ya que se inadmitieron en suplicación documentos relevantes para la solución del caso, con base en una interpretación del art. 231.1 de la Ley del procedimiento laboral (LPL) que no se comparte. El Ministerio Fiscal, de su lado, interesa la desestimación de la demanda, conforme se expuso en los Antecedentes de la presente resolución, apuntando adicionalmente una causa de inadmisibilidad asociada al agotamiento de la vía judicial, al no haberse interpuesto un incidente de nulidad de actuaciones art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) frente a la Sentencia de suplicación recurrida.

2. Con carácter previo al examen de la problemática de fondo, debemos ocuparnos de la objeción de procedibilidad que opone el Ministerio Fiscal. A su parecer, la parte recurrente debió seguir el cauce impugnatorio del art. 241 LOPJ ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tras el dictado del Auto de inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina (ATS de 15 de noviembre de 2011), denunciando la doble lesión que ahora suscita en este proceso constitucional. Sin embargo, no puede compartirse la exigibilidad de aquel remedio procesal en el caso presente, que el Ministerio Fiscal sustenta (aun sin citarla) en la línea jurisprudencial abierta por nuestra STC 39/2003, de 27 de febrero.

En efecto, en cuanto atañe a la queja por insuficiencia de los hechos probados, el incidente de nulidad de actuaciones no era necesario porque la cuestión fue objeto de uno de los motivos del recurso de suplicación y recibió respuesta expresa en el fundamento de Derecho segundo —y asimismo, podría también decirse, en el fundamento de Derecho tercero, relativo al debate fáctico—, sin que procediera por tanto entonces replantear la misma pretensión en un incidente de nulidad al único fin de discrepar con la respuesta judicial, ya que ese remedio no está indicado a tales efectos, sino explícitamente contraindicado por el tenor literal del art. 241 LOPJ, que restringe ese cauce de reacción procesal al propósito de remediar las lesiones de derechos fundamentales que no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario.

Idéntica conclusión desestimatoria cabe sentar en relación con el otro motivo del recurso de amparo; esto es, con la denunciada restricción probatoria sufrida en suplicación por la interpretación dada por la Sala de lo Social al art. 231.1 LPL, que impidió, a juicio de los recurrentes, demostrar con los documentos presentados en ese grado jurisdiccional la antijuridicidad de la medida extintiva. Así se infiere de los contenidos de la Sentencia recurrida, que también en este particular hizo pronunciamiento expreso (fundamento de Derecho primero), y, asimismo, del otrosí del recurso de suplicación, en el que se argumentaba sobre la eventual lesión del art. 24 CE que podría derivar de la inadmisión de los documentos aportados *ex novo*, lo que permite afirmar que el órgano judicial no sólo ofreció una respuesta a la pretensión sino, más propiamente, un pronunciamiento que tuvo en consideración las alegaciones de parte asociadas a la dimensión de constitucionalidad que subraya el recurso de amparo.

Por consiguiente, como quiera que las censuras que se realizan a la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña fueron ya planteadas ante ésta, con invocación del art. 24 CE, no resultaba obligado reiterar la misma argumentación formulada en el recurso y rechazada en la Sentencia a través de un incidente de nulidad de actuaciones que únicamente hubiera tenido por objeto discrepar con la resolución dictada, contraviniendo la finalidad del remedio procesal y su configuración legal.

3. El amparo interesado, no puede ser otorgado. Desde la estricta perspectiva de control que a este Tribunal corresponde, no cabe advertir que el razonamiento judicial reseñado en los antecedentes de este pronunciamiento constitucional, tanto en lo relativo al relato fáctico recogido en el Auto de 14 de enero de 2010 como a la denegación de nuevas pruebas documentales en el grado jurisdiccional de suplicación (art. 231.1 LPL), lesione los derechos fundamentales cuya vulneración arguye la demanda.

La queja referida a la insuficiencia de los hechos probados del Auto de 14 de enero de 2010, como se adelantó anteriormente, se vincula en el recurso a las limitaciones de proposición y práctica de prueba en los procedimientos concursales cuando no se alcanza un acuerdo que conlleve la extinción, suspensión o modificación colectiva de contratos de trabajo. En esa hipótesis, se afirma, los trabajadores no tienen margen probatorio para demostrar al juzgador la improcedencia de la extinción contractual, ya que la prueba necesaria a tal objeto no se puede articular ni en el expediente previo (en el que no está prevista su proposición y práctica con garantía de los principios de audiencia y contradicción), ni en el recurso de suplicación (por no contemplarlo la Ley de procedimiento laboral entonces vigente), ni mediante la interposición de un incidente concursal (habida cuenta que la Ley concursal, en su art. 64.8, párrafo 2, establece que el allí regulado se limita a las “cuestiones que se refieran estrictamente a la relación jurídica individual”, excluyendo las colectivas). En el presente caso, como consecuencia de dichas limitaciones, el Juez de instancia se habría sometido al informe del administrador concursal único (quien tuvo conocimiento de un documento probatorio decisivo que, sin embargo, no incluyó en su informe al juzgador: un *e-mail* de 17 de noviembre de 2007, enviado por el Abogado de Tropik, S.A., a la parte recurrente, con copia a dicho administrador, en el que se reconocerían –dice la demanda de amparo— manipulaciones contables de los socios).

Recordaba nuestra muy reciente STC 28/2014, de 24 de febrero, FJ 3, que no cabe considerar el recurso de amparo como un mecanismo *ad cautelam* para la tutela de los derechos fundamentales, pues “[c]onstituye reiterada doctrina constitucional que el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni alcanza a proteger eventuales lesiones no producidas (por todas, STC 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 8), exigiendo el inexcusable presupuesto de la violación de los derechos o libertades públicas mencionadas en el art. 41.1 LOTC”. Haciendo pie en esa premisa, y con independencia por tanto de la suerte que pudiera correr en un control abstracto de la Ley el alegato sobre las limitaciones probatorias en la extinciones colectivas sustanciadas en procedimientos concursales, a tenor del régimen jurídico contenido en la Ley concursal, constatamos que la queja formulada debe decaer, pues no hubo en el presente caso limitación del derecho a la prueba que incidiera en la determinación de los hechos probados y, por ello, en las garantías esenciales del proceso que vinculan los recurrentes al art. 24.1 CE.

En efecto, los trabajadores demandantes de amparo aportaron la documental que estimaron procedente en el periodo de consultas (la propia demanda reconoce que los “trabajadores entregaron a la empresa y al Administrador Concursal, en la última reunión de fecha 20.11.09, informe, que fue adjuntado al acta de cierre de las negociaciones, en el que se exponían hechos, debidamente documentados, que cuestionaban el concurso”), se opusieron al informe final remitido por el administrador concursal al órgano judicial y presentaron ante éste la prueba que juzgaron pertinente. Como con acierto subraya el Ministerio Fiscal y se verifica con la lectura de las actuaciones, en escrito de 26 de noviembre de 2009 su representación procesal entregó al Juzgado de lo Mercantil núm. 7 de Barcelona copia del acta final, sin acuerdo, del periodo de consultas previsto en el art. 64 de la Ley concursal, incluyendo el informe del representante de los trabajadores de Tropik, S.A., que alegaba sobre el pretendido fraude, así como una voluminosa documentación que se incorporó en siete Anexos. Toda esta prueba fue admitida por el Juez de lo Mercantil (excepto —se deduce de las actuaciones— la referida a ciertas normas urbanísticas, no constando impugnación), sin que exista indicio alguno ni argumentación en el recurso, de que no fuera tomada en consideración al resolver sobre la extinción colectiva de los contratos de trabajo.

Los demandantes, por consiguiente, contaron con posibilidad y ejercieron el derecho a aportar documental durante el periodo de consultas; documental que trasladaron después, una vez finalizado aquél, al juzgador. No puede hablarse *ad casum*, por ello, de restricción del derecho de prueba; ni, por tanto, cabe asociar a esa pretendida traba, la denunciada insuficiencia de los hechos probados, como hace la demanda, o presumir un acto de mera sujeción del juzgador al informe del administrador concursal.

Por lo demás, tampoco se argumenta en el recurso con un mínimo de desarrollo por qué aquella prueba que se dice decisiva podría haber alterado el signo del pronunciamiento. Debemos recordar a tal efecto (por todas, STC 80/2011, de 6 de junio, FJ 3) que, cuando ésa es la cuestión controvertida, ha de demostrarse la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas o no practicadas, debiendo alegarse adicionalmente el modo en que la admisión y la práctica de la prueba objeto de la controversia habría podido tener una incidencia favorable en la estimación de las pretensiones sustanciadas en el proceso, pues sólo en tal caso podrá apreciarse el menoscabo efectivo del derecho de quien por este motivo solicita amparo constitucional.

Nada de ello ha sido satisfecho en esta ocasión. Los demandantes, antes al contrario, se conforman con discrepar del criterio judicial en la declaración de hechos probados y con formular proposiciones sobre supuestos defectos del régimen legal que rige la materia, sin ofrecer un fundamento argumental vinculado al derecho fundamental que invocan, puesto que no consta que se vieran obstaculizados en la aportación de pruebas relevantes para la determinación precisa de los hechos a considerar en el incidente extintivo.

4. Igual suerte desestimatoria debe seguir la pretensión que descansa en el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE), dirigida de manera específica contra la Sentencia de 15 de diciembre de 2010, por su interpretación del art. 231.1 LPL.

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa constituye un derecho de configuración legal, cuyo ejercicio ha de acomodarse a las exigencias y condicionantes impuestos por las leyes procesales, de modo que en ningún caso cabe considerar menoscabado el derecho que nos ocupa “cuando la inadmisión de una prueba se ha producido debidamente en aplicación estricta de normas legales cuya legitimidad constitucional no puede ponerse en duda” (por todas, STC 186/2000, de 10 de julio, FJ 4, y las allí citadas). En este último sentido, cabe recordar que la tajante prohibición, contenida en el artículo 160 LPL de 1980, de aportar documentos en el recurso de suplicación, fue relativizada por la STC 158/1985, de 26 de noviembre (FJ 5), al declarar que este mandato no debía interpretarse de forma tan absoluta que impidiera excepcionalmente admitir nuevos documentos, cuando éstos contuvieran elementos de juicio necesarios para evitar la vulneración de un derecho fundamental. Esta doctrina fue incorporada en el art. 231.1 LPL, disposición común a los recursos de suplicación y de casación. Pues bien, incluso acogiendo el propósito tuitivo de aquella doctrina, hemos de afirmar que no incurre en la lesión denunciada (art. 24.2 CE) la fundamentación de la Sentencia de suplicación que se impugna, que acordó la inadmisión de los documentos aportados *ex novo* por la parte recurrente junto a su escrito de formalización del recurso. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, en efecto, de modo sin duda exiguo pero suficiente, puso de manifiesto que la prueba documental que se pretendía aportar en ese trámite no cumplía los requisitos del art. 231.1 LPL, puesto que, pese a citar primeramente y por error la redacción de tal precepto anterior a la reforma operada por la Ley 13/2009, de 3 noviembre 2009, hizo después expresa mención de los supuestos de admisión de nueva documental en ese grado jurisdiccional, al invocar los arts. 270 y 271 LEC, cuya concurrencia no aprecia, sin que la parte ahora recurrente combata la decisión judicial con una justificación *ad casum* de la subsunción de los documentos que le fueron rechazados en alguna de las hipótesis previstas en dichas disposiciones legales.

En particular, como señala el Ministerio Fiscal, no se justifica por qué no se hizo efectiva anteriormente tal aportación documental, en particular el controvertido *e-mail* que se dice remitido por el propio Letrado de Tropik, S.A., a la representación de los trabajadores casi dos años antes del inicio del periodo de consultas abierto por la providencia de 29 de octubre de 2009. Frente a esa circunstancia, no se alcanza a ver la trascendencia en el juicio de constitucionalidad del único argumento que ofrece el recurso, sin ulterior explicación ni desarrollo: que los recurrentes tuvieron “que esperar la autorización del Colegio de Abogados de Barcelona para la inclusión del e-mail en el procedimiento mediante su inserción en el recurso de Suplicación ante el TSJC”. Se advierte, en definitiva, una palmaria ausencia de argumentación sobre la concurrencia de las circunstancias previstas para la admisión documental *ex* arts. 231 LPL y 270 y 271 LEC, de suerte que su rechazo por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, justificada en la no subsunción de esas pruebas en los supuestos legales, no merece reproche alguno.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Marc Mañés Martínez y otros.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 188/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:188

Recurso de amparo 1920-2013. Promovido por doña Susana Delia Salvio Alvedro en relación con las Sentencias de las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y de un Juzgado de ese mismo orden jurisdiccional de Málaga, que desestimaron su demanda de pensión de viudedad.

Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley: STC 41/2013 (denegación de la pretensión ejercitada en el litigio social que trae causa de la aplicación de un precepto legal contrario al derecho a la igualdad ante la ley al supeditar el disfrute del derecho a la pensión de viudedad que en él se establece a que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes).

1. Aplica la doctrina sobre la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley por el condicionamiento del derecho a la pensión de viudedad de las parejas de hecho a la exigencia de haber tenido hijos comunes, de la STC 41/2013 [FJ 2]

2. La diferencia de trato establecida entre parejas de hecho para el reconocimiento de la pensión de viudedad, en razón a que hubieran tenido o no hijos en común, constituye una directa vulneración del principio de igualdad ante la ley, ex art. 14 CE, pues no sólo no obedece a ninguna razón objetivamente justificada, relacionada con la propia esencia de la pensión de viudedad, sino que conduce a un resultado desproporcionado, al impedir injustificadamente a determinados supérstites el acceso a dicha pensión por ser de imposible cumplimiento, por razones biológicas o jurídicas, tal requisito (STC 41/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1920-2013, promovido por doña Susana Delia Salvio Alvedro, representada por el Procurador de los Tribunales don Alfredo Gil Alegre y asistida por el Abogado don Manuel María Ariza Brugarolas, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2013, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1078-2012, interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) de 23 de febrero de 2012, que desestimó el recurso de suplicación 1685-2011 interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 10 de Málaga de 24 de junio de 2010, en autos núm. 979-2009, sobre Seguridad Social. Ha sido parte el Instituto Nacional de Seguridad Social, asistido y representado por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de junio de 2013, don Alfredo Gil Alegre, Procurador de los Tribunales y de doña Susana Delia Salvio Alvedro, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La recurrente de amparo presentó el 29 de diciembre de 2009 ante la Dirección Provincial de Málaga del Instituto Nacional de Seguridad de la Seguridad Social (INSS) una solicitud de reconocimiento de pensión de viudedad derivada del fallecimiento, en fecha 4 de enero de 2000, de don Enric Martínez Santín, con quien había mantenido una relación estable de pareja, formalizada en escritura pública en Cerdanyola del Vallés el 16 de abril de 1999.

b) Por resolución de 19 de enero de 2009, el Director Provincial del INSS denegó la solicitud de la recurrente “por no haber tenido hijos comunes con el causante fallecido antes del 01/01/2008 de acuerdo con la disposición adicional tercera de la ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social”. Frente a esta resolución, la recurrente presentó reclamación administrativa previa alegando la vulneración del art. 14 CE, al entender que la decisión administrativa estaba basada en una ilegítima distinción entre mujeres “con hijos y sin hijos”. La reclamación fue desestimada por resolución de 30 de marzo de 2009.

c) La recurrente presentó en fecha 10 de julio de 2009 demanda contra el INSS solicitando el reconocimiento de su derecho a la prestación de viudedad. Dicha demanda dio lugar al procedimiento sobre Seguridad Social núm. 979-2009, que fue resuelto por el Juzgado de lo Social núm. 10 de Málaga en Sentencia de 24 de junio de 2010, en la que desestimó la demanda formulada y absolvió al INSS de las pretensiones deducidas en su contra. Según se hacía constar en esta resolución, la recurrente de amparo no había acreditado los requisitos legales establecidos en la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, pues ni había presentado certificado de empadronamiento acreditativo de una convivencia ininterrumpida durante los seis años anteriores al fallecimiento del causante, ni había acreditado la existencia de hijos comunes.

d) En fecha 23 de febrero de 2012, la Sala de lo Social de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó Sentencia desestimando el recurso de suplicación interpuesto por la recurrente de amparo y confirmando la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social. A juicio de la Sala, la recurrente había justificado suficientemente la convivencia ininterrumpida durante los seis años anteriores al fallecimiento del causante, pues el certificado de empadronamiento no podía ser considerado un medio de prueba exclusivo de este requisito material. Entendía, no obstante, que la pensión había sido correctamente denegada en atención al incumplimiento de la exigencia de hijos comunes contenida en la letra c) de la disposición adicional tercera de la ley 40/2007.

e) Finalmente, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó Sentencia de 18 de febrero de 2013 en la que desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina presentado por la actora, al no haber acreditado ésta la necesaria contradicción entre la resolución judicial impugnada y la aportada como contraste.

3. En su escrito de demanda, la recurrente de amparo entiende que las resoluciones impugnadas vulneran su derecho a la igualdad ante la ley. Invoca al efecto la STC 41/2013, de 14 de febrero, derivada de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8970-2008, en la que se declaró que la letra c) de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, es inconstitucional y nula por violar el art. 14 CE. Con amplia cita de esta resolución, la recurrente entiende que la diferencia de trato basada en la existencia de hijos comunes no obedece a ninguna razón objetivamente justificada. La aplicación singular de la norma declarada inconstitucional habría vulnerado, por ello, su derecho a la igualdad ante la ley. Aduce, asimismo, la actora que el recurso planteado tiene la especial trascendencia constitucional exigida por el art. 49.1 *in fine* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en tanto que, tal y como resulta de la interpretación efectuada por la STC 155/2009, de 25 de junio, la lesión que se alega proviene directamente de la norma legal aplicada.

4. Por providencia de 27 de marzo de 2014, la Sala Segunda acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda, y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) y al Juzgado de lo Social núm. 10 de Málaga a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitieran, respectivamente, certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1078-12, del recurso de suplicación núm. 1685-2011 y de los autos núm. 979-2009, interesándose al propio tiempo del Juzgado que emplazara a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de mayo de 2014, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social se personó como recurrido en nombre y representación del INSS, solicitando que se entendieran con él las sucesivas actuaciones del recurso de amparo.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda, de 1 de julio de 2014, se tuvo por personado al Letrado de la Administración de la Seguridad Social en nombre del INSS y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro del cual podrían presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

7. La representación procesal de la recurrente presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 30 de julio de 2014, en el que se limita a ratificar todas las alegaciones expuestas en la demanda de amparo.

8. El Letrado de la Administración de la Seguridad Social presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 1 de septiembre de 2014, en el que solicita el otorgamiento de amparo en los términos establecidos en la demanda. Afirma que las circunstancias fácticas de la recurrente se acomodan a los presupuestos fijados en la STC 41/2013, de 14 de febrero, ya que las resoluciones dictadas por la Sala de los Social del Tribunal Supremo y la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía son posteriores a la referida Sentencia. En consecuencia, entiende que procede aplicar la doctrina establecida en la citada STC 41/2013 y otorgar el amparo interesado.

9. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 29 de septiembre de 2014, en el que solicita el otorgamiento del amparo, reconociendo a la actora su derecho fundamental a la igualdad ante la ley del art. 14 CE. El Fiscal considera que, de acuerdo con la STC 41/2013, de 14 de febrero, la exigencia de hijos comunes a las parejas de hecho para el reconocimiento de la pensión de viudedad constituye una directa vulneración del principio de igualdad establecido en el art. 14 CE, ya que la diferencia de trato basada en esta circunstancia no obedece a razón objetivamente justificada relacionada con la propia esencia, fundamento o finalidad de la referida pensión. El requisito aludido produce, además, a juicio del Fiscal, un resultado desproporcionado, al impedir injustificadamente a determinados supérstites de pareja de hecho el acceso a la protección dispensada mediante dicha pensión, por ser de imposible cumplimiento por razones biológicas o jurídicas. Recuerda, asimismo, que el Tribunal Constitucional ha entendido que la nulidad de la letra c) de la disposición adicional tercera de la ley 40/2007, de 4 de diciembre, tiene efectos *ex tunc* de los que sólo cabe excluir, de acuerdo con lo previsto en el art. 40 LOTC, los procesos fenecidos mediante sentencia que haya alcanzado fuerza de cosa juzgada. Finalmente, el Fiscal pone de manifiesto que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 41/2013, se han estimado dos recursos de amparo similares (SSTC 55/2013, de 11 de marzo, y 77/2013, de 8 de abril). La resolución del caso que ahora se plantea debería seguir, a juicio del Fiscal ante el Tribunal Constitucional, la misma suerte que los dos recursos aludidos, procediendo, en consecuencia, el otorgamiento del amparo y la declaración de nulidad de las resoluciones administrativas dictadas por el INSS.

10. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la recurrente en amparo solicitó pensión de viudedad en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Esta disposición condicionaba la concesión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho, cuando el fallecimiento del causante se hubiera producido antes de la entrada en vigor de la citada Ley, al cumplimiento de determinados requisitos, entre ellos, “que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos en común” [apartado c)]. La solicitud formulada por la recurrente fue rechazada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, por entender incumplida esta última exigencia. El criterio seguido por la entidad gestora fue después corroborado en vía judicial por la Sentencia de 24 de junio de 2010 del Juzgado de lo Social núm. 10 de Málaga y por la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de febrero de 2012. Finamente, el Tribunal Supremo, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada, dictó Sentencia de 18 de febrero de 2013 en la que desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina, lo que dio lugar al agotamiento de los medios de impugnación a disposición de la recurrente.

En la formulación de su recurso de amparo, la recurrente imputa a las resoluciones aludidas la vulneración del art. 14 CE por considerar que la exigencia del apartado c) de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007 vulnera el derecho a la igualdad, pues exige un requisito que no obedece a ninguna razón objetivamente justificada relacionada con la pensión de viudedad especial regulada en la citada norma. Tanto el Letrado de la Seguridad Social como el Ministerio Fiscal interesan igualmente el otorgamiento del amparo solicitado.

2. Planteada la cuestión en los términos expuestos, la respuesta ha de ser forzosamente concisa e inequívoca a la luz de nuestra STC 41/2013, de 14 de febrero, citada por la recurrente en defensa de sus pretensiones. En dicha resolución, el Pleno de este Tribunal resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona respecto al apartado c) de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, declarándola inconstitucional y nula. En efecto, en la STC 41/2013 declaramos que el requisito contenido en la letra c) de la disposición cuestionada constituye una directa vulneración del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), pues la diferencia de trato que se establece entre parejas de hecho, en razón a que hubieran tenido o no hijos en común, no sólo no obedece a ninguna razón objetivamente justificada, “relacionada con la propia esencia, fundamento o finalidad de la pensión de viudedad especial que regula, sino que conduce a un resultado desproporcionado, al impedir injustificadamente a determinados supérstites de parejas de hecho el acceso a la protección dispensada mediante dicha pensión, por ser de imposible cumplimiento (por razones biológicas y jurídicas) la exigencia de haber tenido hijos comunes” (FJ 9).

Por consiguiente, debemos reiterar la doctrina expuesta en la citada Sentencia y sentar la misma conclusión, reconociendo a la recurrente en amparo la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) que denuncia, lo que conduce a la estimación del recurso de amparo planteado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Susana Delia Salvio Alvedro y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho de la recurrente a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular las resoluciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 19 de enero de 2009 y 30 de marzo de 2009, la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 10 de Málaga de 24 de junio de 2010, dictada en proceso sobre Seguridad Social núm. 979-2009, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Málaga) de 23 de febrero de 2012, dictada en el recurso de suplicación núm. 1685-2011, y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2013, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1078-2012.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la primera de las resoluciones administrativas indicadas, a fin de que por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 189/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:189

Cuestión de inconstitucionalidad 2420-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la Policía canaria.

Competencias sobre función pública y títulos académicos: STC 2/2012 (nulidad del precepto legal autonómico que establece una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales).

1. La cuestión sometida a debate es idéntica a las resueltas por las SSTC 2/2012 y 33/2013 [FJ 2].

2. En las normas que configuran el régimen jurídico de los funcionarios que presten sus servicios en los Cuerpos de Policía Local, la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna –*ex* art. 92 LBRL–, elemento éste del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo cual conduce a su encuadramiento material en el título competencial del art. 149.1.18 CE (STC 175/2011) [FJ3].

3. En el ámbito funcionarial de la policía local, la regulación de las materias de ‘promoción interna’ y ‘titulación’, ostentan carácter básico –*ex* art. 1.3 LMFP–, y se encuadra sin dificultad en el ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ del art. 149.1.18 CE (SSTC 99/1987, 33/2013) [FJ3].

4. No puede estimarse encuadrable la materia de ‘titulación’, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de ‘seguridad pública’, porque el art. 39 c) LOFCS no habilita a las Comunidades Autónomas para alterar el régimen de titulaciones del art. 25 LMFP en contra de la legislación básica de homogeneización de los principios del ‘mérito’ y la ‘capacidad’ para toda la función pública (SSTC 3/2012, 4/2012) [FJ 3].

5. Procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada, por cuanto en ella se establece una dispensa de la titulación necesaria en relación con las promociones internas de los policías locales que es contraria a la ordenación que con carácter básico ha establecido el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva, *ex* art. 149.1.18 CE, para la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (SSTC 2/2012, 33/2013) [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2420-2013, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Parlamento de Canarias, el Gobierno de Canarias, así como el Fiscal General del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 23 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife al que se acompañaba, junto con el testimonio del recurso de apelación núm. 90-2012 que se tramita ante dicha Sala y del procedimiento abreviado núm. 24-2011 seguido ante el Juzgado de ese orden jurisdiccional núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife, el Auto de 26 de marzo de 2013 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la Policía canaria, por posible vulneración del art. 149.1.18 y 30 CE.

2. La cuestión de inconstitucionalidad se plantea en el seno del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación sindical independiente de policías de las Administraciones locales de Canarias contra el acuerdo de la Junta de Gobierno local del Ayuntamiento de Adeje por el que se convoca concurso para la provisión en propiedad de una plaza de comisario de Policía local al servicio de la antedicha corporación, publicado en el “Boletín Oficial de la Provincia” de Santa Cruz de Tenerife de 15 de noviembre de 2010.

En el citado recurso, la asociación recurrente alegaba como uno de los motivos de impugnación contra el acto impugnado la nulidad de la base segunda, letra e), de la convocatoria, por ser igualmente nula la disposición legal en que aquella se amparaba.

Según la citada Base, una de las condiciones de los aspirantes era:

“Estar en posesión o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que finalice el plazo de presentación de solicitudes el título de Licenciado o Grado Universitario o equivalente, o se hubiere superado, en su caso, el ‘Curso de Dispensa de Grado’ impartido por la Academia Canaria de Seguridad. En el supuesto de invocar título equivalente al exigido, habrá de acompañarse certificado expedido por la autoridad competente en materia educativa, que acredite la equivalencia. En el supuesto de invocar la superación del ‘Curso de Dispensa de Grado’ impartido por la Academia Canaria de Seguridad, los aspirantes deberán aportar certificado comprensivo de tal extremo.”

Argumentaba la actora que esa equiparación entre el título universitario exigido con carácter general para la provisión de plazas de cuerpos o escalas del subgrupo A.1 como la allí convocada, según la base primera de la convocatoria y de acuerdo con el art. 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el estatuto básico del empleado público, y el curso de dispensa de grado impartido por la academia canaria de seguridad previsto en la base 2 e) de la convocatoria se había visto afectada por la STC 2/2012, de 13 de enero, que declaró nula la disposición transitoria segunda de la Ley canaria 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de policías locales, en que, según la asociación recurrente, esa equiparación se amparaba.

Acogiendo ese concreto motivo, el Juzgado dictó Sentencia en fecha 7 de marzo de 2012 en la que, estimando el recurso interpuesto, anuló el acto administrativo recurrido. Justificando su decisión en los siguientes términos:

“El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 13 de enero de 2012, publicada en el BOE de 11 de febrero de 2012, declara inconstitucional y anula la Disposición Transitoria de la Ley Canaria 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales, que disponía: ‘Para la promoción interna de los funcionarios que presten sus servicios en los Cuerpos de Policía Local a la entrada en vigor de la presente Ley, y que carezcan de la titulación exigida en la misma, se podrá dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que hayan realizado los cursos y obtenido los diplomas correspondientes en la Academia Canaria de Seguridad. Este derecho sólo podrá ejercitarse durante diez años desde la entrada en vigor de esta Ley’. El precepto legal anulado se recoge en la base 2 letra e) del acto impugnado, dentro de la base que regula las condiciones de los aspirantes.

La anulación de este precepto afecta al acto administrativo que se recurre de forma esencial. La anulación de uno de los títulos que pueden ser aportados al proceso selectivo es cuestión esencial, puesto que su no consideración como válido podría haber determinado la participación en el proceso de personas que no lo hicieron considerando la participación de otros aspirantes que accedían acreditando el requisito anulado…

Es relevante la anulación porque la Sentencia del Tribunal Constitucional se fundamenta en que el precepto anulado en que “la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna (*ex* art. 92 LBRL), elemento éste del régimen estatutario de los funcionarios públicos, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE’. Añade la Sentencia que “la regulación de las materias de promoción interna y titulación, ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el régimen estatutario de los funcionarios públicos del art. 149.1.18 CE.”

El art. 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional dice que “las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales”, situación en la que no se encuentra el presente procedimiento”.

3. Contra la referida Sentencia interpuso recurso de apelación la representación del Ayuntamiento de Adeje alegando, entre otras cosas, que la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997 anulada por la STC 2/2012 había sido sustituida por la disposición transitoria única, apartado 5, de la Ley 9/2007, de 13 de abril, que se encontraba en vigor en el momento de publicarse la referida STC 2/2012. En consecuencia, entendía que no era de aplicación el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) que se erigía en *ratio decidendi* de la Sentencia apelada.

Contestado el recurso por la asociación apelada y remitidos los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, competente para conocer del recurso de apelación interpuesto, ésta, una vez concluso el procedimiento y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, acordó, por providencia de 13 de julio de 2012 y de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, dar audiencia a las partes apelante y apelada y al Ministerio Fiscal para que pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria única, punto 5, de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, modificada por la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de Policía canaria. Evacuando el traslado conferido, el Ministerio Fiscal y la Asociación Sindical Independiente de Policías de las Administraciones Públicas Locales de Canarias solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Ayuntamiento de Adeje se opuso a su planteamiento.

4. Por Auto de 26 de marzo de 2013, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de Policía canaria, por posible vulneración de los arts. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y 149.1.30 CE.

El órgano jurisdiccional constata, antes que nada, que el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley canaria 9/2007, de 13 de abril, citada por el Ayuntamiento de Adeje en su recurso como norma que sustituyó a la disposición legal anulada por la STC 2/2012 y que, según la citada corporación, impedía la aplicación al caso de la Sentencia constitucional antes dicha, ha sido a su vez modificado por disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, y que esa nueva redacción estaba ya vigente en el momento de publicarse la convocatoria objeto del recurso contencioso-administrativo que en grado de apelación la Sala estaba llamada a resolver, por lo que era de aplicación al mismo.

Sentado lo anterior, añade que la norma cuestionada proporciona amparo legal a la base objeto del recurso (juicio de relevancia). Y en cuanto a su contenido —dispensa del requisito de titulación para la promoción interna de policías locales— le parece contrario a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos derivado del art. 149.1.18 CE y desarrolladas por los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la función pública, y 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que exigen que los funcionarios que participen en procesos de promoción interna deben estar en posesión de la titulación exigida para los cuerpos o escalas del grupo superior al que optan. Y también a la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones para la obtención y homologación de títulos académicos y profesionales establecida en el art. 149.1.30 CE.

Todo lo cual le lleva, aplicando los razonamientos de la STC 2/2012, a plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación con esta nueva manifestación de la voluntad del legislador autonómico con “idéntico contenido” que la Ley entonces anulada.

5. Mediante providencia de 21 de mayo de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, deferir su conocimiento de conformidad con el art. 10.1 c) LOTC a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le correspondía y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.3 LOTC, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Parlamento y al Gobierno de Canarias, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”, lo que se produjo, respecto del primero, en el del día 3 de junio de 2013.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 14 de junio de 2013 el Abogado del Estado formuló alegaciones, en las cuales solicitó la estimación de la cuestión plantada y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada. A tal efecto razona que el contenido de ésta es similar e incluso idéntico a la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997, de 4 de julio, anulada por la STC 2/2012. Igual que aquella, la nueva norma exceptúa el nivel de titulación exigido por la normativa básica del Estado para acceder a un determinado puesto de trabajo, cuando la normativa estatal no establece dispensa ni excepción alguna, y por ello debe entenderse que vulnera el art. 149.1.18 CE, según el encuadramiento competencial que ya estableció la STC 2/2012. El requisito de la titulación viene establecido, por su parte, en el art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en vigor de conformidad con lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, y de carácter básico por disponerlo así expresamente el art. 1.3 de la misma Ley 30/1984, tampoco derogado por la Ley 7/2007.

7. La representación procesal del Gobierno de Canarias formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de junio de 2013. Después de recordar los términos en los que se había planteado la cuestión de inconstitucionalidad y reproducir extensamente los pronunciamientos de este Tribunal contenidos en la STC 2/2012, de 13 de enero, recuerda que la STC 33/2013, de 11 de febrero, anuló igualmente el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley 9/2007, de 13 de abril, que sucedió a la anterior y que fue, a su vez, objeto de reforma por la Ley 9/2009 ahora cuestionada. Concluye entonces que concurre “la misma tacha de inconstitucionalidad ya declarada” en las dos Sentencias dichas y solicita “un pronunciamiento en consecuencia”.

8. En escrito adelantado por fax el 21 de junio y presentado en este Tribunal el 24 de junio de 2013, la representación procesal del Parlamento de Canarias formuló alegaciones solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Centrándose en la supuesta vulneración del art. 149.1.18 CE, rechaza el encuadramiento competencial de la disposición cuestionada en la materia de función pública (arts. 103.3 y 149.1.18 CE), y sostiene que la norma debe encuadrarse en la materia de seguridad pública, respecto a la cual la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias con arreglo a los arts. 148.1.22 CE y 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Partiendo de esa premisa, razona que el título de seguridad pública engloba el régimen estatutario de sus servidores, por deducirse así del art. 104.2 CE, y que tal régimen es autónomo, de donde deduce “la improcedencia de someter la promoción de los funcionarios policiales a los requisitos exigidos en los artículos 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, pues esa norma legal desarrolla el estatuto funcionarial previsto en el artículo 103.3 CE”. Existiendo una norma específica de la Comunidad Autónoma que aborda la promoción profesional de los miembros de la policía local, como es la aquí cuestionada, no hay que acudir al “Derecho supletorio” que representa la normativa básica estatal en materia de función pública. La normativa autonómica ha de atenerse a los principios constitucionales, pero no tiene por qué asumir las soluciones normativas que configuran el régimen estatutario básico de la generalidad de los funcionarios públicos. De todo ello se extrae que nada se opone a que Canarias pueda establecer un medio de dispensa a una concreta titulación para la promoción interna de las policías locales de las corporaciones locales de las islas, respetando las exigencias que el Estado dispone para sus propios cuerpos y fuerzas de seguridad, máxime cuando así se prevé para éstas en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y luego en la disposición adicional primera de la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de junio de 2013, el Fiscal General del Estado interesó de este Tribunal la estimación de la cuestión planteada. Tras resumir los antecedentes del caso y reproducir el precepto cuestionado, el Fiscal General constata que tanto la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997, anulada por la STC 2/2012, como el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley 9/2007, anulada por la STC 33/2013, e igualmente la modificación de la antedicha disposición operada por la Ley 9/2009 que es objeto de la cuestión planteada, vienen a dispensar, con carácter transitorio, del requisito de titulación establecido para acceder a la plaza convocada de acuerdo con la normativa básica del Estado en materia de función pública, y considerando de aplicación al caso la doctrina de las SSTC 2/2012 y 33/2013, ya citadas, y también de las SSTC 3/2012 y 4/2012, ambas de 13 de enero, dictadas en relación con normas análogas de otra Comunidad, concluye que la referida dispensa es contraria al art. 149.1.18 CE.

10. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley 9/2007, de 13 de abril, en la redacción que dio a la misma la Ley 9/2009, de 16 de julio, ambas del Parlamento de Canarias, en la que se prevé un régimen transitorio de dispensa de la titulación exigida en los procesos de promoción interna de funcionarios de la policía local de esa Comunidad por la superación de un curso impartido por la Academia Canaria de Seguridad.

Dice en concreto la disposición aquí cuestionada:

“Para la promoción interna de los funcionarios que presten sus servicios en los Cuerpos de Policía Local a la entrada en vigor de la presente ley, y que carezcan de la titulación exigida en la misma, se podrá dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que se hayan realizado los cursos y obtenido, con aprovechamiento, los diplomas correspondientes que imparta la Academia Canaria de Seguridad.

El curso deberá superarse en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley.

La obtención del diploma dará derecho a la dispensa de un grado en el requisito de titulación para el acceso al empleo inmediatamente superior, derecho que sólo podrá ejercitarse en alguna de las tres primeras convocatorias de promoción interna que se realicen para el Cuerpo de Policía Local al que pertenecen.”

La norma es determinante del fallo en el recurso contencioso-administrativo que pende ante el órgano proponente porque en él se impugna la convocatoria de una plaza de comisario de la policía local al servicio del Ayuntamiento de Adeje en la que se incluye explícitamente esta dispensa, en la base 2 e) reproducida en el antecedente 2 de esta resolución, dudando la Sala de su constitucionalidad porque considera que puede contravenir el art. 149.1.18 CE (“bases… del régimen estatutario de los funcionarios públicos”), en relación con los arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas para la reforma de la función pública, y 149.1.30 CE (“condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos”).

2. Así planteada, la cuestión sometida a debate es idéntica a la planteada en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 30-2002 y 5060-2012 en las que sendos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las Palmas de Gran Canaria suscitaron la duda de constitucionalidad, por estos mismos motivos (art. 149.1.18 y 30 CE), de la misma dispensa, contenida entonces en la Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de policías locales, y en la redacción originaria de la disposición transitoria, apartado 5, de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencia y de modificación de la anterior, que es justamente la norma modificada por la Ley 9/2009, de 16 de julio ahora cuestionada, y que fueron respectivamente estimadas en las SSTC 2/2012, de 13 de enero, y 33/2013, de 11 de febrero, con la consiguiente declaración de nulidad de las normas impugnadas.

Lo determinante es que en todas estas normas con rango de Ley se incluía la previsión de que durante un determinado periodo de tiempo a partir de su respectiva entrada en vigor se puede “dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que se hayan realizado los cursos y obtenido, con aprovechamiento, los diplomas correspondientes que imparta la Academia Canaria de Seguridad”, expresión que se ha mantenido inalterada desde la primera inclusión de la norma en la Ley 6/1997. Siendo esta dispensa declarada contraria al orden constitucional de distribución de competencias por las SSTC 2/2012 y 33/2013 antes citadas, en atención a que las normas estatales básicas exigen para la promoción interna que los aspirantes estén en posesión de la titulación exigida para el ingreso en el grupo al que intentan ascender (arts. 22.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de carácter básico conforme al art. 1.3 de la misma Ley).

3. Igual que sucedió en esos otros casos, la representación del Parlamento de Canarias sostiene en defensa de la disposición cuestionada que la misma no debe encuadrarse en el régimen estatutario de los funcionarios públicos del art. 149.1.18 CE, sino en el título de “seguridad ciudadana” que aquella Comunidad ostenta de acuerdo con los arts. 148.1.22 CE y 34.1 de su Estatuto de Autonomía. A lo que respondimos que, de acuerdo con nuestra doctrina ya contenida en la STC 175/2011, de 8 de noviembre, FFJJ 4 y 5, la “titulación” se erige en requisito esencial de la “promoción interna” (*ex* art. 92 de la Ley reguladora de las bases de régimen local), elemento éste del “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, y 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, llegábamos a la conclusión de que en este ámbito funcionarial “la regulación de las materias de ‘promoción interna’ y ‘titulación’, ostentan carácter básico (*ex* art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ del art. 149.1.18 CE” (SSTC 2/2012, FJ 3, y 33/2013, FJ 5).

Igualmente, en esas mismas Sentencias descartábamos que pudiera “estimarse encuadrable la materia de ‘titulación’, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de ‘seguridad pública’, porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas ‘fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a graduado escolar’, esto es, que el nivel mínimo es el de graduado escolar y que a partir del mismo han de determinarse los niveles educativos de cada categoría dentro del cuerpo policial, pero sin que ello habilite a las Comunidades Autónomas para alterar el régimen de titulaciones del art. 25 de la Ley de medidas de reforma de la función pública en contra de la legislación básica de homogeneización de los principios del ‘mérito’ y la ‘capacidad’ para toda la función pública, y especialmente para la Administración local”.

Y esta misma doctrina se contiene en las SSTC 3/2012 y 4/2012, ambas de 13 de enero, dictadas en relación con disposiciones análogas contenidas en la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre.

A partir de ahí, y teniendo en cuenta que la contradicción entre las sucesivas Leyes canarias cuestionadas y los arts. 22.1 y 25 de la Ley estatal 30/1984, de 2 de agosto, que clasifican los diferentes cuerpos o escalas de funcionarios en grupos en atención a la titulación exigida para su ingreso y establecen luego la necesidad de estar en posesión del título exigido para el ingreso en cuerpos o escalas del grupo superior en caso de promoción interna, y que son de carácter básico según el art. 1.3 de la misma Ley, es “patente” (STC 2/2012, FJ 1), al punto de que no la niegan el Gobierno y el Parlamento de Canarias (STC 2/2012, FJ 4), no nos quedaba más que concluir que semejante dispensa era contraria a la ordenación que con carácter básico ha establecido el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva al amparo del art. 149.1.18 CE para la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Declarando entonces por esta razón que las disposiciones allí impugnadas incurrían en el exceso competencial que había puesto de manifiesto el órgano judicial (SSTC 2/2012, FJ 4, y 33/2013, FJ 6).

4. La precedente doctrina es de plena aplicación a la disposición aquí cuestionada, que es idéntica como ya hemos advertido a las que fueron objeto de esos procesos constitucionales anteriores. Lo que nos debe conducir forzosamente a la misma conclusión que en esos otros casos y a declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad de la nueva redacción que la Ley 9/2009, de 16 de julio, ha dado a la disposición transitoria, apartado 5, de la Ley 9/2007, de 13 de abril. Siendo ya innecesario que este Tribunal examine y se pronuncie sobre la eventual vulneración del art. 149.1.30 CE, también esbozada en el Auto de planteamiento.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de la Ley 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la Policía canaria, por la que se da nueva redacción al apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 190/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:190

Recurso de amparo 5210-2013. Promovido por Graham Charles Coombs respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Málaga y un Juzgado de Primera Instancia de Marbella en procedimiento de división de herencia.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al proceso): ausencia de traslado de los recursos de revisión y apelación al adjudicatario del único bien que componía el caudal hereditario (STC 79/2013).

1. Se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante, pues los órganos judiciales, pese a haber intervenido aquél en la fase de subasta en un procedimiento de división de herencia, y ostentar un derecho o interés legítimo que defender en el proceso, no le dieron traslado de los recursos de revisión y apelación planteados por una de las partes en dicho procedimiento [FJ 4].

2. Doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, que garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia (SSTC 229/2000, 79/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5210-2013, promovido por don Graham Charles Coombs, representado por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández y asistido por el Letrado don Miguel Ángel Nieves Carrascosa contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Málaga, de 20 de diciembre de 2012, el cual estimó el recurso de apelación contra el decreto de adjudicación de 14 de septiembre de 2010, recaído en el procedimiento de división de herencia núm. 921-2003 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal

I. Antecedentes

1. Por escrito que fue presentado en este Tribunal el 11 de septiembre de 2013, don Graham Charles Coombs interpuso recurso de amparo contra la resolución que se indica en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente adquirió un inmueble en la subasta judicial celebrada en procedimiento de división de herencia seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella, en el que el mismo no era parte. Su intervención en los autos se limitó al acto de la subasta, en el que ofreció postura y pujó. Dictado el decreto de adjudicación a su favor, de fecha 14 de septiembre de 2010 y antes de que adquiriese firmeza, se le entregó la posesión de la vivienda por diligencia de 19 de septiembre de 2011.

b) Dos años más tarde, el recurrente —siempre según la demanda de amparo— tuvo noticia de que la vivienda salía de nuevo a subasta, momento en el que se personó en las actuaciones y comprobó que había sido recurrida en reposición la providencia de 18 de junio de 2010 del Juzgado de Primera Instancia y en revisión el decreto de adjudicación de 14 de septiembre de 2010; y ambos recursos fueron desestimados por Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella de 10 de enero de 2011, desestimación recurrida en apelación por una de las partes en el procedimiento de división de herencia. Recurso este último a consecuencia del cual la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Málaga, por Auto de 20 de diciembre de 2012, declaró la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo ante el Juzgado a partir del momento anterior a la convocatoria de la subasta pública, luego, también de la adjudicación del bien a su favor.

c) El demandante de amparo interpuso entonces incidente de nulidad de actuaciones frente al mencionado Auto, en el que denunció que, pese a tratarse de persona directamente afectada por la nulidad pretendida y finalmente decretada, no fue oído en ningún momento con carácter previo a la resolución del recurso de apelación, causándosele así la más absoluta indefensión hasta el punto de privarle de su derecho de propiedad legítimamente adquirido.

d) El incidente de nulidad fue desestimado por Auto de la Audiencia Provincial de 24 de julio de 2013, según el cual el incidente no era el mecanismo procesal procedente en tanto el recurrente no ostentaba la condición de “parte” en el procedimiento de división de herencia ni tampoco debía ostentarla, dado que la resolución del Juzgado ordenaba que le fuese entregado testimonio del decreto de adjudicación una vez adquiriese éste firmeza, pero aquél, sin embargo, se había recurrido en apelación. En consecuencia, si se le dio posesión de la vivienda, se hizo con carácter provisional, no constando siquiera que se le hiciese efectivamente entrega de dicho testimonio. Por tal razón —concluía la Audiencia— el incidente debía ser desestimado, sin perjuicio del derecho del ahora recurrente a ejercitar las acciones de que se creyese asistido para reclamar los daños y perjuicios derivados de las obras ejecutadas en la vivienda.

e) En fecha de 11 de febrero de 2014 se celebró nueva subasta sobre el mismo bien, siendo adjudicado éste a una de las partes en el procedimiento de división de herencia. Asimismo al recurrente le fue devuelta la cantidad de 21.000 euros, que en su día entregó como precio de adjudicación. La diligencia de lanzamiento, instada por el nuevo adjudicatario, quedó señalada por el Juzgado para el día 23 de junio de 2014.

3. En la demanda de amparo se alegó que las resoluciones judiciales impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) del Sr. Coombs, al haber sido revocado el decreto de adjudicación de la vivienda que fue dictado a su favor sin ser oído en modo alguno en el recurso de apelación que dio lugar a ello.

Por medio de otrosí, el demandante solicitó que se decretase la suspensión de los efectos del Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Málaga de 20 de diciembre de 2012 cuya nulidad se pretende, así como la de las actuaciones procesales posteriores derivadas de aquél en el procedimiento de división de herencia núm. 921-2003 seguido ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella. A juicio del recurrente, de celebrarse nueva subasta el inmueble podría ser adjudicado a un tercero desconocedor de las incidencias y controversias planteadas en torno al bien. “Incluso cabe la posibilidad de que se generase una nueva controversia jurídica entre los derechos del nuevo adquirente y los de mi representado, privando al proceso de subasta judicial de la necesaria transparencia y seguridad jurídica”.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 10 de junio de 2014, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, con arreglo al art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir sendas comunicaciones a los órganos judiciales competentes para la remisión de certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción del demandante de amparo, para que, si lo desearen, pudiesen comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso de amparo.

5. Asimismo, en providencia de la misma fecha se acordó la formación de pieza separada para la resolución de la solicitud de suspensión, en la que se concedió al Ministerio Fiscal y al demandante de amparo el plazo común de tres días para alegar lo que estimasen conveniente sobre la medida cautelar. Por ATC 175/2014, de 23 de junio, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó denegar la suspensión solicitada.

6. Por diligencia de ordenación de 12 de diciembre de 2013, el Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal acordó dar vista de las actuaciones recibidas al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el día 9 de septiembre de 2014 formuló alegaciones interesando la estimación del presente recurso de amparo. En primer lugar, el Ministerio Fiscal procede a recoger la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de derecho de intervención en el proceso de quienes acrediten tener un interés directo y legítimo en el resultado del pleito, con mención de la STC 79/2013, de 8 de abril.

El Ministerio Fiscal considera, en segundo lugar, que en el presente caso los órganos judiciales no citaron a los que participaron en la subasta, en particular al Sr. Coombs (quien resultó además adjudicatario), por no considerarle parte, pese a reconocerle como interviniente. Esta circunstancia supone, al entender del Ministerio Fiscal, la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que es evidente que la posibilidad de acceder al proceso de quienes no son parte pero sí interesados depende del previo conocimiento del mismo, lo que se consigue por medio de los actos de comunicación procesal.

Para el Ministerio Fiscal, de lo anterior nace un deber especial del órgano judicial para poder garantizar la contradicción entre las partes, es decir para que todos los que se puedan ver afectados por las resoluciones o decisiones del órgano público puedan, con respeto a la igualdad de armas, hacer valer sus pretensiones y en su caso cuestionar las resoluciones impugnándolas por medio de los recursos que procedan.

8. El demandante de amparo, mediante escrito registrado el día 22 de julio de 2014, formuló alegaciones ratificándose en lo expuesto en su demanda de amparo.

9. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Málaga, de 20 de diciembre de 2012, que estimó el recurso de apelación contra el decreto de adjudicación de 14 de septiembre de 2010, recaído en el procedimiento de división de herencia núm. 921-2003 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella.

En su demanda el recurrente denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por cuanto el citado Auto revocó el decreto de adjudicación de la vivienda que fue dictado a su favor sin ser oído en modo alguno en el recurso de apelación que dio lugar a ello.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso por entender que concurre la vulneración denunciada.

2. Este recurso de amparo plantea la cuestión relativa al derecho de intervención en el proceso civil de quienes acrediten tener un interés directo y legítimo en el resultado del pleito. En particular, el recurrente de amparo tenía la condición de adjudicatario y poseedor del bien subastado, pese a lo que no se le dio traslado del recurso de revisión y apelación planteado por una de las partes contra el decreto de adjudicación en el procedimiento de división de herencia que dio lugar a la referida subasta pública.

Sobre esta cuestión este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, la más reciente en la STC 79/2013, de 8 de abril, en un caso que si bien no es idéntico al que nos ocupa —ya que se trataba de un procedimiento de ejecución— resulta aplicable al presente.

En el fundamento jurídico 2 de dicha Sentencia, el Tribunal recordó que, según ha declarado reiteradamente, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) “garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos”.

Acto seguido, añade que “esta necesidad de promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la debida contradicción, impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia que, en palabras de la STC 56/2001, de 26 de febrero, FJ 2, ‘tiene especial importancia en el proceso de ejecución’. En concreto, y por lo que respecta a la posibilidad de intervenir en un proceso de ejecución, hemos afirmado que el derecho a la tutela judicial efectiva habilita a quienes ostenten algún derecho o interés legítimo que pueda verse afectado por los actos de ejecución a comparecer y actuar en el procedimiento, aunque no hubieran sido parte en el proceso principal y a este fin los artículos 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 260.2 LEC exigen que las resoluciones judiciales se notifiquen no sólo a las partes procesales, sino también a las personas a quienes se refieren o puedan causar perjuicio (SSTC 229/2000, de 2 de octubre, FJ 3, y 56/2001, de 26 de febrero, FJ 2)”.

En consecuencia, concluye el Tribunal, “nuestra doctrina impone, con absoluta claridad, que la interdicción de la indefensión consagrada en el art. 24.1 CE implique a los órganos judiciales en el deber de velar por que quienes ostenten algún derecho o interés legítimo en un proceso de ejecución, aunque no hayan sido parte en el proceso principal, puedan comparecer y ser oídos en el mismo para garantizar su defensa, sin perjuicio del pronunciamiento que pueda recaer y de la posible existencia de otras acciones que puedan corresponder a los afectados (STC 43/2010, de 26 de julio, FJ 2)”.

Es deber, por lo tanto, de los órganos judiciales el comunicar a todos los que ostenten un derecho o interés legítimo —y no sólo a las partes formalmente constituidas— la posibilidad de intervenir en el proceso. Al igual que el antiguo art. 260.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), anterior a la Ley 1/2000, de 7 de enero, el art. 150 de la vigente Ley de enjuiciamiento civil tiene como objetivo garantizar que todos los que se puedan ver afectados por las resoluciones o decisiones del órgano público puedan, con respeto al principio de igualdad de armas, hacer valer sus pretensiones y, en su caso, cuestionar las resoluciones impugnándolas por medio de los recursos que procedan. Como sostuvo este Tribunal en su STC 56/2001, ya citada, “ello impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación procesal que asegure, en la medida de lo posible, su recepción a los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa”; deber de diligencia que “tiene especial importancia en el proceso de ejecución, pues el derecho a la tutela judicial efectiva habilita a quienes ostentan algún derecho o interés legítimo que pueda verse afectado para comparecer y actuar en el procedimiento, aunque no hubieran sido parte en el proceso principal” (FJ 2).

No existe impedimento alguno para que esta doctrina, referida, según se ha señalado, al proceso de ejecución, se extienda a quien en un procedimiento hereditario ha participado en una subasta y resultado adjudicatario; antes al contrario, la razón de ser de esa obligación del órgano judicial de facilitar el acceso al tercero registral al proceso de ejecución (garantizarle la tutela judicial efectiva, es decir, la protección de su derecho) que goza de la fuerza especial que le da la publicidad del registro, es igualmente predicable de quien, tras participar en una subasta, adquiere un bien por medio de una decisión del órgano judicial, pues no olvidemos que la orden de adjudicación la dicta el Secretario en cumplimiento de lo acordado al aprobarse judicialmente la subasta.

3. En el supuesto objeto de este recurso de amparo, el actor se incorpora al procedimiento de división de herencia núm. 921-2003 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Marbella a los solos efectos de participar en la subasta de venta del único bien que componía el caudal hereditario, de tal modo que, sin duda alguna, carecía de la condición de parte, pues ningún derecho le correspondía en dicho caudal. Pero en la referida subasta el Juez aprobó su postura como la mejor. Esta decisión judicial fue objeto de impugnación por una de las partes en el proceso principal, que entendió que el proceso de venta pública no se llevó con el rigor legal necesario, sin que se diera traslado del recurso de revisión ante el propio Juzgado, primero, ni del recurso de apelación ante la Audiencia Provincial, después, al Sr. Coombs.

En consecuencia, el Sr. Coombs, verdaderamente interesado en la revisión del procedimiento de venta judicial, quedó imposibilitado de postular la validez o no de la subasta y no pudo defender la plena eficacia de la misma. Por el contrario, los únicos que pudieron opinar sobre la legalidad de la subasta fueron las partes del proceso hereditario, que sólo de manera indirecta se veían afectadas por el resultado de la subasta, ya que el único interés en la misma debería ser, tal como reconocen las resoluciones recurridas, la de obtener el máximo posible en el precio de venta. En otras palabras, los órganos judiciales, tanto en el recurso de revisión como en el de apelación, dejaron fuera del mismo a quienes debieron ser considerados parte (como es el caso del adjudicatario), y se limitan a tener como parte en el conflicto a quienes tenían la condición de parte en el proceso hereditario principal, a pesar de que ya no se discutía en la impugnación ninguno de los derechos de los herederos llamados a la división de la herencia.

Sin embargo, los órganos judiciales entendieron que el Sr. Coombs no debía ser citado, pues de nada tenía que defenderse, “ya que, simplemente, su entrada en el proceso obedece a una intervención pujando en la subasta y adjudicándose finalmente el bien en cuestión, pero provisionalmente”.

Con todo, como de esta misma cita se deduce, es lo cierto que el recurrente, que acudió a la subasta y resultó adjudicatario del bien ostentaba, cuando menos, un interés legítimo que defender, máxime cuando se cuestiona la validez de la subasta en la que habían participado. En efecto, la declaración de nulidad de la subasta le procuró al actor la pérdida de su condición de propietario (aunque fuera provisional) de la finca y en todo caso, de su condición de poseedor real de la misma.

4. Por último, resta responder al argumento de la Audiencia Provincial según el cual los requisitos para poder alegar la nulidad del título sólo podrían darse cuando la adjudicación de la vivienda dejara de ser provisional. Este razonamiento, sostiene el Ministerio Fiscal, conduce a una situación asombrosa y perpleja: el Sr. Coombs, con un título provisional de propiedad, pese a estar perfectamente identificado y teniendo reconocido por el Tribunal su condición de partícipe en una fase del proceso (la subasta), no está legitimado para defender la legalidad de ese título provisional, hasta que el mismo adquiera firmeza. Pero, tras la apelación, podría ocurrir, bien que se confirmara la validez del título provisional, en cuyo caso el título devendría firme y el Sr. Coombs ya no tendría que defenderlo, bien que la Audiencia Provincial considerara que la obtención de ese título provisional no era adecuada a Derecho, momento en que se le privaría del citado título. En este último supuesto —que es el que aconteció—, el Sr. Coombs vio directamente afectados sus derechos e intereses, sin que se le diera oportunidad de ser oído.

En consecuencia, cabe concluir que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) del demandante, pues los órganos judiciales, pese a haber intervenido aquél en una de sus fases (subasta) y ostentar un derecho o interés legítimo que defender en el proceso (título de propiedad, aunque fuera provisional, de la finca; poseedor real de la misma) no le dieron traslado de los recursos de revisión y apelación planteados por una de las partes en el procedimiento de división de herencia que dio lugar a la referida subasta pública.

5. Los razonamientos expuestos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conducen a otorgar el amparo, declarando la nulidad de lo actuado desde que se presentó el recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Málaga, recurso que fue resuelto por Auto de 20 de diciembre de 2012, en el que la Audiencia declaró la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo ante el Juzgado a partir del momento anterior a la convocatoria de la subasta pública, para que se dé traslado del mismo al demandante de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Graham Charles Coombs, y, en consecuencia:

1º Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

2º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, anular los Autos de 20 de diciembre de 2012 y de 24 de julio de 2013, dictados ambos por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Málaga.

3º Retrotraer las actuaciones al momento en que se presentó el recurso de apelación que dio lugar al pronunciamiento de la primera de las resoluciones, para que se dé traslado del mismo al demandante de amparo.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 191/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:191

Recurso de amparo 293-2014. Promovido por doña Raquel Lora Peón en relación con la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid que le condenó, en apelación, por un delito contra la seguridad vial.

Vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia: condena fundada en una nueva valoración de la prueba personal efectuada sin respetar las garantías de inmediación y contradicción.

1. La declaración de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías conlleva en el presente caso la declaración de vulneración del derecho a la presunción de inocencia, puesto que la prueba personal indebidamente valorada fue esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminadora [FJ 6].

2. La Sentencia recurrida procedió a realizar una nueva valoración de la prueba testifical y pericial en patente contradicción con los principios de inmediación y contradicción provocando con tal proceder la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías [FJ 5].

3. En la nueva la valoración de pruebas personales en segunda instancia, la exigencia de vista no es formal, sino que sirve de instrumento a la garantía constitucional de un proceso debido respecto a los principios de inmediación y contradicción (STC 105/2014) [FJ 5].

4. Los principios de publicidad, inmediación y contradicción exigen que el Tribunal de apelación oiga personalmente a los testigos, peritos y acusados que hayan prestado testimonio y declaración en el acto del juicio, dado el carácter personal de estos medios de prueba, a fin de llevar a cabo su propia valoración y ponderación y corregir la efectuada por el órgano de instancia [FJ. 3].

5. Doctrina sobre las condenas penales en segunda instancia previa revocación de un pronunciamiento absolutorio (SSTC 167/2002, 105/2014) [FJ 3].

6. La vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías determina en principio la anulación de la Sentencia condenatoria y la retroacción de actuaciones, salvo que se proyecte sobre la presunción de inocencia, por ponerse de manifiesto que las pruebas indebidamente valoradas son las únicas tomadas en cuenta por la resolución impugnada o por constatarse que dichas pruebas eran esenciales para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria (SSTC 30/2010, 88/2013) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 293-2014, promovido por doña Raquel Lora Peón, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño y asistida por el Abogado don Javier Garicano Añíbarro, contra la Sentencia de 14 de octubre de 2013 y el Auto de 28 de noviembre de 2013 dictados por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid en recurso de apelación 594-13. Ha comparecido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de enero de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño, en nombre y representación de doña Raquel Lora Peón y bajo la dirección del Abogado don Javier Garicano Añíbarro, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Valladolid se dictó, en los Autos de juicio oral núm. 186-2012, Sentencia de fecha 17 de mayo de 2013, por la que se absolvió a la demandante de amparo del delito contra la seguridad vial previsto en el art. 379.2 del Código penal (CP), del que venía siendo acusada por el Ministerio Fiscal.

La Sentencia declaró probados los siguientes hechos:

“[E]l día 10 de septiembre de 2011, sobre las 3:03 horas, la acusada Raquel Lora Peón conducía el vehículo Volkswagen Passat matrícula 0529 DCW por la calle Rondilla de Santa Teresa de esta ciudad de Valladolid cuando agentes de la Policía Local que formaban parte del control preventivo de alcoholemia instalado en la Plaza de San Nicolás procedieron a darle el alto, requiriendo a la acusada a someterse a las pruebas de detección alcohólica, accediendo la misma a su realización.

Que dichas pruebas se practicaron con el etilómetro Drager Alcotest 7110 número de serie ARZA-00, debidamente verificado y calibrado y en perfecto estado de funcionamiento, las cuales arrojaron un resultado positivo de 0,71 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, la primera prueba practicada a las 3,32 horas, y 0,65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, la segunda prueba practicada a las 4:15 horas.

Que la acusada presentaba como signos olor a alcohol notorio de cerca, ojos brillantes y habla algo pastosa.

Que la acusada, una vez informada de sus derechos, solicitó la realización de la prueba por análisis de sangre como contraste para cuya realización se la trasladó al Hospital Río Hortega, donde se le realizó la extracción de sangre a las 5:15 horas. Que el resultado de dicha prueba fue de 1,43 gramos de alcohol en sangre por litro.”

En el fundamento jurídico primero de dicha Sentencia se motiva el pronunciamiento absolutorio en dos apartados: i) no queda acreditada la influencia del alcohol en la conducción, sobre la base de la sintomatología apreciada y la falta de constancia de que se hubiera producido una conducción irregular, según las declaraciones prestadas en el juicio oral por los policías locales actuantes; y ii) por la falta de fiabilidad de la prueba de contraste, tras valorar las declaraciones prestadas por los peritos, médicos y testigos que intervinieron en la extracción de sangre.

b) El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación solicitando la revocación de la Sentencia absolutoria y la condena de la acusada por un delito contra la seguridad vial del art. 379.2 CP.

c) La Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid acordó la incoación de rollo de apelación núm. 594-2013. Por providencia de fecha 10 de julio de 2013, acordó la celebración de vista para el día 3 de octubre de 2013, a las 12:00 horas, con citación de la acusada para ser oída.

La representación procesal de la acusada formalizó recurso de súplica contra la anterior providencia alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, del derecho de defensa y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE). En su escrito denunciaba que la celebración de vista se había convocado de oficio, sin mediar solicitud expresa de la acusación pública, lo que a su juicio era contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional (con cita del Auto de 8 de febrero de 2010, Sección Tercera) y contradecía la posición mantenida por el propio Tribunal *ad quem* en pronunciamientos anteriores, según la cual es carga del apelante promover la celebración de la vista con citación del acusado, sin que en estos casos proceda su señalamiento de oficio. Por todo ello acababa solicitando la revocación de la resolución dictada y que se dejara sin efecto la celebración de la vista acordada.

Por Auto de fecha 11 de septiembre de 2013, la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid desestimó el recurso de súplica, confirmando la convocatoria de la vista acordada por providencia de 10 de julio de 2013. La resolución fundamentó su desestimación en la doctrina establecida en la STC 184/2009, de 7 de septiembre, que admitía la posibilidad de acordar de oficio la celebración de vista, concluyendo, en su fundamento jurídico 3:

“[E]ste Tribunal ha acordado la celebración de la citada vista para dar la posibilidad al acusado de ser oído por este Tribunal de la Apelación, en estricto cumplimiento de lo acordado por el Tribunal Constitucional en la citada resolución, que además expresamente admite la posibilidad de que la vista sea acordada de oficio, por lo que el recurso carece manifiestamente de fundamento…”

d) El día 3 de octubre de 2013 se celebró vista oral ante la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid, en la que formularon sus alegaciones el Fiscal y la defensa, y fue oída la acusada, sin que practicara ningún medio de prueba en la segunda instancia.

Posteriormente, la citada Sección Cuarta dictó Sentencia de fecha 14 de octubre de 2013, revocando el pronunciamiento absolutorio de primera instancia y condenando a la demandante de amparo como autora de un delito contra la seguridad vial del artículo 379.2 CP, a la pena de seis meses de multa, con una cuota diaria de doce euros, y arresto sustitutorio de un día de privación de libertad por cada dos cuotas impagadas, y a la pena de un año y un día de privación del permiso de conducir vehículos a motor y ciclomotores, así como al pago de las costas de primera instancia.

La Sentencia de apelación alteró parcialmente los hechos probados, declarando como tales los siguientes:

“El 10.9.11, sobre las 3:00 horas, la acusada Raquel Lora Peón, mayor de edad, sin antecedentes penales, conducía el vehículo Volkswagen Passat 0529DCW, por la C/ Rondilla de Santa Teresa, en Valladolid, hacia la Plaza San Nicolás, lugar en que se hallaba dispuesto un control preventivo de alcoholemia por los agentes de la Policía Local, influida por la ingesta previa de alcohol. Se procedió por esto a dar el alto a la acusada, para que se sometiera a la prueba de detección alcohólica, accediendo a ello la acusada.

Las pruebas se practicaron con el etilómetro Drager Alcotest 7110 número de serie ARZA-00, debidamente verificado y calibrado, en perfecto estado de funcionamiento, y se arrojó como resultado a las 3:32 horas, 0,71 mg. de alcohol por litro de aire espirado, y a las 4:15 horas, 0,65 mg. La acusada solicitó la realización de extracción de sangre, trasladándose a la misma al Hospital Río Hortega, donde se efectuó, a las 5:15 horas, dicha extracción de forma correcta y válida, arrojándose un resultado de 1,43 mg. de alcohol por litro de sangre.

La acusada presentaba ojos brillantes, rostro normal, olor a alcohol notorio de cerca, habla algo pastosa, imposibilidad de mantener un diálogo con ella, repeticiones, arrogante, mantenía el equilibrio y los movimientos eran normales.”

En el fundamento jurídico segundo de dicha Sentencia se razona la modificación de los hechos probados en base a: i) en cuanto a la sintomatología, se indica que la diligencia de síntomas del atestado ratificada en juicio oral es absolutamente clara y denota la influencia del alcohol en la conducción de la acusada; y ii) la prueba de contraste es fiable porque se siguió el protocolo en todo momento por la persona que practicó la extracción, a presencia de un policía, y se garantizó la cadena de custodia.

e) La representación procesal de la demandante de amparo presentó escrito solicitando la aclaración de la Sentencia, la cual fue desestimada por Auto de fecha 24 de octubre de 2013, al considerar que excedía de lo que el art. 161 de la Ley de enjuiciamiento criminal considera como aclaración.

f) Contra la Sentencia de apelación la representación procesal de la demandante de amparo presentó escrito planteando incidente de nulidad de actuaciones, que fue desestimado por Auto de fecha 28 de noviembre de 2013, dictado por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid.

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo que las resoluciones judiciales objeto de impugnación lesionaron el art. 24 CE, alegando los siguientes motivos: i) vulneración del derecho al proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haber sido condenada sin haber sido oída por el Tribunal sentenciador, queja que sustenta en la doctrina de la STC 167/2002 , y al haberse realizado una nueva apreciación de los hechos; ii) vulneración del principio acusatorio y del derecho a ser informada de la acusación y a la defensa (art. 24.2 CE), al haber sido condenada por un delito que exige la concurrencia de un elemento normativo (conducir bajo la influencia de bebidas alcohólicas), cuando en el relato de hechos del Auto de transformación no se contiene mención alguna a hechos que permitan fundar la existencia de influencia del alcohol en la conducción; iii) vulneración del derecho a un Juez imparcial, en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), como consecuencia de que se haya celebrado la vista de apelación, no a petición de parte acusadora, sino de oficio por la propia Sección, lo que entiende que coloca al Tribunal de apelación en una posición de parcialidad dentro del proceso, con relevancia constitucional; iv) vulneración del derecho a la presunción de inocencia y al uso de los medios de prueba pertinentes para la defensa, en relación con la prueba de detección de alcohol en sangre (art. 24.2 CE); v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación de la pena (art. 24.1 CE); y vi) vulneración del derecho a la presunción de inocencia por inexistencia de prueba de cargo (art. 24.2 CE).

4. Mediante providencia de 10 de junio de 2014 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid y al Juzgado de lo Penal núm. 2 de Valladolid, a fin de que remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones y para que se procediera al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo. Asimismo, se acordó formar pieza separada de suspensión, solicitada por la recurrente en su escrito de demanda, que, una vez tramitada, fue denegada por Auto de fecha 8 de julio de 2014.

5. Por diligencia de ordenación del Sr. Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal de fecha 18 de julio de 2014 se acordó, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder al Ministerio Fiscal y a las partes personadas plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formulasen alegaciones.

6. Con fecha 16 de septiembre de 2014, la demandante presentó alegaciones ratificando las ya formuladas en su escrito de demanda de amparo constitucional, expresando que concurren los requisitos procesales y la existencia de vulneración de derechos fundamentales para la estimación del amparo.

7. Con fecha 30 de septiembre de 2014 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que se solicita el otorgamiento parcial del amparo por vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

El Fiscal, tras exponer los antecedentes, examina los motivos de amparo y altera el orden de la demanda, iniciando el examen por los motivos que darían lugar a la retroacción de actuaciones y entendiendo que no concurre vulneración en relación a dichos motivos con fundamento, en síntesis, en lo siguiente: i) en relación a la vulneración del principio acusatorio y derecho a un Juez imparcial, en cuanto a convocarse de oficio por el Tribunal de apelación vista oral en segunda instancia, el motivo de amparo carece de todo fundamento pues la doctrina constitucional admite la celebración de vista en segunda instancia de oficio, con citación del acusado para darle la posibilidad de ser oído, sin necesidad de previa petición de parte acusadora, con cita de la STC 184/2009; ii) respecto de la vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa debe descartarse, pues la prueba de contraste, consistente en el análisis de sangre, fue introducida en el proceso con todas las garantías y sometida a un riguroso escrutinio, tanto en relación a la forma en que se llevó a cabo, como acerca de la fiabilidad de su resultado, y con posibilidad de contradicción; iii) en cuanto a la vulneración del principio acusatorio, derecho a ser informado de la acusación y derecho a la defensa, entiende que el debate procesal versó sobre la influencia de bebidas alcohólicas, sin que en ningún momento se alterara el objeto del proceso, y la demandante tuvo, por tanto, la oportunidad de defenderse; y iv) en relación a la vulneración de la tutela judicial efectiva por falta de motivación de la pena de días-multa, alega que existe motivación suficiente puesto que el déficit de la Sentencia de apelación fue subsanado por el Auto de aclaración de fecha 24 de octubre de 2013.

Seguidamente, el Fiscal examina el primero de los motivos de la demanda de amparo, vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y presunción de inocencia, alegando que el motivo de amparo no carece de fundamento y debería ser estimado por aplicación al presente caso de la doctrina constitucional que expone, y al haber procedido el Tribunal *ad quem* a valorar pruebas personales sin respetar las garantías de contradicción e inmediación, incluyendo, además, en el relato de hechos probados, nuevos datos fácticos relevantes que no se estimaron acreditados en primera instancia por la Sra. Juez de lo Penal. Alega que la acreditación de la influencia del alcohol en la conducción, como elemento normativo del tipo penal previsto en el inciso 1, del art. 379.2 CP, fue fruto de una nueva valoración por el Tribunal de Apelación de los síntomas que presentaba la acusada en el momento de realizarse el control preventivo de alcoholemia, como así resulta, con claridad y nitidez, de la simple lectura del razonamiento probatorio de la Sentencia de apelación, y que tuvo su plasmación fáctica en la modificación parcial —aunque trascendente— del relato de hechos probados. Así, la diligencia de síntomas es una prueba personal y los agentes policiales no fueron convocados a la vista que se celebró en segunda instancia a los efectos de ser oídos personalmente, pese a lo cual la Audiencia procedió a realizar una nueva valoración de la prueba testifical. A la misma conclusión llega en relación con la valoración de la prueba de contraste de análisis de sangre, pues hizo una nueva valoración de las declaraciones de los peritos y médicos que fueron interrogados en el acto del juicio oral, sin haberlos tenido a su presencia.

En cuanto a la segunda queja sobre la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), alega que carece de fundamento constitucional, ya que la Sala acordó citar personalmente a la vista a la acusada absuelta en primera instancia, dándole la efectiva oportunidad de estar presente, con asistencia de un Abogado, y, por tanto, teniendo la posibilidad real de ser oída.

Finalmente, en cuanto a la alegación de vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por parte de la recurrente, el Fiscal aduce que tiene un claro fundamento constitucional, puesto que, descartada la sintomatología como prueba válida y la de contraste por las razones expuestas, solo restaría, por tanto, como prueba para acreditar el elemento de la influencia del alcohol, el resultado de la prueba alcoholométrica practicada mediante etilómetro que es insuficiente para dar por acreditada la influencia en la conducción que exige el art. 379.2 CP.

8. Por providencia de 13 de noviembre se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la Sentencia de 14 de octubre de 2013 y el Auto de 28 de noviembre de 2013, dictados por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid en recurso de apelación 594-2013, que condenaron a la demandante como autora de un delito contra la seguridad vial, revocando la Sentencia absolutoria de fecha 17 de mayo de 2013, dictada en primera instancia por el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Valladolid.

La demandante de amparo imputa a la Sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial referida en el encabezamiento la vulneración de los arts. 24.1 y 24.2 CE en lo referido al derecho a una tutela judicial efectiva, derecho a un Juez imparcial, derecho a un proceso con todas las garantías, derecho a ser informada de la acusación, derecho a la utilización de los medios de prueba, y a la presunción de inocencia.

El Ministerio Fiscal interesa igualmente la estimación del amparo por haberse vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia.

2. En las SSTC 126/2010, de 29 de noviembre, FJ 2, y 105/2013, de 6 de mayo, FJ 2, hemos declarado que corresponde a este Tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar no sólo el orden del examen de las quejas, sino también si resulta necesario o conveniente pronunciarse en la Sentencia sobre todas las lesiones de derechos constitucionales denunciadas, en el caso de que ya se haya apreciado la concurrencia de alguna de ellas.

En el presente caso, nada impide acoger la preferencia que atribuye la parte recurrente a la primera de las quejas (derecho a un proceso con todas las garantías, atribuible al Tribunal de apelación), puesto que, al igual que el resto de motivos aducidos sobre garantías procesales, una eventual vulneración de este derecho fundamental produce en principio un efecto de retroacción de actuaciones, salvo en el caso de que se proyecte sobre la presunción de inocencia, cuestión ésta que debe ser examinada una vez apreciado el aducido quebrantamiento de garantías.

Como se indicaba en la STC 88/2013, de 11 de abril, FJ 10, con carácter general, la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías no necesariamente tiene una repercusión inmediata en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. De ese modo, la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías determina en principio la anulación de la Sentencia condenatoria y la retroacción de actuaciones para que el órgano judicial dicte una nueva resolución respetuosa con dicho derecho, salvo que se proyecte sobre la presunción de inocencia por ponerse de manifiesto que las pruebas indebidamente valoradas son las únicas tomadas en cuenta por la resolución impugnada o por constatarse, a partir de su propia motivación, que dichas pruebas eran esenciales para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria, de modo que con su exclusión la inferencia de dicha conclusión se convierta en ilógica o no concluyente a partir de los presupuestos de la propia Sentencia (así, SSTC 30/2010, de 17 de mayo, FJ 5; 135/2011, de 12 de septiembre, FJ 4, y 144/2012, de 2 de julio, FJ 6).

3. El primer motivo de amparo alegado en la demanda está referido a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) por haberse revocado la absolución de la recurrente a partir de una nueva valoración de pruebas personales sin las garantías de inmediación y contradicción.

La doctrina sobre las condenas penales en segunda instancia previa revocación de un pronunciamiento absolutorio, iniciada en la STC 167/2002, de 18 de septiembre (FFJJ 9 a 11) y reiterada en numerosas Sentencias posteriores (entre otras muchas, SSTC 182/2007, de 10 de septiembre; 28/2008, de 11 de febrero; 1/2009, de 12 de enero, 24/2009, de 26 de enero y más recientemente, SSTC 22/2013, de 31 de enero; 195/2013, de 2 de diciembre; y 105/2014, de 23 de junio), expresa que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente y en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción. También inciden en el tema las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (SSTEDH) de 29 de octubre de 1991, caso *Jan Ake Andersson c. Suecia* y 5 de diciembre de 2002, caso *Hoppe c. Alemania*.

En aplicación de esta doctrina hemos dicho que el respeto a los citados principios de publicidad, inmediación y contradicción exige que el Tribunal de apelación oiga personalmente a los testigos, peritos y acusados que hayan prestado testimonio y declaración en el acto del juicio, dado el carácter personal de estos medios de prueba, a fin de llevar a cabo su propia valoración y ponderación y corregir la efectuada por el órgano de instancia, de manera que el órgano de apelación no puede operar una modificación de los hechos probados que conduzca a la condena del acusado, si tal modificación no viene precedida del examen directo y personal de los acusados o testigos en un debate público en el que se respete la posibilidad de contradicción.

4. En el caso ahora examinado, la Sentencia de primera instancia dictada por la Sra. Juez de lo Penal, después de descartar la utilización del resultado del análisis de sangre como prueba para fundar un pronunciamiento condenatorio por las dudas sobre el modo de realización de dicha prueba y su resultado, advierte que los niveles de alcoholemia no se encuentran por encima del límite a partir del cual científicamente se ha comprobado que se produce una afectación a las facultades de atención, concentración y reacción de cualquier persona, por lo que no resultan suficientes para estimar acreditado el elemento de la “influencia” que exige el tipo penal. A este respecto, argumenta que la sintomatología que presentaba la acusada, según la diligencia extendida por los agentes de la policía local, que apreciaron ojos brillantes, olor a alcohol notorio de cerca, habla algo pastosa, resultaba claramente insuficiente para deducir que tenía sus facultades psicofísicas disminuidas a consecuencia de la previa ingesta de bebidas alcohólicas

En la Sentencia de apelación, el Tribunal *ad quem* revocó el pronunciamiento absolutorio y condenó a la demandante de amparo, a cuyo efecto, tal como se ha expuesto en los antecedentes, modificó parcialmente el relato de hechos probados sin practicar prueba en segunda instancia, incluyendo la mención expresa de que la conducción estaba “influida por la ingesta previa de alcohol”, y añadió que la extracción de sangre, como prueba de contraste, se realizó “de forma correcta y válida”, e incluyó algunos signos externos (v.gr., “imposibilidad de mantener un diálogo con ella, repeticiones, arrogante, mantenía el equilibrio y los movimientos eran normales”) no recogidos en los hechos probados de la Sentencia de instancia.

De la lectura del fundamento de derecho segundo de la Sentencia de apelación se deduce que la modificación de los hechos probados es consecuencia, por una parte, de la nueva valoración dada a la diligencia de síntomas, efectuada, según se afirma en la Sentencia de condena, de los datos obrantes en el atestado y de la ratificación de la diligencia de síntomas en el juicio oral por los agentes que la realizaron, y, por otra parte, de la discrepancia de la Audiencia Provincial con la conclusión alcanzada por el Juzgado de lo Penal en relación con la irregularidad del análisis de sangre, al considerarlo perfectamente válido.

5. En relación a la sintomatología del consumo de alcohol, y pese a que la Sentencia impugnada expresa que no valora pruebas personales, ya se ha indicado por este Tribunal que los datos suministrados en la diligencia de comprobación de signos externos no pueden calificarse de prueba documental, puesto que se trata realmente de una valoración directa del atestado, “mutando en medio de prueba lo que debió ser objeto de ella en el juicio oral” (STC 188/2002, de 14 de octubre, FJ 5), y que “no desvirtúan el carácter de prueba personal en cuanto están basados en la apreciación subjetiva de los agentes sobre lo que pudieron ver en ese momento en el acusado” (SSTC 200/2004, de 15 de noviembre, FJ 3; 164/2007, de 2 de julio, FJ 3; y 1/2009, de 12 de enero, FJ 3).

Por lo que al análisis de sangre respecta, debe tomarse en consideración que la Sentencia absolutoria decidió no apreciarlo como prueba de cargo por las dudas derivadas de la explicación en el juicio oral de la médico forense y del perito de parte, y por el antiséptico usado para la extracción, a partir de la declaración de la testigo que la efectuó y de una doctora. Por tanto, en la Sentencia recurrida en amparo se realiza una nueva valoración de dichas pruebas personales, tomando en consideración de nuevo lo declarado por la testigo que extrajo la sangre y por los peritos.

De este modo, la Sentencia recurrida procedió a realizar una nueva valoración de la prueba testifical y pericial en patente contradicción con los principios de inmediación y contradicción provocando con tal proceder la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías.

La oposición de ese proceder con las exigencias constitucionales derivadas del derecho a un proceso con todas las garantías en su proyección a la segunda instancia, en contra de lo entendido por la Audiencia Provincial de Valladolid, no se subsanó por el hecho de haberse celebrado vista, puesto que, como hemos reiterado, la exigencia de vista no es formal, sino que sirve de instrumento a la garantía constitucional de un proceso debido respecto a los principios de inmediación y contradicción (vid. por todas STC 105/2014, de 23 de junio, FJ 4).

En el presente caso, y tal como se ha expresado en los antecedentes, la vista se acordó a los solos efectos de que las partes formularan sus alegaciones y de oír a la acusada, quien ni tan siquiera fue interrogada, sin reiterarse la práctica de otras pruebas que, en el caso, hubieran debido ser las declaraciones de las personas cuyo testimonio fue objeto de revaloración, puesto que la conclusión fáctica a la que llega el Tribunal se sostiene en una nueva valoración de los testimonios de los agentes que practicaron el control preventivo de alcoholemia e hicieron constar la sintomatología que presentaba la acusada, así como de lo declarado por los peritos y médicos que participaron en la extracción y posterior conservación de la muestra de sangre.

6. La declaración de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) conlleva en el presente caso la declaración de vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), puesto que, conforme se ha razonado, la prueba personal indebidamente valorada fue esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminadora, de modo que, con su exclusión, la Sentencia condenatoria se ve privada de soporte constitucionalmente apto para enervar la presunción de inocencia.

Como se ha indicado anteriormente, es doctrina de este Tribunal que la lesión del derecho a la presunción de inocencia puede derivarse de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías “si al eliminar las pruebas valoradas sin la debida inmediación, el relato de hechos probados no tiene contenido suficiente que permita sustentar la declaración de culpabilidad del acusado, bien cuando la prueba personal eliminada sea la única tenida en cuenta por la resolución impugnada, o cuando dicha prueba fue esencial para llegar a la conclusión fáctica incriminatoria, de modo que con su exclusión la inferencia en dicha conclusión devenga ilógica o no concluyente a partir de los presupuestos de la propia Sentencia” (entre muchas, recientemente, SSTC 126/2012, de 18 de junio, FJ 5, y 195/2013, de 2 de diciembre, FJ 6).

En este caso, el nuevo relato de hechos probados incriminador de la recurrente se asienta en la nueva valoración de la prueba personal efectuada por la Audiencia Provincial sin respetar las garantías de inmediación y contradicción.

En efecto, la Sra. Juez de lo Penal, en su Sentencia de primera instancia, aun constatando la previa ingesta alcohólica, como consecuencia de la propia declaración de la acusada y del resultado de las pruebas de alcoholemia, descartó que la sintomatología que presentaba la acusada fuera suficiente para estimar por probada la influencia en la conducción, por el carácter equívoco de los síntomas, por las dudas sobre la conducción irregular y sobre la prueba de contraste. Sin embargo, del análisis de la Sentencia de apelación se constata que la influencia de la ingesta de bebidas alcohólicas en la conducción se estimó exclusivamente acreditada sobre la base de la sintomatología que presentaba la demandante de amparo, esto es, sobre la base de una nueva valoración de la prueba testifical de los policías locales en los términos antes expuestos, y que la validez de la prueba de contraste se determinó sobre la base de una nueva valoración de las declaraciones de los peritos y médicos que fueron interrogados en el acto del juicio oral en la primera instancia jurisdiccional.

En consecuencia, excluidas dichas pruebas personales irregularmente valoradas, no existe prueba sobre el requisito de la afectación a la conducción de la ingesta de alcohol, lo que conduce a estimar lesionado también el derecho a la presunción de inocencia con la consiguiente anulación de las resoluciones recurridas porque la condena penal queda desprovista de base fáctica.

7. Los razonamientos expuestos conducen a anular la Sentencia condenatoria, así como el Auto desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones, sin retroacción de las mismas (SSTC 144/2012, de 2 de julio, FJ 6; 43/2013, de 25 de febrero, FJ 7, y 120/2013, de 20 de mayo, FJ 5), y sin que, por lo demás, resulte necesario un pronunciamiento sobre las otras vulneraciones alegadas en la demanda de amparo, al haberse estimado ésta por la apreciación de las lesiones constitucionales expuestas.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Raquel Lora Peón y, en su virtud:

1º Declarar que han sido vulnerados los derechos fundamentales de la demandante de amparo a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

2º Restablecerle en sus derechos y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de 14 de octubre de 2013 dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid en recurso de apelación 594-13, así como del Auto de 28 de noviembre de 2013, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 192/2014, de 20 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:192

Recurso de inconstitucionalidad 3508-2005. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de un epígrafe del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

Competencias sobre defensa y medio ambiente: nulidad del epígrafe “Defensa” incluido en el listado de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo anexo a la Ley autonómica.

1. El epígrafe ‘Defensa’ del anexo que recoge las actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco impugnada, al incluir en su régimen general de aplicación los suelos adscritos a la defensa, invade de forma constitucionalmente inadmisible las competencias estatales, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad y nulidad [FJ 5].

2. La Comunidad Autónoma Vasca no puede sujetar los suelos afectos al uso militar al régimen general y completo de control establecido por la Ley autonómica impugnada, pues la eventual actuación del órgano autónomo vasco previsto en la Ley para la supervisión de todas las medidas de protección y reparación de los suelos y actividades potencialmente contaminantes necesariamente incide en el ámbito propio del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que constituye uno de los elementos esenciales del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa [FJ 5].

3. Las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico en materia de defensa nacional deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación, de esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia (SSTC 82/2012, 154/2014, 182/2014) [FJ 5].

4. Doctrina sobre la concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico (SSTC 40/1998, 82/2012) [FJ 4].

5. En los recursos de inconstitucionalidad, la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal (SSTC 1/2003, 82/2012) [FJ 3 b)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martinez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3508-2005, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el epígrafe 75.22 “Defensa” del Anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, han sido parte y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de mayo de 2005, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el epígrafe 75.22, “Defensa”, del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos:

a) La inconstitucionalidad del epígrafe recurrido tiene su origen en un doble orden de razones: en primer lugar, incurre en inconstitucionalidad mediata por infracción de la normativa estatal básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal no admita la existencia de una inconstitucionalidad por infracción de lo dispuesto en la regulación básica, se alega la directa vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre defensa (art. 149.1.4 CE).

En este sentido, se recuerda que los apartados 4 y 23 del art. 149.1 CE atribuyen, respectivamente, al Estado la competencia exclusiva sobre “defensa y Fuerzas Armadas” y la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. El Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), por su parte, confiere a esta Comunidad Autónoma la competencia para “el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado” en materia de “medio ambiente y ecología” [art. 11.1 a) EAPV].

En lo que respecta a las competencias estatales, se hace referencia a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, cuyo objeto, entre otros, es “regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas” (art. 1). Esta Ley dedica sus arts. 27 y 28 a los suelos contaminados, estableciendo que las Comunidades Autónomas deberán realizar un inventario de suelos contaminados y una lista de prioridades de actuación en relación a los mismos, verificando su ejecución. En concreto, el art. 27 dispone, además, que el Gobierno “aprobará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo” (art. 27.4), y, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará los criterios y estándares para evaluar la contaminación de los suelos (art. 27.1). En el recurso se aduce que la Ley de residuos sugiere un régimen específico para los suelos de defensa, al remitirse, en la disposición adicional cuarta, a “lo establecido en las leyes reguladoras de la Defensa Nacional”.

Además, la demanda cita expresamente el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, dictado en desarrollo de las anteriores previsiones legislativas. Al respecto, el art. 1 de esta norma reglamentaria pone de manifiesto que su objeto es “establecer una relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo, así como adoptar criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados”. En su anexo II, el Real Decreto 9/2005 relaciona las actividades potencialmente contaminantes del suelo entre las que no se menciona la “Defensa” y, a mayor abundamiento, la disposición adicional única del Real Decreto viene a disponer:

“Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares.

En el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Ministro de Defensa aprobará, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de dichos suelos, que se ajustará a los requisitos técnicos contenidos en este real decreto.”

Tanto la Ley de residuos como el Real Decreto 9/2005, dice el recurso, incluyen una declaración formal de su carácter básico sobre protección del medio ambiente, invocando el título competencial del art. 149.1.23 (disposición final segunda de la Ley de residuos y disposición final primera del Real Decreto), debiendo considerarse básicas también desde el punto de vista material. Dichas normas establecen los grandes principios para la protección del suelo, permitiendo que las Comunidades Autónomas establezcan normas adicionales de protección, sin contravenir la legislación estatal básica.

Pero la legislación estatal contravenida también se dicta —en opinión de esta parte procesal— al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas. Para el demandante parece claro que las normas estatales que nos ocupan son básicas en materia de medio ambiente pero, dado el carácter transversal de ésta, también han tenido como finalidad que las medidas de protección no puedan perturbar gravemente un interés tan esencial como sin duda es la defensa. Precisamente por ello, si bien el título prevalente del conjunto normativo formado por la Ley de residuos y el Real Decreto 9/2005 es el de medio ambiente, sus disposiciones adicionales cuarta y única, respectivamente, resultan también incididas por el ejercicio del título competencial sobre defensa nacional.

Indica en su demanda que el sentido de ambas disposiciones adicionales es sustraer la actividad de defensa del régimen general relativo a los suelos contaminados. Según refiere, la exclusión es razonable y justificada para el cumplimiento del fin perseguido. No discute esta parte procesal que las actividades relacionadas con la defensa sean potencialmente contaminantes, sin embargo, el legislador estatal ha considerado que la conciliación de los dos intereses en juego, defensa y medio ambiente, se logra estableciendo un régimen especial para las actividades relacionadas con la defensa.

Según lo expuesto, la Ley recurrida ha vulnerado la normativa básica estatal, al haber relacionado en su anexo II, apartado 75.22, entre las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, la “defensa”.

b) Subsidiariamente, para el supuesto de que este Tribunal no considere vulnerada la normativa estatal básica en materia de medio ambiente, se sostiene la inconstitucionalidad del anexo II, apartado 75.22, de la Ley 1/2005, en cuanto incluye la “defensa” en el régimen general de prevención y corrección de la contaminación del suelo, por vulneración de la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.4 CE. Para sustentar tal alegación, el recurrente se refiere a las disposiciones adicionales de la Ley de residuos y del Real Decreto 9/2005 (disposición adicional cuarta y disposición adicional única, respectivamente). El sentido de éstas es el de sustraer la actividad de defensa del régimen general relativo a los suelos contaminados, en la medida en que, sin discutir que las actividades relacionadas con la defensa sean potencialmente contaminantes —como implícitamente reconoce la disposición adicional cuarta del Real Decreto 9/2005—, el legislador estatal ha considerado que la conciliación de los dos intereses en juego, defensa y medio ambiente, se logra estableciendo un régimen especial para dichas actividades de defensa, que consiste en atribuir al Ministerio de Defensa, previa conformidad del de Medio Ambiente, la aprobación del plan de descontaminación de tales suelos en el plazo de dos años.

Recuerda el Abogado del Estado que este Tribunal ha señalado que el ejercicio de las competencias transversales, con una potencialidad expansiva ilimitada, no puede hacerse con desconocimiento de otros títulos competenciales también relevantes. En concreto, la competencia sobre medio ambiente susceptible de una extensión ilimitada —prácticamente cualquier materia tiene una repercusión medioambiental—, no puede desconocer e impedir la actuación de otros títulos competenciales, en este caso, el de defensa. Así, en expresión de este Tribunal, nos hallaríamos ante un entrecruzamiento competencial, en el cual la competencia sobre el medio ambiente habrá de resultar condicionada por las necesidades objetivas de otro título igualmente relevante, como es el de defensa. Además de en el ATC 428/1989, de 21 de julio, señala el recurrente que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en las SSTC 103/1989, de 8 de junio (FJ 7) y 118/1996, de 27 de junio (FJ 14) sobre las limitaciones que las necesidades de la defensa pueden imponer al ejercicio por las Comunidades Autónomas de competencias propias, declarando que éstas no pueden suponer un desconocimiento de la competencia estatal otorgada en atención a un interés general cuya tutela corresponde al Estado.

Detalla, a continuación, que la sumisión de la actividad de defensa al régimen general de la Ley 1/2005 afecta gravemente a dicha materia. Así, pone de relieve que la Ley exige de los titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes la remisión de informes de calidad del suelo (artículo 6), pudiendo el órgano adoptar medidas preventivas y de defensa necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes (artículo 7), medidas que incluso pueden imponerse por resolución motivada, por razones de urgencia y excepcionalidad, sin acudir a procedimiento alguno (artículo 7.3). Los artículos 11 y siguientes de la Ley facultan al órgano autonómico para la realización de investigaciones de exploración en los suelos en que se realicen actividades potencialmente contaminantes y el artículo 17 somete a autorización autonómica, entre otras, la ampliación de una actividad en un suelo que haya soportado actividades contaminantes, sometiendo a un trámite de información pública el otorgamiento de dicha autorización (artículo 20).

Se observa de esta manera, sigue diciendo el demandante, que el ejercicio ordinario de las competencias derivadas de la Ley 1/2005 es incompatible con las necesidades de la defensa y de las fuerzas armadas. En este sentido y a título ilustrativo, se ponen de manifiesto algunos ejemplos que revelan las peculiaridades que afectan a la defensa —comenzando por el carácter reservado de sus actividades—, por las que se dificulta su fiscalización por una Administración pública distinta de aquélla a la que corresponde en exclusiva la defensa y las Fuerzas Armadas. De todo ello, se extrae que resulta plenamente razonable que el plan de descontaminación de los suelos en que se desarrollen actividades de defensa corresponda a la Administración con competencia exclusiva en la materia y, en el seno de esta Administración, a los dos centros directivos a quienes les corresponde la tutela de los intereses afectados: defensa y medio ambiente.

Por todo ello, concluye la demanda solicitando el dictado de Sentencia que declare la inconstitucionalidad del epígrafe 75.22 “Defensa” del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

2. Mediante providencia de 7 de junio de 2005, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y Parlamento vascos al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Por último, se adoptó la decisión de publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial del País Vasco”.

3. Con fecha 17 de junio de 2005, la Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco comparece en el proceso en nombre del Gobierno Vasco y solicita del Tribunal una prórroga en el plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. La Sección Segunda acordó por providencia de 22 de junio de 2005 tener por personada a la representación del Gobierno Vasco y prorrogar en ocho días el plazo concedido para presentar sus alegaciones.

5. El día 23 de junio de 2005 se registró en el Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunica que dicha Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

6. Con fecha 23 de junio de 2005, el Presidente del Senado se dirigió al Tribunal, comunicando que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

7. En el mismo día 23 de junio de 2005 se presentó en el Registro General del Tribunal escrito del Letrado del Parlamento Vasco en el que solicita que se le tenga por comparecido en el proceso en la representación que ostenta y se le conceda una prórroga del plazo para contestar a la demanda.

8. La Sección Segunda, por providencia de la misma fecha, acordó tener por personada en el procedimiento a la representación procesal del Parlamento Vasco y concederle una prórroga de ocho días para presentar sus alegaciones.

9. Posteriormente, el día 13 de julio de 2005 el Letrado del Parlamento Vasco presentó en el Registro General del Tribunal sus alegaciones, solicitando que en su día se dictara Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad. El escrito realiza las alegaciones que, a continuación, se resumen.

a) Comienza esta parte procesal negando el carácter básico de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero. Según la demanda, la Ley de residuos y RSC tienen carácter de normativa estatal básica, excluyendo del régimen general de prevención y corrección de la contaminación del suelo a todos aquellos suelos vinculados con cualquier actividad castrense. Sin embargo, se advierte de que tal exclusión del régimen general sólo se da en la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005, pero no en la disposición final cuarta de la Ley de residuos, en la que expresamente se establece su aplicación a los suelos de uso militar, eso sí, sin perjuicio de “las peculiaridades establecidas por las leyes reguladoras de la Defensa Nacional”. Dado que esta remisión es a la Ley y no al Reglamento, lo recogido en la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005 supondría una deslegalización en un ámbito vedado al reglamento según la doctrina constitucional sobre la noción de “bases”. Y ello se realizaría, además, de acuerdo a un título competencial (art. 149.1.4 CE), que no se invoca expresamente ni por la Ley de residuos ni por el Real Decreto.

El citado Real Decreto produciría, asimismo, un desapoderamiento mediante decreto de una competencia de ejecución, que corresponde a la Comunidad Autónoma. El artículo 4.2 de la Ley de residuos establece la competencia autonómica para la elaboración de los planes autonómicos de residuos, así como, la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Dichas competencias autonómicas deberían realizarse sin perjuicio de las peculiaridades establecidas por las leyes reguladoras de la defensa nacional, pero en ningún caso desapoderando a la Comunidad Autónoma de sus propias competencias de ejecución y otorgando dichas competencias, mediante real decreto, al Ministerio de Medio Ambiente.

b) La solución a un posible conflicto entre las competencias de defensa y medio ambiente se encontraría, como ha establecido el Tribunal Constitucional, en el “establecimiento de mecanismos de cooperación” entre las Administraciones públicas implicadas. La propia Ley de residuos establece mecanismos de cooperación y colaboración en varios de sus artículos. Asimismo, la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional exige, en su disposición final tercera, el necesario cumplimiento de las regulaciones específicas o sectoriales que afectan a zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

En definitiva, señala esta parte procesal que la atribución de una competencia sobre un espacio físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese mismo espacio con distinto objeto jurídico.

c) Según su competencia de desarrollo legislativo, correspondería a la Comunidad Autónoma del País Vasco completar o reforzar los niveles de protección establecidos en la normativa básica estatal, así como ejecutar dichas normas que suponen un mandato para todos los poderes públicos, no pudiendo crearse espacios territoriales ajenos a las normas medioambientales ni a su control, pues tras la idea de medio ambiente subyace la idea de sistema o de conjunto (STC 102/1995, de 26 de junio). A ello habría que añadir que, para el Parlamento Vasco, el control estrictamente medioambiental de los suelos potencialmente contaminantes no obstaculizaría las competencias en materia de defensa nacional propias del Estado.

d) Las obligaciones establecidas en la Ley 1/2005 en orden a la protección del medio ambiente no vulnerarían las competencias estatales en materia de defensa, pues deben cumplirse, tal y como establece la disposición adicional cuarta de la Ley de residuos, “sin perjuicio de lo establecido en las leyes reguladoras de la Defensa Nacional”, dado su carácter básico. Además, la citada Ley ofrece mecanismos de cooperación y coordinación que se han de emplear para dar cumplimento adecuado a las previsiones legales y propiciar que el principio de concurrencia competencial sea posible.

A ello, según afirma esta representación, se añade que los conceptos de “seguridad” y “defensa nacional” deben utilizarse con la debida cautela. No todo aquello que afecte a las Fuerzas Armadas, al Ministerio de Defensa o a sus instalaciones debe estimarse vinculado a los referidos conceptos. Es necesario diferenciar, delimitar, a fin de hacer posible el ejercicio competencial de las diversas administraciones. A este respecto, se señala que las obligaciones de información a la Administración medioambiental de los propietarios y poseedores de suelo contaminado que establece la Ley 1/2005 se refieren a materia concreta y en el ámbito estrictamente medioambiental, que resulta deslindable y separable de aspectos estrictamente vinculados a la defensa nacional. A mayor abundamiento, resultaría contradictorio, al modo de ver de esta parte procesal, que, siguiendo las recomendaciones de la OTAN, se estén implantando en las instalaciones militares sistemas de gestión medioambiental conforme a la norma ISO 14.001, sin que existan problemas para la certificación de su cumplimiento por un tercero y, en cambio, la información medioambiental relativa a los suelos contaminados no pueda ser encomendada a una Administración pública, que tiene precisamente la responsabilidad sobre dicha materia.

Por último, se niega que la sujeción de las instalaciones y terrenos militares a normas de seguridad dictadas al amparo de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, obstaculice o impida el cumplimiento de la normativa medioambiental o la asunción de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

10. El día 18 de julio de 2005, presentan alegaciones en representación del Gobierno Vasco, las Letradas de los servicios jurídicos centrales de la Administración General del País Vasco. El escrito realiza las alegaciones que, a continuación, se resumen:

a) La regulación que la Ley 10/1998 lleva a cabo en su artículo 2.1 y disposición adicional cuarta no configura una zona franca que conlleve la inaplicación a las instalaciones de defensa de las normas reguladoras de los residuos. La posterior regulación reglamentaria no puede contradecir la Ley que desarrolla, excluyendo dichas instalaciones, ni tampoco establecer un régimen especial para las actividades relacionadas con la defensa que, además, contraviene las reglas básicas sobre las que descansa la regulación de suelos contaminados.

b) No existe colisión entre el párrafo segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005 y la regulación de la Ley 1/2005. Si, como afirma la demanda, el control de la ejecución de la descontaminación que apruebe el Ministerio de Defensa corresponderá, en principio, al órgano medioambiental autonómico, no se entiende que no se considere justificado un control previo, que es el que fundamentalmente impone la Ley impugnada.

El control previo de la calidad de suelo en los supuestos del artículo 17 de la Ley 1/2005 puede derivar, en ocasiones, en la necesidad de adoptar determinadas medidas. Sin embargo, dada la singularidad de las instalaciones de defensa, dichas medidas se adoptarán siempre como resultado de la colaboración entre la Administración del Estado y el órgano medioambiental autonómico, con sometimiento pleno a las normas sobre defensa nacional.

c) La presencia de signos de contaminación en un paraje con un origen presunto en una instalación militar no permitiría una actitud pasiva del órgano ambiental, que en este caso es autonómico, y que tiene la obligación constitucional de adoptar medidas tendentes a evitar la extensión del daño ambiental y la afectación a la salud y a otros bienes jurídicos. Otra cosa es que deba hacerse mediante la adecuada coordinación entre las Administraciones competentes.

d) Las previsiones de la Ley 1/2005 no alteran determinadas prácticas de las Fuerzas Armadas porque en ningún caso se requerirá conocer los planes y programas en que las mismas encuentran su origen, sino, en los supuestos en que se precise, las consecuencias sobre el suelo y, por tanto, sobre el medio ambiente y la salud de las personas, de la posible deposición de sustancias contaminantes. Según esta argumentación, además, se considera irrelevante la mención de la demanda a las órdenes por las que se fijan las zonas de seguridad de algunas instalaciones de defensa.

El escrito se cierra solicitando la desestimación íntegra del recurso interpuesto.

11. Con fecha 13 de julio de 2005 el Letrado del Parlamento Vasco, mediante otrosí en su escrito de alegaciones, solicitó del Tribunal que fuera levantada anticipadamente la suspensión de la norma recurrida, esto es, sin que transcurra el plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE. La representación del Gobierno Vasco, también mediante otrosí a su escrito de alegaciones presentado el día 18 de julio de 2005, solicitó del Tribunal que levantara anticipadamente la suspensión.

La Sección Segunda acordó, en la providencia de 21 de julio de 2005 por la que incorporó a los autos los escritos de alegaciones presentados por las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno Vasco, no acceder a la solicitud de traslado a la representación del Parlamento Vasco de las alegaciones que realice el Abogado del Estado acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida, y oír al Abogado del Estado y a la representación del Parlamento Vasco sobre el levantamiento de la suspensión.

El día 1 de septiembre de 2005, el Letrado del Parlamento Vasco formuló sus alegaciones solicitando el levantamiento de la suspensión. Y el Abogado del Estado, con fecha 6 de septiembre de 2005, presentó las suyas sobre este incidente solicitando el mantenimiento de la suspensión del epígrafe recurrido.

Por Auto 351/2005, de 27 de septiembre de 2005, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del epígrafe 75.22, “Defensa”, del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

12. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el epígrafe 75.22, “Defensa”, del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

Según se recoge en la demanda del recurso y así se ha detallado en los antecedentes, la cuestión principal sobre la que gira la impugnación se localiza en la alegada invasión, por parte del mencionado epígrafe de la Ley 1/2005 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la competencia del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocida en el art. 149.1.23 CE, así como de la regulación estatal dictada en esta materia, con cita expresa de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Asimismo, aunque de modo subsidiario, el Abogado del Estado alega, también, la inconstitucionalidad del epígrafe impugnado por incidir en la competencia exclusiva del Estado sobre la defensa, contenida en el artículo 149.1.4 del texto constitucional.

Por su parte, el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco niegan que la Ley impugnada incurra en las infracciones constitucionales que se denuncian. Argumentan que la regulación estatal dictada por vía de norma reglamentaria desapodera a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución en materia medioambiental que le son propias, eliminando o excluyendo de los planes de descontaminación autonómicos aquellos suelos en los que se ubiquen instalaciones militares o se realicen actividades de dicha índole, lo que genera la creación de un ámbito ajeno al régimen general de la normativa medioambiental, que otorga dichas competencias, vía decreto, al Ministerio de Medio Ambiente. Por ello, las mencionadas instituciones vascas estiman que la solución a un posible conflicto entre las competencias de defensa y medio ambiente se encuentra en los mecanismos de cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas implicadas, que se prevén en la Ley estatal 10/1998 y en la propia Ley autonómica 1/2005. A lo expuesto, agregan que sería necesario delimitar, en definitiva, los conceptos de “medio ambiente” y de “defensa” para hacer posible el ejercicio competencial de las diversas Administraciones.

2. Antes de entrar a conocer el fondo del asunto que se nos plantea, procede que examinemos sumariamente el objeto y contenido de la Ley del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

La exposición de motivos de la Ley autonómica parte de la cita expresa del título V de la Ley del Estado 10/1998, de residuos, que procede a la regulación de los aspectos referidos a la declaración de suelos contaminados y atribuye a las comunidades autónomas las competencias en materia de declaración, delimitación e inventario de los citados suelos y contempla igualmente la reparación en vía convencional de la contaminación del suelo.

Tanto la propia exposición de motivos como el artículo 1 de la Ley 1/2005 señalan como su objeto primordial la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previniendo la alteración de sus características químicas derivada de acciones de origen antrópico. Destaca como objeto añadido el del “establecimiento del régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados y alterados existentes en dicho ámbito territorial, en aras de preservar el medio ambiente y la salud de las personas”. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1/2005, para la plena efectividad de tales fines, la Ley fija tres objetivos sobre los que descansa la política de protección del suelo diseñada en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son los de “prevenir la aparición de nuevas alteraciones en los suelos, dar solución a los casos más urgentes, y finalmente planificar a medio y largo plazo la resolución del pasivo heredado en forma de suelos contaminados”.

Ulteriormente, en su articulado, la Ley impugnada establece que la protección del suelo constituye un deber básico de las personas físicas o jurídicas poseedoras de suelos y de quienes sean sus propietarios, que conlleva la obligación de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de emitir informes y adoptar medidas preventivas, de defensa, de recuperación y de control y seguimiento, en los casos que aquélla determina.

El anexo II dispone un listado de “actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo”, entre las que el epígrafe 75.22 incluye la “defensa”, sin expresar ninguna otra precisión o referencia.

3. Una vez examinado el objeto de la Ley 1/2005 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debemos determinar, en primer lugar, cuál es el título competencial que ampara la adopción de la Ley impugnada. Y una vez identificado el título autonómico en que se fundamenta ésta, procederemos, en segundo lugar, a examinar cuál es el título competencial que ampara la adopción por el Estado de aquella normativa que se contrapone por las partes a la Ley autonómica impugnada. A la hora de realizar las operaciones referidas “este Tribunal no se halla vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)”.

a) Pues bien, en lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas, hay que señalar que, para determinar el título competencial que fundamenta la normativa autonómica impugnada es necesario atender, tanto a la finalidad como al contenido de la norma. La Ley 1/2005, que tiene por objeto la protección del suelo de la Comunidad Autónoma y la prevención de su contaminación, supone el desarrollo del título V de la Ley del Estado 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que encuentra su fundamento en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocida en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Así, la Ley 1/2005, por su finalidad y contenido, hallaría su título competencial en el art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia para “el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado” en materia de “medio ambiente y ecología”.

b) En segundo término y una vez determinado el título competencial que asiste a la Comunidad Autónoma para el dictado de la ley parcialmente impugnada, debemos proceder ahora a examinar el fundamento de la normativa estatal que se contrapone por las partes a la Ley autonómica, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Es necesario subrayar que la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, no se encuentra ya en vigor dado que la disposición derogatoria única de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, procedió a su expresa derogación, siendo por tanto ésta última la que habrá de tomarse en consideración, de conformidad con nuestra consolidada doctrina (por todas, las SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 7, o 82/2012, de 18 de abril, FJ 6), que ha declarado que “la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal”. La normativa estatal referida se completa con el ya citado Real Decreto 9/2005, que, aún aprobado en desarrollo de la Ley 10/1998, mantiene todavía su vigencia, toda vez que la nueva Ley no ha afectado a la materia que regulaba la anterior y tampoco ha sido aquél expresamente derogado.

Pese a la sucesión legislativa operada, la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en lo que ahora es de interés, contiene similares previsiones que la Ley 10/1998, que aquella deroga. Así, establece como deberes de las Comunidades Autónomas los de elaborar inventario, listas de prioridades y verificación, así como de aprobar y publicar por parte del Gobierno del Estado una lista de actividades potencialmente contaminantes. Contiene, igualmente, la Ley 22/2011 la declaración de que “lo establecido en esta Ley se entiende sin perjuicio de las previsiones recogidas en la normativa de la Defensa Nacional” (disposición adicional cuarta).

Por su parte, el Real Decreto 9/2005 por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, prevé en su disposición adicional única, referida a los suelos destinados a instalaciones o actividades militares:

“Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares.

En el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Ministro de Defensa aprobará, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de dichos suelos, que se ajustará a los requisitos técnicos contenidos en este real decreto.”

Si bien tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril, como el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, se fundamentan en el título competencial estatal referido a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocido en el artículo 149.1.23 de la Constitución, las concretas previsiones que suponen el establecimiento de una excepción al régimen de aplicación de las normas básicas sobre medio ambiente en un ámbito sectorial concreto se fundan en la competencia que tiene atribuida el Estado *ex* art. 149.1.4 CE. Así, en efecto, este Tribunal ha señalado que “las reglas básicas … pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias” [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 5 y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)]. En el presente supuesto, el Estado se remite a un marco normativo específico para el tratamiento de suelos contaminados en los que se ubiquen instalaciones militares o se desarrollen actividades de dicha naturaleza, pues es en tales ámbitos espaciales donde se materializa el funcionamiento y el adiestramiento y perfeccionamiento del Ejército, necesarios para el mejor cumplimiento de la función que este tiene constitucionalmente encomendada (art. 8.1 CE), por lo que es posible considerar que esta excepción al régimen de aplicación de las normas básicas sobre medio ambiente tiene su fundamento en el ejercicio por el Estado de su título competencial sobre Defensa y Fuerzas Armadas previsto en el artículo 149.1.4 CE.

Cierto es que los suelos sobre los que se asienten instalaciones militares o sobre los que se desenvuelva la actuación de las Fuerzas Armadas pueden ser susceptibles de contaminación o de alteración, en los términos legalmente previstos [artículo 3, apartado x) de la Ley estatal 22/2011 o del artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2005], lo que exige su adecuado tratamiento de prevención, control o reparación, en su caso, pero la normativa del Estado ha excluido expresamente el sometimiento de aquellos suelos a la normativa general, previendo para los mismos un régimen específico de protección que ha de aprobar el Ministerio de Defensa, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente y en el plazo de los dos años que se señala en el párrafo segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005.

4. Una vez hemos constatado que la norma autonómica se ha dictado en ejercicio de la competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución del medio ambiente [art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco] y que las normas del Estado, que se remiten a un marco normativo específico para el tratamiento de suelos contaminados en los que se ubiquen instalaciones militares, se han aprobado en ejercicio de la competencia del Estado en materia de defensa (art. 149.1.4 CE), estamos ya en condiciones de analizar el problema de inconstitucionalidad planteado.

Por lo pronto debemos comenzar advirtiendo que tratándose de un problema suscitado con ocasión del desarrollo por el legislador autonómico de una normativa básica estatal, lo primero que hay que destacar es que la ley básica estatal que en este caso se desarrolla excluye de su ámbito material de aplicación los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares, de modo que respecto a ellos la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencia alguna de desarrollo y ello determinaría la nulidad del epígrafe 75.22, “Defensa” del anexo II de la Ley del Parlamento Vasco 1/2005, en la medida en que se refiere genéricamente a “defensa” entre las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes de suelo sin excluir de su aplicación aquellos suelos de titularidad pública.

Por lo que se refiere a los restantes suelos afectos a la defensa, hemos de señalar que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia de competencias estatales y autonómicas derivadas de títulos jurídicos distintos, por lo que para la resolución del caso debemos recordar nuestra doctrina sobre tal supuesto de concurrencia competencial.

Al respecto, una consolidada doctrina de este Tribunal, centrada en la concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos sobre un mismo territorio aunque derivadas de títulos jurídicos distintos (por todas, la STC 82/2012, de 18 de abril, FFJJ 3 y 4, que cita otras anteriores) ha coincidido en destacar los siguientes aspectos característicos:

a) En primer lugar, que las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. “De esta forma resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudirse a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales —estatal y autonómico— que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a cohonestarse.

b) “Para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio... y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas.”

c) En todo caso, “determinada la preferencia de la competencia estatal en virtud de su carácter más específico y, por consiguiente, la posibilidad de condicionar, en el ejercicio de una competencia dotada de una clara dimensión espacial como es la establecida en el artículo 149.1.4 CE, la concurrente competencia autonómica... también tenemos establecido que esa preferencia no ha de ser entendida en términos absolutos (al respecto SSTC 14/2005, de 31 de enero, FJ 5, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10)” sino que “la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales (al respecto, STC 166/2000, de 15 de junio, FJ 3 y doctrina allí citada).”

Por tanto, las reglas que sintetizan nuestra doctrina en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos sobre un mismo espacio físico se ciñen a destacar, de una parte, la preferencia por las técnicas de concertación y de colaboración entre las administraciones públicas correspondientes, que habrán de venir debidamente previstas en sus normativas legales correspondientes; y, de otro lado, para el supuesto de que no sea posible acudir a aquéllas, habrá que determinar, de entre los que concurren, cuál sea el título prevalente en función del interés general concernido, siempre con la modulación de que tal preferencia no deba ser entendida en términos absolutos si obedecen a objetos distintos y no interfieren o perturban el ejercicio de las competencias prevalentes.

5. Puesto que en el presente proceso se impugna la Ley autonómica, debemos examinar únicamente el modo concreto en que la Comunidad Autónoma ha pretendido ejercer las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente, con la finalidad de comprobar si la norma autonómica impugnada interfiere en el ejercicio de la competencia estatal.

No obstante, conviene recordar que este Tribunal ha señalado que, “también en materia de defensa nacional, las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación (STC 82/2012, FJ 3). De esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares …estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y, en especial, los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia…, y así podrán instarlo las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las acciones que les competen” [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 7, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)].

A la vista de lo anterior, es momento ya de analizar el modo concreto en que la Comunidad Autónoma ha pretendido ejercer las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente.

La Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, al incluir en su epígrafe 75.22 del anexo II que recoge las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, las de “defensa” somete a su legislación medioambiental la actividad de defensa que se desarrolle en su territorio. Ello supone la aplicación del régimen jurídico de prevención, supervisión y reparación contenido en la Ley 1/2005 a toda clase de suelos potencialmente contaminados o alterados, sin establecer ningún tipo de distinción ni tampoco de limitación en función del uso militar al que se encuentren destinados aquellos suelos, lo que lleva indefectiblemente a la consecuencia de que aquél régimen regirá también para los suelos del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca destinados al uso de las Fuerzas Armadas. Así, la eventual actuación del órgano autónomo vasco previsto en la Ley para la supervisión de todas las medidas de protección y reparación de los suelos y actividades potencialmente contaminantes, necesariamente incidirá en el ámbito propio del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que constituyen uno de los elementos esenciales del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa.

En efecto, la lectura del contenido de la Ley 1/2005, que tiene un alcance general para todos los suelos contaminados y alterados existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca (artículo 1 de la Ley), permite advertir que serán de aplicación a éstos, cualquiera que sea su naturaleza, titularidad o actividad que se realice sobre ellos, las siguientes previsiones: la obligatoriedad de remitir al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma informes de la calidad del suelo que soporte actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo por parte de cualesquiera personas que sean titulares de aquéllas, ya lo sean públicas como privadas, debiéndolo hacer con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se establezca de acuerdo con las diferentes categorías de las actividades e instalaciones y su posible afección sobre el suelo (artículo 6); además, las personas físicas o jurídicas titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo están obligadas a adoptar las medidas preventivas y de defensa que el órgano ambiental imponga y que sean necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes y eliminar o minimizar los efectos en el suelo derivados de las mismas (artículo 7.1); por su parte, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, por razones de urgencia y excepcionalidad, podrá, por resolución motivada, ordenar al titular de la actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo la adopción de medidas preventivas y de defensa (artículo 7.3); igualmente, los artículos 11 y ss. de la Ley dotan al órgano competente de la Comunidad Autónoma de una serie de instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo; así, el artículo 17 somete a autorización autonómica la instalación o ampliación de una actividad en un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante, quedando sometido a un trámite de información pública el otorgamiento de dicha autorización (artículo 20); además, se contemplan potestades de inspección y vigilancia, por las que los titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo estarán obligados a prestar su colaboración a las autoridades autonómicas competentes, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras y recogida de información o cualquier otra actuación requerida para el ejercicio de sus competencias (artículo 39). Y, por último, contiene un régimen sancionador para quiénes incumplieren las prescripciones impuestas (artículos 40 y ss.).

La inclusión del epígrafe 75.22, referido a la actividad o a las instalaciones de “Defensa”, en la relación establecida en el anexo II —que recoge las que potencialmente son susceptibles de generar contaminación del suelo—, sin establecer ningún tipo de acotación o de modulación en relación con las obligaciones que se establecen supone una interferencia y una perturbación del ejercicio de las competencias estatales. Así, la Comunidad Autónoma Vasca no puede sujetar los suelos afectos al uso militar al régimen general y completo de control establecido por la Ley autonómica pues la eventual actuación del órgano autónomo vasco previsto en la Ley para la supervisión de todas las medidas de protección y reparación de los suelos y actividades potencialmente contaminantes —y que incluye, entre otras, la posibilidad de que se ordene al titular de la actividad o instalación la adopción de medidas, el sometimiento a autorización autonómica de la ampliación de la actividad o ciertas potestades de inspección y vigilancia, todas ellas acompañadas de un régimen sancionador para quienes incumplan las prescripciones impuestas—, necesariamente incide en el ámbito propio del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que constituye uno de los elementos esenciales del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa.

Por lo expuesto, debe concluirse que el epígrafe 75.22, “Defensa”, del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, al incluir en su régimen general de aplicación los suelos adscritos a la defensa, invade de forma constitucionalmente inadmisible las competencias estatales, en los términos y con los razonamientos que ya hemos expuesto.

En consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad de dicho epígrafe.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del epígrafe 75.22 “Defensa” del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

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

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 193/2014, de 20 de noviembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 308, de 22 de diciembre de 2014)

ECLI:ES:TC:2014:193

Conflicto positivo de competencia 5431-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

Competencias sobre educación y profesiones tituladas: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales relativos a los cursos de formación y la acreditación de la capacitación profesional (STC 170/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina de la STC 170/2014 [FFJJ 2, 3]

2. La competencia ejecutiva en que consiste la labor de acreditación de los cursos de capacitación para ejercer la profesión de abogado o procurador corresponde al Estado, en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al mismo por el primer inciso del art. 149.1.30 CE (STC 170/2014) [FJ 3 a)].

3. El art. 149.1.30 CE, en el inciso primero, se refiere tanto a títulos académicos como a los profesionales, y en ambos casos reserva al Estado toda la función normativa (STC 170/2014) [FJ 3 b)].

4. El contenido único para todo el territorio español de la evaluación para el acceso a la abogacía y la procura en cada convocatoria es una opción que puede legítimamente adoptar el Estado en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al Estado por el primer inciso del art. 149.1.30 CE (STC 170/2014) [FJ 3 c)].

5. La participación de representantes del Estado en las comisiones evaluadoras para el acceso a la abogacía y a la procura forma parte de la regulación de competencia estatal, y no pasa de ser un mecanismo de coordinación y cooperación en relación con unas pruebas que tienen una validez y un alcance nacional, y en las que hay que garantizar la adecuada homogeneidad (STC 170/2014) [FJ 3 c)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de octubre de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. La pretensión instada se apoya en las alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) El desarrollo reglamentario contenido en el Real Decreto 775/2011, y formulado al amparo de la habilitación conferida al Gobierno por la disposición final segunda de la Ley 34/2006, reproduce las extralimitaciones advertidas en la norma legal —objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007— y añade nuevas afectaciones a las competencias de la Generalitat de Cataluña.

El contenido material del Real Decreto 775/2011 guarda relación con dos materias. Por una parte, en cuanto establece los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales como requisito para el ejercicio de tales profesiones, se encuadra en el ámbito de las profesiones tituladas. Por otra parte, dado que se regula una formación oficial y reglada de nivel de postgrado, los cursos preceptivos para el acceso a estas profesiones se inscriben en la formación profesional inicial a la que se refieren los arts. 3.2 e) y 39.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que forma parte del sistema educativo. La exclusión por la Ley Orgánica de educación del nivel universitario dentro de la formación profesional reglada, pero ello no presupone que haya pretendido configurar una categoría cerrada, limitada a los ciclos formativos que en ella se establecen. A su vez, en la medida en que estos cursos de formación profesional reglada se configuran como cursos universitarios de postgrado que confieren un título académico, su regulación cae en el ámbito de la enseñanza universitaria.

b) De los títulos competenciales invocados por la disposición final primera del Real Decreto 775/2011, el art. 149.1.1 CE no resulta idóneo, en la medida en que las condiciones de capacitación profesional, en sí mismas, no constituyen condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Este título competencial puede legitimar el establecimiento de un título académico y profesional único, así como la previsión de una evaluación única o la sujeción de la formación especializada y de las evaluaciones a los principios de no discriminación y de accesibilidad universal, o la garantía de la igualdad de oportunidades a través de ayudas y becas. Pero en ningún caso habilitaría al Estado para la fijación de la totalidad de las condiciones de capacitación para el ejercicio profesional, ni para la asignación a órganos estatales de las actuaciones ejecutivas necesarias para acreditar dichas condiciones de capacitación. El art. 149.1.1 CE sólo tiene alcance normativo, limitado, además, a la fijación de las condiciones básicas de igualdad del derecho constitucional concernido [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b); 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12; y 1/2011, de 14 de febrero, FFJJ 5 y 9].

Por su parte, el art. 149.1.6 CE carece de virtualidad para legitimar el establecimiento de los requisitos necesarios para ejercer estas profesiones, pues las reglas procesales no tienen una relación directa con el nivel de capacitación.

El primer inciso del art. 149.1.30 CE sí faculta al legislador estatal para imponer normativamente los títulos de abogado y procurador como requisito para el ejercicio de dichas profesiones, y para determinar las condiciones para su obtención, homologación y expedición. La exigencia de cursar una formación especializada superior de postgrado también ha de entenderse amparada en el inciso segundo del citado precepto constitucional, que otorga al Estado la competencia para establecer las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. Sin embargo, en ambos casos constituye una competencia compartida con las que los arts. 125.4, 131 y 172 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuyen a la Generalitat de Cataluña, lo que impide que la regulación estatal agote todo el espacio normativo y reserve a órganos estatales las competencias de ejecución que no tienen acomodo en los supuestos excepcionalmente admitidos por la jurisprudencia constitucional (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

c) La contestación al requerimiento de incompetencia contiene una novedosa invocación de otros títulos competenciales, al poner en conexión los ya citados con los apartados 5 y 18 del art. 149.1 CE.

El art. 149.1.5 CE no ampara la regulación controvertida en la medida en que abogados y procuradores no forman parte del Poder Judicial, ni actúan al servicio de la función jurisdiccional, sino en representación y defensa de los usuarios del servicio público de la Justicia. Pero, incluso si se aceptara que el art. 149.1.5 CE (en el ámbito de la “administración de la Administración de Justicia”) permite que el Estado regule las condiciones de acceso y ejercicio de estas profesiones, el Real Decreto 775/2011 incurriría en vulneración de los arts. 101 a 109 EAC, por su regulación pormenorizada y por haber asignado a órganos estatales la práctica totalidad de las funciones ejecutivas.

No hay inconveniente en admitir que el art. 149.1.18 CE puede amparar las prescripciones legales y reglamentarias que regulan la intervención de los colegios profesionales de abogados y procuradores en el sistema de acceso a las respectivas profesiones (que no son objeto de esta reivindicación competencial).

La contestación al requerimiento de incompetencia alude asimismo a la necesidad de homologar el modelo español de acceso a estas profesiones con el que rige en el resto de países de la Unión Europea. Como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley 34/2006, dicha homologación no constituye una exigencia derivada del derecho comunitario, sino una muy respetable petición de los colegios profesionales. En todo caso, el hipotético imperativo comunitario no podría aducirse para justificar la regulación impugnada, ya que el Estado no tiene el monopolio de la integración del derecho comunitario al derecho interno (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 155/1991, de 10 de julio, 236/1991, de 12 de diciembre, y 79/1992, de 28 de mayo), y la homogeneización de modelos pretendida puede alcanzarse mediante las competencias normativas que el art. 149.1.30 CE reconoce al Estado.

d) El Real Decreto 775/2011 ha invadido la competencia exclusiva autonómica sobre ejercicio de las profesiones tituladas, *ex* art. 125.4 EAC, al regular exhaustivamente el proceso de formación y evaluación de la capacitación profesional de los aspirantes, y al atribuir a órganos estatales las siguientes funciones ejecutivas: la acreditación y expedición de títulos profesionales; la determinación de los contenidos de las pruebas de evaluación; la convocatoria y realización de los exámenes; y la designación y funcionamiento de las comisiones de evaluación. La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71 *in fine*, se ha pronunciado sobre su constitucionalidad y alcance. El precepto estatutario habilita a la Generalitat de Cataluña para regular el ejercicio de las profesiones tituladas (y el sistema de acceso a la profesión puede considerarse una condición para el ejercicio), así como para realizar las actuaciones administrativas de aplicación que sean precisas, siempre con pleno respeto a las normas generales relativas a los títulos académicos y profesionales que haya dictado el legislador estatal.

Por otra parte, al reglamentar el sistema de formación especializada como requisito para la obtención de los correspondientes títulos profesionales, también se han vulnerado las competencias autonómicas en materia de educación y, singularmente, en materia de enseñanza universitaria, atribuidas por los arts. 131 y 172 EAC, en la medida en que no se han respetado las competencias ejecutivas que dichos preceptos le atribuyen respecto a la acreditación o verificación de los cursos de formación, a la expedición de los títulos oficiales correspondientes y a la gestión de los fondos estatales destinados a las ayudas personalizadas al estudio. La configuración legal y reglamentaria de esta formación sitúa esta regulación en la materia educación, bien en el ámbito de la enseñanza profesional reglada (si se pone el acento en su condición de cursos destinados a la obtención de un título profesional), bien en el ámbito de la enseñanza universitaria (si se opta por considerar prevalente su condición de curso universitario de postgrado). Al margen de que requieran adicionalmente la acreditación ministerial, la Ley 34/2006 ha otorgado a los cursos de formación especializada impartidos por las universidades la condición de formación oficial y reglada, de nivel universitario de posgrado, sujeta al régimen de precios públicos y a las condiciones de verificación establecidas para los títulos universitarios, como se infiere del art. 4.1 en relación con el art. 2.2. Esa misma condición debe predicarse de los cursos organizados por las escuelas de práctica jurídica, ya que su realización queda condicionada a la celebración de un convenio con una universidad pública o privada, por el que se garantice el cumplimiento de las exigencias generales previstas para los primeros (art. 5.2), quedando por ello sujetos también a las condiciones de verificación establecidas para los títulos universitarios [art. 4.1 c)] del Real Decreto 775/2011).

e) En el desarrollo reglamentario de la acreditación de los cursos de formación, se han establecido dos procedimientos de acreditación distintos, según se trate de los organizados e impartidos por las escuelas de práctica jurídica homologadas (art. 6) o por las universidades (art. 7).

En el procedimiento relativo a las escuelas de práctica jurídica, las funciones ejecutivas de evaluación de calidad y acreditación atribuidas a órganos estatales en el art. 6.1 a) y c), 2 y 3, comportan la vulneración del art. 125.4 EAC, en la medida en que los cursos de formación especializada constituyen una condición para el ejercicio de las profesiones de abogado y de procurador. Y suponen asimismo una lesión de las competencias que en materia de evaluación y garantía de la calidad del sistema educativo otorga a la Generalitat el art. 131, 2 d) y 3 a) EAC, en la medida en que dichos cursos tienen la condición de formación profesional inicial reglada del sistema educativo.

Regulado en el art. 7, el procedimiento de acreditación de los cursos organizados e impartidos por universidades se inicia conjuntamente y sigue una vía parcialmente paralela al procedimiento de verificación de los títulos universitarios que regula el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, aunque se bifurcan posteriormente para dar lugar a trámites y resoluciones distintas. Por la remisión efectuada a este último, la evaluación de la calidad queda conferida a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o al órgano autonómico de evaluación (en Cataluña, la Agencia catalana de calidad), de modo respetuoso con las competencias ejecutivas autonómicas, atendida la triple vertiente de tales cursos como condición para el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC), formación profesional reglada inicial [art. 132, 2 d) y 3 a) EAC], y enseñanza universitaria de postgrado [artículo 172.2 f ) EAC]. Por el contrario, la reserva de la acreditación y su renovación a órganos estatales (apartados 3 y 4 del art. 7) vulnera estas mismas competencias, al tratarse de un curso de formación profesional inicial de nivel universitario establecido como condición para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.

Finalmente, el art. 4.2, por su conexión con los arts. 6 y 7, incurre en la misma vulneración de competencias imputada a estos preceptos.

f) El art. 13 regula los requisitos que deben cumplir los profesores que impartan la fase teórica de los cursos de formación especializada. No hay obstáculo en admitir que, desde la perspectiva competencial, corresponde al Estado *ex* art. 149.1.30 CE establecer la proporción de profesorado universitario y profesionales ejercientes. Pero no es el caso de la exigencia de que los profesores universitarios tengan una relación estable con una universidad, que afecta al régimen del profesorado universitario, o de la regulación relativa a los años de ejercicio de los profesionales, que incide en el ejercicio profesional de abogados y procuradores, al determinar quiénes están, por razón de su antigüedad en el ejercicio profesional, habilitados para ejercer como docentes en los cursos de formación profesional. Y, en último término, estas exigencias inciden en la materia de formación profesional reglada en la que se inscriben tales cursos, ya que está prefigurando la composición de su cuerpo docente. De conformidad con los arts. 125.4, 131.2 j) y 172.2 e) EAC, corresponde a la Generalitat de Cataluña determinar los períodos de colegiación como ejercientes exigibles a los docentes profesionales y concretar el vínculo con la universidad que deben acreditar los profesores universitarios para formar parte del personal docente de los cursos de formación profesional especializada, así como establecer cuantas determinaciones relativas a la titulación y la cualificación del profesorado y al resto de aspectos de la docencia estime oportunas para asegurar los objetivos de esta formación especializada.

La regulación de las prácticas externas contenida en el art. 16, vista su naturaleza material como parte de un curso de formación profesional reglada inicial de nivel universitario, y vista la función docente asignada por la Ley a los profesionales ejercientes, ha vulnerado las competencias autonómicas sobre el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC), en materia de inspección y evaluación interna del sistema educativo y sobre el personal de la Administración educativa [art. 131, 2 d) y 3 j) EAC] y sobre la evaluación y la garantía de la calidad y la excelencia de los estudios universitarios (art. 172.2.1 EAC).

Procede asimismo declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley 34/2006, en cuanto que no remite a las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario de estos aspectos.

g) El desarrollo reglamentario del art. 7 de la Ley 34/2006, contenido en los arts. 17.1 y 4, 18.1 y 3 y 19.2 del Real Decreto 775/2011, incurre en extralimitaciones competenciales análogas a las del precepto legal de cobertura, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007.

Nada hay que objetar al contenido único de las pruebas de evaluación, pero la garantía del derecho a la igualdad no justifica que la fijación del contenido único quede reservada en exclusiva a un órgano estatal, ni tampoco que el contenido de las pruebas sea idéntico, condición adicionalmente impuesta por el art. 17.1 del Real Decreto 775/2011. La igualdad en la evaluación de los aspirantes no quedaría en modo alguno perjudicada si la determinación del contenido de la pruebas se reservase a una comisión mixta integrada por el Estado y las Comunidades Autónomas, fórmula que resultaría respetuosa con el art. 125.4 EAC. Tampoco resultaría afectada si una parte de los programas se reservase a materias del derecho propio de las Comunidades Autónomas, tal como prevé el propio art. 7.7 de la Ley 34/2006, lo que lógicamente determinaría programas parcialmente distintos y pruebas de evaluación sobre contenidos parcialmente distintos. El art. 17, apartados 1 y 4, al atribuir al Ministerio de Justicia la competencia para determinar el contenido único e idéntico de las pruebas de evaluación, vulnera el art. 125.4 EAC.

Tanto la convocatoria de las evaluaciones como la recepción de las solicitudes de participación y de los resultados de la evaluaciones constituyen actuaciones aplicativas cuya asignación a los órganos estatales indicados en el art. 18, apartados 1 y 3, del Real Decreto 775/2011, no tiene amparo en el art. 149.1.30 CE y vulnera las competencias que el art. 125.4 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña sobre el ejercicio de las profesiones tituladas.

El art. 19.2, al concretar la composición de las comisiones de evaluación y establecer su dependencia funcional del Ministerio de Justicia, sobrepasa lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, de alcance limitado a la función normativa, sin habilitar al Estado la asunción de estas actividades ejecutivas, que corresponden a la Generalitat de Cataluñ*a* ex art. 125.4 EAC.

h) En desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006, el art. 9 del Real Decreto 775/2011 ha referido al Gobierno del Estado el otorgamiento de las becas y ayudas para los licenciados en Derecho que aspiren a obtener las titulaciones profesionales aquí reguladas. Al no contemplar la territorialización de estas becas y ayudas, pugna con la doctrina contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 8 b) y vulnera la competencia sobre la tramitación y concesión de las subvenciones que el art. 114.3 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en relación con las materias de su competencia ejecutiva, en este caso en virtud de los arts. 125.4, 131.2 y 3 y 172.2 EAC.

2. Mediante providencia de 7 de noviembre de 2011, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a los efectos establecidos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Por último, se decidió su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Mediante escrito presentado el 16 de noviembre de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, petición que le fue concedida por providencia del Pleno de 17 de noviembre de 2011. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 28 de diciembre de 2011, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) Con amparo en el art. 149.1.30 CE, primer inciso, tanto la Ley 34/2006 como su Reglamento regulan las condiciones de obtención, expedición y homologación de dos títulos profesionales: el de Abogado y el de Procurador de los Tribunales. De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8), esta habilitación comprende la competencia para homologar (mediante la correspondiente acreditación) la formación necesaria para acceder al título y la concreta expedición de los mismos tras el proceso evaluador previsto. No estamos ante el ejercicio de competencia alguna sobre titulaciones académicas, ni se está incidiendo en la actividad docente; la normativa estatal únicamente aprovecha las capacidades y la experiencia de las universidades y las corporaciones afectadas para integrarlas en el proceso de formación de los nuevos profesionales.

Compartiendo el criterio de la demanda sobre la relevancia del art. 1491.30 CE, son asimismo relevantes los títulos competenciales siguientes:

(i) El art. 149.1.6 CE, en cuanto que abogados y procuradores son actores esenciales del proceso. La Ley 34/2006, al regular el acceso a estas profesiones, está estableciendo los requisitos para que puedan realizar válidamente actos procesales, incidiendo en la efectiva realización del requisito procesal de la postulación en su doble vertiente: defensa técnica y representación (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 42).

(ii) El art. 149.1.5 CE, debiendo destacarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) regula a los abogados y procuradores en el título II del libro VII (arts. 542-546). En un sistema como el español, de postulación generalmente obligatoria, el acceso de la parte y de su pretensión al proceso se efectúa a través de procurador legalmente habilitado; la dirección del mismo, por abogado habilitado para ejercer su profesión. Tal y como está configurado legalmente el acceso a la jurisdicción, resultan nucleares en el ejercicio de la potestad jurisdiccional las figuras de abogado y procurador y, más concretamente, la determinación de los requisitos para obtener la habilitación necesaria legalmente para acceder al proceso, dado que es mediante esa habilitación como tienen entrada en el proceso las partes y se articulan sus pretensiones.

No entra en juego la cláusula subrogatoria autonómica por varios motivos: en primer lugar, por la expresada relación directa con el ejercicio de la función jurisdiccional, núcleo inaccesible del art. 149.1.5 CE; en segundo lugar, por su evidente dimensión supraautonómica (por lo que sería trasladable la doctrina sobre los cuerpos nacionales recogida en la STC 56/1990, FFJJ 10 y 11 a); y, en tercer lugar, porque la cláusula subrogatoria únicamente opera respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no de otras normas como la Ley 34/2006.

(iii) El artículo 149.1.1 CE también es relevante porque la legislación estatal está determinando las condiciones básicas para la libertad de “elección de una profesión y oficio” (art. 35.1 CE) y, más concretamente, para “el ejercicio de las profesiones tituladas” (art. 36 CE), tal y como, entre otros, resulta del ATC 240/2002, de 26 de noviembre, FJ 4. En otro plano, también se estaría incidiendo en la libertad de empresa (art. 38 CE). Además, como señala la exposición de motivos de la Ley 34/2006, esta regulación se relaciona directamente con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de asistencia letrada (art. 24 CE, STC 215/2003, de 1 de diciembre), de asistencia de abogado al detenido (art. 17.3 CE).

(iv) En cuanto al art. 149.1.18 CE, *mutatis mutandi*, resulta aplicable al caso la doctrina de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9. Aun cuando no ha suprimido el requisito de la colegiación, el acceso a las profesiones de abogado y procurador se somete a una verificación y a una autorización administrativa previa a la colegiación y al ejercicio de la actividad, en la que se involucra a las corporaciones profesionales. En definitiva, en tanto la habilitación a través del título nacional se configura como requisito de la colegiación, afecta a un elemento esencial del régimen corporativo, máxime en unas profesiones en las que tal colegiación se configura como requisito de acceso al ejercicio profesional. Teniendo la normativa estatal como objetivo el establecimiento de titulaciones únicas que posibiliten la existencia de profesiones nacionales, resulta asimismo aplicable la doctrina sentada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 24. También aquí se trata de garantizar una formación común a los profesionales que asegure la igualdad de las partes en el acceso a la jurisdicción.

b) En los términos en que el art. 125.4 EAC ha sido interpretado por la STC 31/2010, FJ 71, la expresión “respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales” sólo puede entenderse en el sentido de que incorpora la doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE, ya expuesta.

El adecuado encaje de ambos preceptos implica que la competencia estatal abarcaría todo lo relativo a los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión, es decir, es previa al ejercicio profesional; de su lado, el título autonómico se referiría al concreto ejercicio profesional, una vez que se ha accedido a la capacitación necesaria. A esta interpretación parece apuntar la propia redacción del art. 125.4 a) EAC.

La demanda trata de reconducir el conflicto a las competencias autonómicas en materia educativa (arts. 131 y 172 EAC). Sin embargo, el objeto de esa normativa no es establecer las “normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución”; únicamente está enunciando las condiciones para acceder al ejercicio de dos profesiones tituladas. El debate no es nuevo; y, en otros procesos, el Tribunal ha resuelto la concurrencia mediante la aplicación no del título genérico educativo sino del más específico, normalmente coincidente con el material relativo al sector de actividad profesional que se regulaba (a título de ejemplo, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8).

Por otra parte, la Ley 34/2006 no afecta a los títulos universitarios de grado o postgrado, que seguirán rigiéndose por su normativa específica y sometiéndose a la evaluación de calidad prevista en la Ley Orgánica de universidades.

c) El reproche de falta de intervención autonómica en el procedimiento de acreditación de los cursos de formación organizados por las escuelas de práctica jurídica (art. 6) no se compadece con lo dispuesto en el apartado 2 b) del precepto, que introduce un intenso mecanismo colaborativo consistente en la exigencia de informe preceptivo de las Comunidades Autónomas, quedando así garantizado que el interés de éstas se haya de tomar en cuenta en la resolución que finalmente adopte el Estado. Este mecanismo de colaboración fue aceptado ya por la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 7.

Del artículo 7 se impugnan sus apartados 3 y 4, que regulan la acreditación estatal de los cursos de formación impartidos por las universidades. Dicha acreditación se otorga sólo cuando la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o los análogos órganos de evaluación autonómicos hayan expedido la correspondiente certificación. La resolución estatal se convierte así en una simple homologación formal que integra una decisión de fondo adoptada por los órganos evaluadores de la actividad universitaria, resultando difícil imaginar un mecanismo colaborativo más intenso.

d) A los arts. 13 y 16 no se hace otro reproche que el de haber desarrollado efectivamente las previsiones de la Ley 34/2006 en ejercicio de la habilitación recogida en su disposición final segunda. La tesis de la parte actora sobre el alcance de la competencia estatal de regulación y de la competencia ejecutiva del art. 112 EAC resulta absolutamente contradicha por la STC 31/2010, FJ 61.

La finalidad del art. 13 del Real Decreto 775/2011 es garantizar la existencia de una habilitación nacional o estatal homogénea. La imposición de un período mínimo de tres años de ejercicio profesional para desarrollar la actividad docente está directamente relacionada con la vocación de dotar a estos cursos formativos de una dimensión práctica. La exigencia de una relación estable con una universidad aparece asimismo conectada con el interés de garantizar una formación de una homogénea calidad mínima. En ambos casos, estos requisitos conectan directamente con las competencias estatales citadas más arriba, singularmente con las previstas en los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

En cuanto al art. 16, que se limita a establecer una serie de exigencias para las tutorías de las prácticas externas, basta añadir a lo ya razonado que esta regulación está directamente conectada con la finalidad del conjunto normativo estatal: garantizar una formación de calidad homogénea, tanto teórica como práctica, con amparo en las repetidas competencias estatales.

e) En la regulación de la evaluación de la capacitación profesional, la demanda dirige a los arts. 17.1 y 4, 18.1 y 3 y 19.2 del Real Decreto 775/2011 idéntico reproche que al art. 7 de la Ley 34/2006. Esta fase nada tiene que ver ya con el proceso de formación, sino que se trata directa y específicamente de disciplinar el acceso a las profesiones, debiendo por tanto descartarse la aplicación de los títulos autonómicos relativos a educación. De no acogerse esta interpretación, la constitucionalidad de la normativa estatal deriva de la posibilidad de que el Estado pueda reservarse determinadas competencias ejecutivas al amparo del art. 149.1.30 CE, como garantía de la finalidad perseguida por el precepto constitucional, que no es otra que garantizar la homogeneidad en el acceso a las profesiones tituladas, para hacer efectivo el principio de libre circulación de personas previsto en el art. 139.2 CE. Si el Estado puede efectivamente expedir y homologar los títulos, no cabe duda de que también ha de poder convocar las pruebas que den acceso a la profesión.

Además, los arts. 7.3 de la Ley 34/2006 y 19.2 del Real Decreto 775/2011 articulan el principio de colaboración entre las distintas Administraciones, integrando representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones afectadas. En una impecable técnica colaborativa, el titular de la competencia normativa integra en el proceso de decisión las voluntades de los sectores con intereses en la formación de los profesionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9). No se asumen indebidamente competencias autonómicas por el hecho de integrar representantes de la Administración del Estado en un órgano que ejerce funciones de ejecución, dado que los títulos competenciales de los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional, otorgan facultades ejecutivas al Estado.

El art. 17 del Real Decreto 775/2011 realiza el desarrollo reglamentario a que invita el artículo 7.5 de la Ley 34/2006. El elemento clave para el cumplimiento de la finalidad de homogeneidad, a través de la competencia estatal ejercitada al amparo de los títulos reiteradamente invocados, es que la evaluación final tenga un contenido común, que sólo puede garantizarse atribuyendo al Estado la competencia para fijar el contenido concreto de cada evaluación.

La Ley 34/2006 distingue entre el contenido de la evaluación, único para todo el territorio (art. 7.5), y los concretos programas “que contemplarán también materias relativas al Derecho propio de las Comunidades Autónomas” (art. 7.7). El art. 17 del Real Decreto 775/2011 se refiere estrictamente al contenido de la evaluación, no a los programas. El contenido de la evaluación se fija en cada convocatoria por el Ministerio de Justicia a través de un procedimiento que admite propuestas de las distintas entidades concernidas, entre ellas las Comunidades Autónomas, que pueden así incorporar su parecer sobre los contenidos que deben figurar en cada proceso evaluador. Lógicamente la decisión final sobre ese contenido debe atribuirse a un órgano con competencia sobre todo el territorio nacional, que resuelva homogéneamente, de modo que quede preservada la finalidad del conjunto normativo estatal de garantizar una formación mínima uniforme de estos profesionales en todo el Estado.

f) Al art. 9 del Real Decreto 775/2011 se le reprocha que no prevea la territorialización de las dotaciones presupuestarias estatales, ni reconozca a las Comunidades Autónomas la gestión de las becas y ayudas, por los mismos motivos que llevaron a la Generalitat a discutir la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006. El conflicto presenta en este punto un carácter preventivo, dado que la norma no prejuzga la forma de gestión de estas becas. Por otro lado, aunque —en una interpretación ciertamente forzada— se aceptase que ha quedado impedida la territorialización de las becas, al disponer el Estado de facultades ejecutivas en virtud de las competencias previstas en los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE, su capacidad subvencionadora se extendería también a los actos de ejecución [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 c)].

4. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia instado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

Sostiene el órgano promotor del conflicto que el desarrollo reglamentario de la Ley 34/2006 reproduce las extralimitaciones allí advertidas, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, y añade nuevas vulneraciones de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña por el Estatuto de Autonomía de Cataluña en sus arts. 125.4 (ejercicio de profesiones tituladas), 131 (educación) y 172 (enseñanza universitaria).

Por su parte, el Abogado del Estado insta la íntegra desestimación del conflicto, por considerar que la regulación controvertida responde a la competencia estatal recogida en el primer inciso del art. 149.1.30 CE (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales). Expone asimismo la relevancia de otros títulos competenciales, concretamente de los recogidos en el art. 149.1 CE, reglas primera (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), quinta (Administración de Justicia), sexta (legislación procesal) y décima octava (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en su aplicación a las corporaciones profesionales).

2. Antes de examinar el fondo de esta controversia, son necesarias dos precisiones previas de orden procesal.

a) En conexión con las alegaciones relativas a los arts. 13 y 16 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 775/2011, el suplico del escrito de demanda extiende la impugnación a la disposición final segunda de la Ley 34/2006, que reputa inconstitucional y nula por vulnerar el orden constitucional de competencias, al no remitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario en las materias de su competencia.

La citada disposición legal fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, interpuesto asimismo por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley 34/2006, en conexión con los desarrollos reglamentarios previstos en sus arts. 4.3 (desarrollado por el art. 13 del Reglamento) y 7.7. Esta impugnación ha sido desestimada en la STC 170/2014, de 23 de octubre, por tener carácter preventivo, ya que —sin prejuzgar el examen de las correspondientes normas reglamentarias— la “remisión al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial y los preceptos impugnados no merecen ninguna tacha de inconstitucionalidad por este motivo” (FJ 8).

En términos de la STC 201/2013, de 5 de diciembre, “[l]a controversia competencial que se plantea ya ha sido pues resuelta, entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, por la citada Sentencia de este Tribunal, por lo que no procede un nuevo pronunciamiento sobre dicho precepto. No resulta ocioso recordar que las Sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tienen valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’ (art. 164.1 CE y 38 LOTC), por lo que, una vez declarada, en su caso, la titularidad de la competencia de que se trate, y como dijimos en la STC 110/1983, de 29 de noviembre, FJ 2, ‘desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial’. Por estas razones y dado que el contenido normativo que ahora se afirma lesivo de las competencias estatales no difiere del que fue enjuiciado [en la STC 170/2014], resulta de aplicación al presente supuesto lo señalado en el art. 80 LOTC, en conexión con lo dispuesto en los arts. 410 y 222 de la Ley de enjuiciamiento civil” [FJ 2 a)].

Por tanto, procede la inadmisión de esta impugnación, sin perjuicio de lo que luego se dirá acerca de los arts. 13 y 16 del Reglamento.

b) Las modificaciones introducidas en los arts. 17.3 y 20.2 y 3 del Reglamento de la Ley 34/2006 por el Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo, no afectan a los preceptos impugnados en este proceso, cuyo objeto permanece por tanto inalterado.

3. La ya citada STC 170/2014 ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 34/2006. Por esta razón, se da aquí por reproducido el encuadramiento competencial recogido en los fundamentos jurídicos 3 a 5 de dicha resolución, que enmarca en sus propios términos el enjuiciamiento de la controversia trabada ahora en torno a su desarrollo reglamentario. En buena medida, también anticipa nuestra decisión sobre este conflicto, en relación con los preceptos reglamentarios que hayan sido impugnados por los mismos motivos que los pasajes legales objeto de reproducción o desarrollo. Cuando sea éste el caso, para resolver este conflicto bastará con una remisión o una breve referencia a la fundamentación recogida en la STC 170/2014. Con estas premisas, analizaremos el articulado discutido del Reglamento aprobado por el Real Decreto 775/2011, siguiendo el orden de exposición del escrito de demanda.

a) Partiendo del doble itinerario formativo previsto por los arts. 3 a 5 de la Ley 34/2006, el Reglamento regula los requisitos y el procedimiento de acreditación de los cursos orientados a obtener los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales, impartidos por escuelas de práctica jurídica (art. 6) o por universidades (art. 7).

En ambos casos, la lesión competencial que se denuncia se refiere únicamente a las funciones ejecutivas atribuidas a órganos estatales: para las escuelas de práctica jurídica, la evaluación de calidad, la acreditación y su renovación, reguladas en el art. 6.1 a) y c), 2 y 3; para las universidades, la acreditación y su renovación, reguladas en el art. 7.3 y 4.

Por conexión, se impugna asimismo el artículo 4.2, según el cual las instituciones y entidades habilitadas para impartir esta formación deben obtener la acreditación de los cursos prevista en el art. 2.2 de la Ley 34/2006, que atribuye esta competencia ejecutiva a los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia.

Esta impugnación debe ser desestimada por las mismas razones que la STC 170/2014, FJ 6 a), ha desestimado el recurso interpuesto contra los arts. 2.2 y conexos de la Ley 34/2006, al concluir que “la competencia ejecutiva en que consiste la labor de acreditación de los cursos de capacitación corresponde al Estado, en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al mismo por el primer inciso del art. 149.1.30 CE”.

b) La impugnación del art. 13 del Reglamento, que establece los requisitos del personal docente de los cursos de formación en desarrollo del art. 4.3 de la Ley 34/2006, se dirige únicamente contra su párrafo segundo, a cuyo tenor “los abogados y procuradores que integren el personal docente deberán haber estado colegiados como ejercientes al menos desde tres años antes y los profesores universitarios poseer relación contractual estable con una universidad”.

Del régimen de prácticas externas regulado en el capítulo III del Reglamento en desarrollo del art. 6 de la Ley 34/2006, se impugna el art. 16, que fija las normas relativas al desarrollo de las tutorías (requisitos de equipo profesional responsable; obligación de redactar semestralmente una memoria explicativa de las actividades, comprensiva de la evolución de cada alumno; derecho de los alumnos a entrevistarse con los tutores; y derechos, obligaciones y responsabilidad disciplinaria de los tutores).

Los dos preceptos tienen en común que su contenido se ciñe a la dimensión estrictamente normativa, sin referencia alguna a competencias ejecutivas. No es posible apreciar en esta regulación ninguna extralimitación competencial, al resultar aplicable lo que determinamos en la STC 170/2014, que, reiterando doctrina anterior, ha señalado que “el art. 149.1.30 CE, en el inciso primero, se refiere tanto a títulos académicos como a los profesionales, y en ambos casos reserva al Estado toda la función normativa” [FJ 4 a)].

c) Se impugnan diversos preceptos del capítulo IV del Reglamento, que regula los aspectos relativos a la evaluación de la aptitud profesional, bajo la rúbrica “acreditación de la capacitación profesional”,

El art. 17 dispone en su apartado 1 que las evaluaciones para el acceso a la abogacía y a la procura “serán únicas e idénticas para cada profesión en todo el territorio español”. El apartado 4 concreta que este contenido se fijará en cada convocatoria por el Ministerio de Justicia, introduciendo el Reglamento como novedad la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, junto a las instituciones ya enumeradas en el art. 7.5 de la Ley 34/2006, puedan dirigir propuestas al efecto al citado departamento ministerial. Procede la desestimación de la impugnación dirigida a ambos apartados en atención a las mismas razones que llevaron a descartar la queja contra el art. 7.5 de la Ley 34/2006, al considerar que el contenido único de la evaluación en cada convocatoria “es una opción que puede legítimamente adoptar el Estado en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al Estado por el primer inciso del art. 149.1.30 CE” [STC 170/2014, FJ 6 b)].

El art. 18.1 regula la convocatoria única estatal de las evaluaciones de aptitud profesional. Su impugnación queda desestimada pues, como señalamos en la STC 170/2014, FJ 6 b), la convocatoria estatal prevista en el art. 7.2 de la Ley 34/2006 está justificada porque “el contenido único de la evaluación determina la necesidad de celebrar las evaluaciones de forma simultánea en todo el territorio nacional”.

En cuanto a la presentación de las solicitudes y la recepción de los resultados por vía telemática a través de la sede electrónica del Ministerio de Justicia, reguladas en el art. 18.3, debe ser asimismo desestimada por tratarse de un aspecto meramente accesorio e instrumental del proceso único de evaluación, cuya convocatoria única a cargo de órganos estatales hemos calificado como adecuada a la Constitución en la tan citada Sentencia.

También queda desestimada la impugnación del art. 19.2, que desarrolla la composición de las comisiones de evaluación. Como ya hicimos constar en la STC 170/2014, FJ 6 b), el Estado, “al disponer de la competencia de regulación en su total extensión, puede establecer los criterios de composición y representación de las comisiones evaluadoras, y por ello puede prever que en estas comisiones se integren las corporaciones profesionales en las que se incorporarán los que superen el proceso de evaluación o que formen parte de las mismas cualquier otra institución que por los fines que le corresponde o las funciones que desempeña tenga relación con el ámbito profesional para cuyo ejercicio habilitan los títulos que obtendrán los que acrediten la capacitación profesional que estas comisiones deben evaluar”. Añadimos que la participación de representantes del Estado en estas comisiones forma parte de la regulación de competencia estatal, y “no pasa de ser un mecanismo de coordinación y cooperación en relación con unas pruebas que tienen una validez y un alcance nacional, y en las que hay que garantizar la adecuada homogeneidad”.

d) El art. 9 del Reglamento prevé la posibilidad de otorgamiento de becas para la realización de los cursos de formación para la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales, en el marco del régimen de las becas y ayudas personalizadas al estudio. Se impugna por los mismos motivos que dieron lugar al recurso dirigido contra la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006.

La diferencia entre ambos preceptos se limita al mayor grado de flexibilidad que parece introducir el Reglamento, pues mientras la Ley dispone que “se establecerán ayudas y becas”, aquél determina que “el Gobierno contemplará el otorgamiento anual de becas”. Constatado que esta diferencia de redacción es irrelevante al propósito de este proceso, hemos de remitirnos una vez más a la STC 170/2014 para desestimar esta impugnación por su carácter preventivo, toda vez que tampoco la previsión reglamentaria “condiciona en modo alguno cuál pueda ser la futura regulación de estas becas, ni el sistema de gestión y concesión” (FJ 7).

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir la impugnación de la disposición final segunda de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

2º Desestimar en todo lo demás el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan las Magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con absoluto respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulamos el presente Voto particular por los mismos motivos que nos llevaron a discrepar de la STC 170/2014, de 23 de octubre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

En el Voto particular formulado a dicha Sentencia, expusimos que la estimación y, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad, debía haberse extendido, cuando menos, a los arts. 2.2, 5.1 y 6.4, en cuanto prevén que la acreditación de los cursos de formación para las titulaciones de abogado y procurador debe efectuarse conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, por implicar la invasión de competencias ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

Para fundamentar nuestro actual disentimiento, bastará con remitirnos a las razones detenidamente expuestas en el mencionado Voto particular. En este proceso, la discrepancia se proyecta sobre los arts. 6.1, apartados a) y c), 2 y 3, y 7.3 y 4, todos ellos del Reglamento de la citada Ley 34/2006, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, en lo relativo a las funciones ejecutivas que se atribuyen a órganos estatales a la hora de acreditar los cursos impartidos por escuelas de práctica jurídica (art. 6) o por universidades (art. 7), así como sobre el art. 4.2, por conexión.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 194/2014, de 1 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 11, de 13 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:194

Recurso de amparo 6654-2012. Promovido por don Bassirou Sene Sene en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las resoluciones administrativas que desestimaron su petición de pensión de viudedad de clases pasivas.

Supuesta vulneración del derecho a la igualdad: matrimonio contraído por el rito islámico carente de validez y eficacia para el ordenamiento jurídico español.

1. No se ha vulnerado el derecho a la igualdad, pues no resulta posible comparar la situación del recurrente, que contrajo matrimonio por el rito islámico sin cumplir los requisitos exigidos por el legislador para otorgarle validez, ni con los matrimonios inscritos ni tampoco con los matrimonios no inscritos válidamente contraídos, por una razón clara, que no se cumple la exigencia de aportar un *tertium comparitionis* válido, ya que su matrimonio no fue un matrimonio legítimo [FJ 5].

2. No se ha vulnerado el derecho a la igualdad del recurrente pues, a diferencia de lo resuelto por este Tribunal y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a un matrimonio contraído conforme al rito gitano, en el presente caso no se trata de la celebración de un rito matrimonial basado en costumbres de una etnia, no hay constancia de que la Administración reconociera la existencia y validez de su matrimonio, ni existen indicios de que administración alguna le hubiera reconocido los efectos propios de una persona con vínculo matrimonial (STC 69/2007; STEDH, caso *Muñoz Díaz c. España*, de 8 de diciembre de 2009) [FJ 6].

3. No cabe imputar arbitrariedad o discriminación a la exigencia establecida por el legislador de que el vínculo matrimonial, cualquiera que sea el rito por el que se haya contraído, conste formalmente y garantice la concurrencia de los requisitos formales y materiales para contraerlo [FJ 4].

4. Siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica y que la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre cónyuges y quienes conviven de hecho, sin que nada les impida contraer matrimonio, no es arbitraria o carente de fundamento (STC 199/2004) [FFJJ 3, 4].

5. Doctrina sobre el derecho a contraer matrimonio, art.32 CE (SSTC 159/1989, 198/2012) [FJ 4].

6. Reitera la doctrina sobre el derecho a la igualdad (SSTC 176/1993, 156/2014; ATC 209/1985) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6654-2012, promovido por don Bassirou Sene Sene, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Amalia Josefa Delgado Cid y asistida por la Letrada doña Mercedes Herrezuelo Gras, contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 12 de noviembre de 2012, dictada en el procedimiento ordinario núm. 502-2011, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 26 de mayo de 2011, que confirmó la denegación de la pensión de viudedad de clases pasivas por Acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 18 de junio de 2009, contra el que también se interpone recurso de amparo. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de noviembre de 2012, doña Amalia Josefa Delgado Cid, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Bassirou Sene Sene, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El recurrente contrajo matrimonio por el rito islámico con doña Elena Arnaiz Moreno el 15 de julio de 1999, según consta en el certificado emitido por el presidente de la Comunidad islámica de Galicia. La ceremonia se celebró sin que existiera el pertinente certificado de capacidad matrimonial expedido por el encargado del registro civil correspondiente.

Doña Elena Arnaiz Moreno falleció el 26 de diciembre de 2007, apareciendo en dicho momento afiliada a MUFACE. El fallecimiento fue inscrito en el registro civil, figurando en la inscripción que el estado civil de la fallecida era soltera.

Con la finalidad de corregir la inscripción de la defunción, en la que figuraba que la fallecida era de estado civil soltera, el recurrente promovió el 10 de diciembre de 2008 expediente gubernativo, tramitado por el Registro Civil de Orense, que por Auto de 13 de mayo de 2009 declaró no haber lugar a la rectificación solicitada. El citado Auto señaló que el promotor contrajo matrimonio islámico con la fallecida, si bien dicho matrimonio se celebró sin que existiera el preceptivo certificado de capacidad matrimonial, indispensable para que dicho matrimonio pudiera ser inscrito en el Registro civil. La Ley 26/1992, de 10 de noviembre, que aprueba el convenio de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, y a la instrucción de 10 de febrero de 1993 de la Dirección general de los registros y del notariado, únicamente prevé la excepción del certificado de capacidad cuando la propia certificación del matrimonio islámico contemple la concurrencia de todos los requisitos para la validez civil del matrimonio, algo que no quedó acreditado en el expediente. Por todo ello, no habiéndose justificado el error denunciado, denegó la solicitud de rectificación del acta de defunción de doña Elena Arnaiz Moreno. En pie de recurso se ofreció recurso de apelación sin que conste en las actuaciones que el mismo fuera interpuesto.

Paralelamente el 20 de enero de 2009 el recurrente promovió un expediente de inscripción del matrimonio ante el Registro Civil de Santiago de Compostela, siendo denegado por Auto de 26 de marzo de 2009. La resolución del Registro Civil declaró que, en fecha 15 de junio de 1999, don Bassirou Sene y doña Elena Arnaiz Moreno celebraron casamiento por el rito religioso islámico, si bien la citada ceremonia se celebró sin que existiera el pertinente certificado de capacidad matrimonial. Considera, tras citar la normativa aplicable, que la misma “no permite inscribir como matrimonio el casamiento a que se refieren las presentes diligencias, por no cumplir los requisitos legales que determinan la inscripción”.

b) Con fecha 22 de mayo de 2009, el recurrente presentó en la Delegación del Ministerio de Economía y Hacienda de Ourense solicitud de pensión de viudedad. En el impreso de solicitud aparecía marcado con una “x” el apartado relativo a “viudedad como pareja de hecho”, situación que se reitera en el apartado 7 correspondiente a “solicitud de pensión como pareja de hecho del causante”. En la casilla de datos personales del causante se señaló como estado civil soltera, mientras que el estado civil de solicitante se declaró como viudo, pero añadiendo la aclaración (matrimonio islámico). A la solicitud se adjuntó certificado de matrimonio expedido por el presidente y representante legal de la Comunidad Islámica de Galicia, en el que se hacía constar únicamente que “dicho matrimonio se celebró el día 15 de julio de 1999 con el consentimiento de ambas partes”, así como un certificado de convivencia desde 2002, hasta el momento del fallecimiento, expedido por el alcalde presidente del concejo de Coles.

La petición fue desestimada por Acuerdo de 18 de junio de 2009, de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. La desestimación se fundó en que la relación existente entre el recurrente y la fallecida era de pareja de hecho y no la de matrimonio. Al haber fallecido la interesada antes del 1 de enero de 2008 le era de aplicación la disposición adicional decimoquinta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, que regula el derecho a pensión de viudedad para quienes, habiendo vivido como pareja de hecho con el causante de la pensión, cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición y hubiere fallecido antes de su vigencia, por lo que conforme a dicha disposición, para acceder a la pensión regulada en esta disposición, la correspondiente solicitud debería ser presentada en el plazo improrrogable de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley. Presentada la solicitud en fecha 22 de mayo de 2009, no se cumplía el requisito mencionado, que era necesario para tener derecho a la pensión.

c) Frente al anterior acuerdo de 18 de junio de 2009, el recurrente interpuso recurso de reposición el 29 de julio de 2009. El recurrente alegó que había contraído matrimonio bajo el rito musulmán si bien no figuraba inscrito en el registro civil, de modo que no cabía tramitar su solicitud como “pareja de hecho” ni aplicar la disposición adicional decimoquinta de la Ley 51/2007. Sostuvo que no era precisa la inscripción matrimonial para la plena validez del matrimonio celebrado por el rito islámico, debiéndosele de aplicar la doctrina de la STC 199/2004, e invocó el derecho a la igualdad del art. 14 CE.

En la resolución de 19 de septiembre de 2009, el citado recurso de reposición se desestimó debido a que ninguno de los registros civiles habían considerado inscribible el matrimonio islámico porque éste se celebró sin el certificado de capacidad previo, de modo que el citado matrimonio islámico no tenía validez civil y el recurrente no ostentó la condición de cónyuge a los efectos de obtener la pensión de viudedad. Por otro lado ratificó la causa de denegación contenida en la resolución impugnada en reposición, es decir, haber sido solicitada fuera del plazo de un año, y ello “con independencia de que no constan probados los requisitos exigidos en la citada Disposición Adicional, entre otros, la existencia de hijos comunes”.

d) El 24 de septiembre de 2009 tuvo entrada en el Registro General de la Delegación de Economía y Hacienda de Ourense reclamación económico-administrativa contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición referido. Por resolución de 26 de mayo de 2011, el Tribunal Económico-Administrativo desestimó la reclamación referida en los párrafos anteriores.

La reclamación se fundamentó en los mismos argumentos que el recurso de reposición anteriormente mencionado, insistiendo en la validez de su matrimonio. En concreto sostuvo que la Administración admitió la existencia de dicho matrimonio y que los efectos civiles del matrimonio se producen desde su celebración, sin que la inscripción registral tenga efectos constitutivos, sino de simple publicidad, como señalan los arts. 61 Código civil (CC), 70 de la Ley del registro civil, y 7 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre. Por otra parte, señaló que el plazo de un año previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 51/2007 debió computarse desde que el recurrente realizó los trámites registrales necesarios para subsanar la falta de inscripción registral del matrimonio y corregir el error en la inscripción de defunción.

La resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central fundamentó la desestimación de la reclamación en que la petición inicial de pensión de viudedad venía justificada en la existencia de una convivencia como pareja de hecho, y no de un matrimonio. Además para que el matrimonio celebrado en cualquiera de las formas religiosas reconocidas por el Estado produzca sus plenos efectos civiles, era necesaria la inscripción en el registro civil correspondiente (art. 61 CC y, en el caso concreto, la Ley 26/1992, de 10 de diciembre), que no se llevó a cabo, ni inicialmente, ni posteriormente. La legislación establece que los asientos son prueba de los hechos concernientes al estado civil de las personas y solo en caso de falta de inscripción se admitirán otros medios de prueba. Concluye que siendo imprescindible la inscripción del matrimonio islámico en el registro civil, la pensión de viudedad no podrá reconocerse en tanto no se inscriba, sin perjuicio de que, si el interesado consigue del registro civil la inscripción que se discute, pueda presentar nueva solicitud de pensión de viudedad.

e) Frente a la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central interpuso el recurrente recurso contencioso-administrativo, que fue tramitado por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el procedimiento ordinario núm. 502-2011, que por Sentencia de 12 de noviembre de 2012, desestimó el recurso interpuesto.

En su demanda el recurrente alegó la conculcación del principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE porque se le había dado un trato discriminatorio frente a otras personas que hubiesen contraído matrimonio religioso inscrito en el registro, ya que el art. 38 del Real Decreto Legislativo núm. 670/1987 reconoce el derecho de pensión por viudedad al cónyuge legítimo y no distingue entre matrimonios inscritos y no inscritos, alegando, a tal efecto, la doctrina de la STC 199/2004. Entendía que el matrimonio produce sus efectos desde su celebración y que, por ello, no se debió tratar su solicitud como una relación de pareja de hecho, pues se presentó certificación de matrimonio islámico como prueba suficiente para acreditar la existencia del matrimonio.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de noviembre de 2012, impugnada en amparo, expone en el fundamento de Derecho segundo que el recurrente, con la solicitud de pensión de viudedad como pareja de hecho de doña Elena Arnaiz Moreno, acompañó copia cotejada de certificado de matrimonio, expedido el 7 de noviembre de 2008 por el presidente y representante legal de la Comunidad Islámica de Galicia, quien certifica que, “consultado el archivo de Matrimonios de la Comunidad Islámica de Galicia, sobre la consulta hecha a nuestra comunidad por don Bassirou Sene con doña Elena Arnaiz Moreno: dicho matrimonio se celebró el día 15 de julio de 1999, con el consentimiento de ambas partes”. Asimismo aportó informe del Alcalde-Presidente del concejo de Coles, Orense, fechado el 25 de enero de 2008, que certifica que “de acuerdo con los datos obrantes y los recabados al efecto, resulta que don Sene Bassirou estuvo conviviendo con doña Elena Arnaiz Moreno en el pueblo de Paradela desde septiembre de 2002 hasta el día de su fallecimiento 26 de diciembre de 2007, de estado civil soltera”. Finalmente en la certificación literal de defunción aportada, aparece también que el estado civil de doña Elena Arnaiz Moreno era el de soltera.

La Sala rechaza en su fundamento de Derecho sexto la vulneración del derecho a la igualdad de trato ante la ley que sostenía la parte actora, invocando la STC 199/2004, de 15 de noviembre. Razona que “dicha sentencia no se adopta por unanimidad, sino que existen dos votos particulares” y que “parece que la sentencia recurrida en amparo hablaba sobre la posible existencia de matrimonio legítimo, y es aquí donde cargan el acento los argumentos de la citada sentencia estimando el amparo”. Pero considera que lo discutido en el recurso no es “la legitimidad del matrimonio celebrado bajo el rito islámico”, “sino que se trata de analizar si el matrimonio celebrado bajo cualquier forma religiosa, o incluso el propio matrimonio civil no inscrito en el registro Civil, produce sus plenos efectos”. Y en relación a esta cuestión deduce de los artículos 60, 61 y 63 del Código civil que “solo los matrimonios, repetimos, cualquiera que sea su forma o clase, producen plenos efectos civiles a partir de su inscripción en el Registro Civil, entre otras razones, porque los efectos frente a terceros se producirán a partir del momento en que se le dé la publicidad legal exigida, sin perjuicio de la validez, legitimidad del matrimonio y, la producción de efectos entre los contrayentes o cónyuges; pero, no puede olvidarse que la Administración tiene la condición de tercero respecto al matrimonio en general y en particular con el que nos ocupa”.

Considera que al no distinguir el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, que regula las clases pasivas, entre matrimonios inscritos y no inscritos, en este sentido sería necesario darle la razón a la parte actora. Sin embargo, entiende que el Real Decreto Legislativo “es una norma especial que regula el devengo, cuantía y efectos, de las pensiones generadas por las clases pasivas, pero los efectos que produce el matrimonio, y las condiciones que deben concurrir, para que dicho matrimonio los produzca frente a terceros, se regulan por otra ley especial, y esta regulación está constituida esencialmente por el Código Civil y la Ley y el Reglamento del Registro Civil”. Y por ello “una vez que hayamos establecido, como si de una cuestión prejudicial se tratase, qué requisitos exige la Ley Civil, en este caso especial, reguladora del matrimonio, y cuando conforme a ella podamos afirmar que dicho matrimonio produce efectos civiles, podremos entrar a valorar, si concurren los requisitos exigidos por la Ley especial que regula el reconocimiento de las clases pasivas”.

La Sentencia señala que de esta forma “se evitan también ciertos fraudes que últimamente se están produciendo, la celebración de matrimonios que no se inscriben en el Registro Civil, pues ello puede conllevar la pérdida de pensiones de viudedad y orfandad, que se extinguirían al contraer matrimonio”.

Declara asimismo que el art. 7 de la Ley 26/1992, que regula las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades de confesión musulmana establecidas en España, integradas en la Comisión Islámica Española, e inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, “exige, para el pleno reconocimiento de tales efectos, la inscripción del matrimonio en el Registro Civil” y “[l]as personas que deseen inscribir el matrimonio celebrado en la forma prevista en el número anterior, deberán acreditar previamente su capacidad matrimonial, mediante certificación expedida por el Registro Civil correspondiente”. Por ello concluye que “la inscripción en el Registro Civil Español, no constituye un requisito esencial para su constitución, ni de la misma depende su legitimidad, pero sí, es la única forma especial que se reconoce para probar la existencia del matrimonio, y en caso en que no esté inscrito, alguno de los hechos que da lugar o modifica o extingue algún estado civil, es necesario promover expediente de inscripción fuera de plazo, y a partir de aquí podrá probarse su existencia o sus modificaciones”.

Concluye señalando que “[n]o se puede olvidar que en el presente caso, intentada la inscripción fuera de plazo del matrimonio religioso celebrado, se deniega la misma, por no haberse aportado el certificado del correspondiente Registro Civil, acreditativo de la capacidad para celebrar dicho matrimonio”.

3. El actor interpone la demanda de amparo contra la Sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 12 de noviembre de 2012, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 26 de mayo de 2011, que desestimó la reclamación interpuesta contra el acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 18 de junio de 2009, contra el que también interpone el presente recurso de amparo, y por las que se desestima la concesión de la pensión de viudedad al recurrente. Entiende que se ha vulnerado el principio de igualdad del art.14 CE y que por ello tiene derecho a la pensión de viudedad por fallecimiento de su cónyuge legal, con quien estaba casado por el rito islámico. Considera que la resolución administrativa yerra al tramitar la solicitud de pensión de viudedad como de pareja de hecho y por ello entender que la misma estaba presentada fuera de plazo. Por el contrario, la solicitud de pensión de viudedad debió tramitarse partiendo de la existencia de matrimonio entre el recurrente y la fallecida, por lo que se debió aplicar lo dispuesto en el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, dado que en el expediente aparecía debidamente documentada la existencia del matrimonio contraído con arreglo al rito islámico, sin que la Administración cuestione su existencia o validez.

Destaca que el citado art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987 no exige la inscripción del matrimonio en ningún registro, sino que se limita a decir que tendrá derecho a la pensión de viudedad quien sea cónyuge supérstite del causante de los derechos pasivos. La Administración, a pesar de la aportación de la certificación de matrimonio islámico, no obstante el inicial error padecido al poner en su inicial solicitud, reconoció el vínculo matrimonial entre el recurrente y la causante de la pensión, si bien no consideró suficiente el matrimonio por no estar inscrito en el registro civil, requisito no establecido legalmente. Por ello desconoce la doctrina de la STC 199/2004 de 15 de noviembre, que en un supuesto igual al suyo, en que el matrimonio no estaba inscrito, estimó vulnerado el derecho a la igualdad del art. 14 CE.

El desconocimiento del principio de igualdad del art. 14 CE se habría producido porque “la administración pese a reconocer la existencia de un matrimonio islámico consider[ó] que el interesado y la fallecida eran pareja de hecho, porque el matrimonio no ha[bía] sido inscrito en el Registro civil”; y no otorgar el reconocimiento de la pensión de viudedad genera una situación de desigualdad entre situaciones jurídicas idénticas que carece de justificación objetiva y razonable, ya que ignora la existencia de matrimonio y considera la unión como pareja de hecho. Exigir la inscripción para conceder efectos civiles al matrimonio supone desconocer el art. 61.1 CC y aboca a un resultado desproporcionado que es la denegación del derecho de pensión al recurrente.

Señala que los efectos civiles del matrimonio se producen desde su celebración (arts. 61 CC y 70 de la citada Ley del registro civil), aunque para su pleno reconocimiento se exija su inscripción en el Registro civil, pero ello no supone que deba darse a la inscripción un carácter constitutivo, sino que la misma es un medio de prueba frente a terceros. Su ausencia supone que no se vean perjudicados los terceros de buena fe por la existencia del matrimonio. La resolución de 12 de febrero de 1994 impugnada señala que la circunstancia de no estar inscrito el matrimonio, implicará una dificultad de prueba de su celebración y del pleno reconocimiento de sus efectos civiles, pero no puede provocar la consecuencia de que el contrayente no esté casado. Si los efectos de la inscripción son meramente probatorios de la existencia del matrimonio debe concluirse que el matrimonio islámico celebrado entre el recurrente y la fallecida era válido desde el momento de su celebración el 15 de julio de 1999, aunque no esté inscrito, y no reconocer este hecho supone generar una desigualdad no justificada y contraria al art. 14 CE.

En apoyo de su pretensión cita también la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 8 de diciembre de 2009, caso Muñoz Díaz contra España, la cual declaró que la negativa de la Administración a reconocer a la Sra. Muñoz Díaz una pensión de viudedad derivada de un matrimonio gitano supuso una violación del principio de igualdad. Recuerda que con anterioridad la demandante había interpuesto recurso de amparo, que fue desestimado por este Tribunal mediante Sentencia de 16 de abril de 2007, si bien a la misma se formuló un voto particular en el que se citaba precisamente la STC 199/2004, en la cual el Tribunal Constitucional entendió que existía vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE en el supuesto de un viudo de una funcionaria al que se le denegó la pensión de viudedad por no estar inscrito su matrimonio religioso, por voluntad propia de los contrayentes, tras haber confirmado la existencia de una relación conyugal.

La demanda termina señalando como motivos de especial trascendencia constitucional del recurso la necesidad de fijar una doctrina constitucional que, por un lado, confirme la emanada de la STC 199/2004, que consideró vulnerado el derecho la igualdad por la denegación de una pensión de viudedad debido a que el matrimonio no había sido inscrito en el registro civil y, por otro, establezca la igualdad de trato a los efectos de reconocer el derecho a una pensión de viudedad de los matrimonios celebrados por otros ritos como es el islámico.

4. Mediante providencia de 11 de julio de 2013 la Sala Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto por el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Tribunal Económico-Administrativo Central a fin de que en un plazo que no excediera de diez días remitiese certificación o fotocopia adverada del expediente relativo a la resolución de fecha 20 de mayo de 2011 por la que se desestima la reclamación núm. 4959-2009, interpuesta contra la resolución desestimatoria por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 18 de junio de 2009. Igualmente se acordó dirigir atenta comunicación a la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, a fin de que, en igual plazo, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 502-2011, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo.

5. Una vez recibidos los testimonios de las actuaciones y personado en el recurso el Abogado del Estado (por escrito de 30 de julio de 2013), la Sala Segunda de este Tribunal, mediante diligencia de ordenación de 3 de septiembre de 2013, acordó tener por personado al Abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, conforme al art. 52.1 LOTC, para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado, en escrito registrado el día 9 de octubre de 2013, interesó la desestimación del presente recurso de amparo.

Comienza sus alegaciones señalando su disconformidad con la interpretación que lleva a cabo la demanda de amparo del art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, pues entiende que no es un precepto regulador del matrimonio sino una norma de remisión con eficacia en el estricto ámbito del derecho público de clases pasivas, que regula el derecho a la pensión a partir del presupuesto de la existencia de un matrimonio legítimo, que cumpla con los requisitos establecidos por la normativa civil. Entiende que el citado precepto no es una norma especial que modifique el régimen civil del matrimonio. Considera que cuando este precepto habla de cónyuge legítimo no está adaptando o modificando la norma civil o admitiendo que baste con la celebración del matrimonio para acreditar su legitimidad y con ello garantice el derecho a una pensión de viudedad.

A continuación señala que la legislación civil es clara y precisa. Así, la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, en su artículo 7, determina las fases que se deben seguir para que el matrimonio contraído en forma religiosa islámica pueda inscribirse en el registro civil y tener efectos civiles, resumidamente “acreditar previamente los futuros contrayentes su capacidad matrimonial mediante certificación expedida por el Registro civil; envío, tras la celebración del matrimonio, de la certificación expedida por el representante de la Comunidad Islámica ante el que se hubiera celebrado el matrimonio al Registro Civil, para su inscripción. Todo ello sabiendo asimismo que se podrá promover en cualquier tiempo mediante presentación en el Registro de certificación diligenciada conforme a lo expuesto”.

Sostiene que la ley se aplica sin discriminación y es igual para todos, tanto en relación a la preceptiva inscripción de matrimonio como en el reconocimiento y efectos civiles del matrimonio contraído en forma religiosa. Pero tampoco se produciría desigualdad en la normativa que regula los efectos jurídicos de la convivencia de las uniones de hecho, pues el devengo de la pensión de viudedad es para todos igual, estableciendo el mismo plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, para solicitar el reconocimiento de la pensión de viudedad en los casos en que el causante de una pareja de hecho hubiera fallecido antes de 31 de diciembre de 2007.

En particular el citado art. 7 de la Ley 26/1992 no resulta inconstitucional, pues establece para todos los ciudadanos que contraen matrimonio islámico las mismas condiciones, el mismo procedimiento y los mismos requisitos que se establecen en las Leyes 24/1992 y 25/1992, de 10 de noviembre, aplicables a las confesiones evangélica e israelita. Estos requisitos legales son exigidos a las demás formas de matrimonio y al matrimonio civil celebrado ante el juez o funcionario competente.

Por último, en relación con la STEDH de 8 de diciembre de 2009, recaída en el asunto Muñoz Díaz contra España, con el Voto particular a la STC 69/2007, de 16 de abril y con la STC 199/2004, de 15 de noviembre, señala que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no equiparó el matrimonio no reconocido al no inscrito, ni tampoco a la convivencia more uxorio. Por el contrario reconoció el margen de decisión de los Estados para la regulación del matrimonio civil y de los requisitos que debe reunir para producir sus efectos, así como para reconocer las formas religiosas u otras formas culturales de matrimonio. No obstante declaró que resultaba desproporcionado y contario a la buena fe que el Estado español, que confirió a la demandante y a su familia el libro de familia, el título de familia numerosa, que prestó asistencia sanitaria a ella y sus seis hijos, y recibió contribuciones de su marido durante más de diecinueve años, no reconociese efectos del matrimonio gitano en materia de pensión de viudedad.

Pero la situación del demandante de amparo no sería equiparable a ésta, pues el argumento principal fue la creencia, de buena fe, de la Sra. Muñoz Díaz en la existencia y validez de su matrimonio, causada por la propia acción del Estado, mientras que en el caso del recurrente, no se parte de una forma no reconocida de matrimonio que no pudiera ser inscrita legalmente, sino que hubo un incumplimiento por quienes lo contrajeron en cuanto a los requisitos que debían cumplir. A ello se añade el hecho de haber alegado de manera alternativa la condición de cónyuge y de conviviente de una unión de hecho y menos aún existe una situación de confusión producida por el Estado. A ello se añade la aportación de un certificado de convivencia de hecho emitido por el Alcalde del concejo de Coles y la previa pretensión en vía administrativa de acreditar su condición de conviviente de unión de hecho.

En definitiva, no considera que el caso del recurrente sea equiparable al del asunto Muñoz Díaz contra España y, por tanto, no encuentra motivos para entender que exista una vulneración del art. 14 CE.

7. El 10 de octubre de 2013 el demandante de amparo presentó escrito en el que se ratificó y dio por reproducida íntegramente la demanda de amparo.

8. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 18 de octubre de 2013, interesó la desestimación del recurso de amparo.

Comienza señalando como centro de la discusión en la instancia el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, que, siendo la aplicable en aquel momento, establecía que “tendrán derecho a la pensión de viudedad quienes sean o hayan sido cónyuges legítimos del causante de los derechos pasivos”, sobre la cual este Tribunal Constitucional declaró que la pensión de viudedad tiene como presupuesto la existencia de “vínculo matrimonial” entre el causante y la persona beneficiaria, sin que tal exigencia pueda reputarse contraria al art. 14 CE por no ser situaciones equiparables el matrimonio y la convivencia extramatrimonial. Y por ello la cuestión a resolver es si para el Estado existe un matrimonio con la celebración de la ceremonia, en este caso por el rito religioso islámico, pues el art. 61.1 CC señala que el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración. En este caso deberían aplicarse al recurrente las previsiones del art. 38.1 del texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, reconociéndosele el derecho de pensión de viudedad, por aplicación de la doctrina de la STC 199/2004, y con otorgamiento del amparo, al hallarnos ante un matrimonio válido, celebrado en forma religiosa pero no inscrito.

Una vez fijados los términos de la cuestión, ésta no es idéntica a la analizada en la STC 199/2004, de 15 de noviembre, porque partió de la existencia de un “matrimonio válidamente celebrado de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico” (FJ 6), mientras que en el caso del recurrente la causa determinante de denegar el derecho a una pensión no fue la falta de inscripción del matrimonio, sino que la ceremonia religiosa de casamiento por el rito islámico se celebró sin el certificado de capacidad matrimonial expedido por el encargado del registro civil, y sin que la certificación del matrimonio islámico contemplase la concurrencia de todos los requisitos para la validez civil del matrimonio.

El reconocimiento de una pensión de viudedad exige haber sido “cónyuge legítimo” del causante de los derechos pasivos, lo que presupone un matrimonio válidamente celebrado. Y las normas civiles exigen para la celebración del matrimonio en cualquiera de sus formas la tramitación de un expediente matrimonial por el encargado del registro civil con la finalidad, entre otras cuestiones, de acreditarse la capacidad matrimonial de los contrayentes. Este expediente se regula también por el art. 7 de la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, en conexión con el apartado IV de la instrucción de 10 de febrero de 1993, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, para el matrimonio celebrado conforme al rito islámico. Pero en el presente caso no existió un previo expediente matrimonial destinado a acreditar la capacidad matrimonial de los contrayentes, ni tampoco posteriormente se acreditó la misma. Existe un matrimonio celebrado conforme al rito islámico pero sin la preceptiva certificación de capacidad matrimonial, con una denegación de inscripción del matrimonio fuera de plazo por dicha causa. La certificación de la capacidad matrimonial sirve para acreditar la concurrencia de los requisitos de fondo de la validez del matrimonio, por lo que en ausencia de la misma no puede hablarse de un matrimonio existente para la legislación del Estado. Por ello la falta de inscripción en el registro civil no fue la causa de denegación del derecho pretendido por el recurrente, sino la duda sobre su existencia y validez.

Y no habiéndose acreditado la capacidad matrimonial, el matrimonio celebrado con la presunta causante de la pensión no ha producido efectos civiles, lo que supone que no surgen los derechos que se derivan de la situación matrimonial, siendo uno de ellos el reconocido en el art. 38.1 de la Ley de clases pasivas, pues no puede considerarse cónyuge legítimo y, por tanto otorgarle aquellos derechos directamente vinculados al mismo.

El escrito del Fiscal se centra también en las alegaciones referidas a la doctrina de la STEDH de 8 de diciembre de 2009, en el asunto Muñoz Díaz contra España, y sostiene que el presente caso presenta notorias diferencias con la situación analizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Para empezar, porque no se trata de la posible vulneración del derecho a no ser discriminado por razón de raza o condición social, sino de la igualdad en la ley del art. 14 CE. Además la forma de celebración del matrimonio por el rito islámico está expresamente reconocida por el Estado y regulada en la Ley 26/1992, de 10 de noviembre en relación con el art. 49.2 CC. Tampoco parece que las instituciones del Estado hayan considerado al recurrente en ninguna ocasión como cónyuge legítimo de la mujer fallecida, sino que los datos apuntan a una convivencia de hecho, si bien cabe reconocerle la existencia de buena fe al recurrente en cuanto a considerar su unión con la finada como un matrimonio. Por ello dadas las diferencias referidas es cuestionable la aplicación de la solución dada por el mencionado Tribunal al recurrente.

Por todo ello, concluye que la situación del solicitante de amparo no sería idéntica a la de aquellos matrimonios celebrados por el rito islámico que, habiendo accedido o no al registro, acrediten capacidad matrimonial por resultar de un expediente matrimonial previo o ulterior o de la certificación expedida por el encargado de la Comisión Islámica de España. No apareciendo suficientemente demostrada la existencia de un matrimonio para la legislación estatal, no puede decirse que la situación matrimonial del recurrente sea igual a la de aquellos contrayentes por el rito islámico con capacidad matrimonial acreditada, por lo que la denegación del derecho de pensión de viudedad previsto en el art. 38.1 de la Ley de clases pasivas del Estado no supone una vulneración del principio de igualdad al no existir identidad entre la situación defendida por el recurrente y las situaciones que como punto de comparación señala.

En consecuencia interesa desestimar el recurso de amparo por falta de vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE.

9. Por providencia de 27 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de diciembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 12 de noviembre de 2012, dictada en el procedimiento ordinario núm. 502-11, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 26 de mayo de 2011, que confirmó la denegación de la pensión de viudedad de clases pasivas por Acuerdo de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 18 de junio de 2009, contra el que también se interpone el presente recurso de amparo.

La queja del demandante de amparo se ciñe a la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) por parte de la Administración, que le denegó la pensión de viudedad, y por el órgano judicial, que no corrigió la desigualdad sufrida, todo ello como consecuencia de las resoluciones administrativas que exigieron la inscripción del matrimonio en el registro civil para tener derecho a obtener una pensión de viudedad. La desigualdad resultaría injustificada porque se equipara la situación de un matrimonio islámico no inscrito, cuya existencia ha sido reconocida por la Administración, con una pareja de hecho y no con el resto de los matrimonios, tanto inscritos como no inscritos. En apoyo de su pretensión cita, por un lado, la STC 199/2004, de 15 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional concluyó que existía vulneración del derecho a la igualdad por haberse denegado una pensión al viudo de un matrimonio canónico no registrado; y, por otro, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH), de 8 de diciembre de 2009, en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entendió que se había vulnerado el derecho a la igualdad de la señora Muñoz Díaz, casada por el rito gitano, y a la que también le fue denegada una pensión de viudedad.

Esta opinión no es compartida por Abogado del Estado ni por el Ministerio Fiscal, que proponen la desestimación del recurso por inexistencia de la vulneración del derecho invocado.

2. Con carácter general es necesario recordar que “el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, por tanto, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una fundamentación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, ‘que las consecuencias jurídicas que deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos’ (STC 176/1993, fundamento jurídico 2)” (STC 90/1995, de 9 de junio, FJ 4).

Y “sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar ‘elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable’ (STC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4), razón por la cual toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un tertium comparationis frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en ‘una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos’ (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2)” (STC 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 4). Resultará necesario, por ello, examinar si los supuestos de hecho aportados por el recurrente como término de comparación guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere.

3. Entrando ya en el análisis sobre el fondo del único motivo de impugnación aducido en la demanda, es decir, la vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE, con carácter previo hemos de hacer una precisión referida a un dato relevante en este asunto y en el que no concuerda lo expresado en la demanda de amparo con la documentación obrante en las actuaciones. En concreto, afirma el recurrente, en varias ocasiones, que la administración reconoció la existencia de su matrimonio islámico y que no se cuestiona la existencia o validez del vínculo, de modo que el único motivo por el que le fue denegada la pensión de viudedad fue la falta de inscripción de su matrimonio legítimo en el registro civil. Precisamente por esta circunstancia compara su matrimonio islámico no inscrito con la situación analizada en el recurso de amparo resuelto por en la STC 199/2004, de 15 de noviembre.

Procede pues examinar si nos encontramos ante dos supuestos idénticos como paso previo para poder confirmar la lesión del derecho fundamental invocado por el recurrente. Dijimos en el fundamento jurídico 5 de la STC 199/2004, de 15 de noviembre que el problema novedoso en el caso allí enjuiciado era el diferente trato otorgado al recurrente como consecuencia de no haber inscrito su matrimonio canónico en el registro civil, y para su resolución partimos de dos realidades fácticas:

“La primera de ellas es que el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, dispone de forma textual que ‘tendrán derecho a la pensión de viudedad quienes sean o hayan sido cónyuges legítimos del causante de los derechos pasivos’. Como se comprueba, en puridad, la norma aplicada no contiene de modo expreso el requisito de la inscripción registral y aunque diferencia entre situaciones matrimoniales y convivencia de hecho, no lo hace de modo expreso entre matrimonios registrados y no registrados. La desigualdad que se denuncia en la demanda de amparo es por ello exclusiva consecuencia de una determinada interpretación de la Ley por parte de la Administración, que se considera razonable en vía judicial al dar por bueno el resultado que se tacha de discriminatorio o contrario al art. 14 CE.

La segunda es que tanto en las resoluciones administrativas como en la Sentencia impugnada se deja expresa y palmaria constancia de la existencia de un matrimonio celebrado válidamente, pero se afirma que para ostentar la condición de ‘cónyuge legítimo’ es precisa la inscripción registral.”

Pues bien, en contra de lo que afirma la demanda de amparo, en el caso examinado ni la Administración, ni las resoluciones judiciales admitieron en ningún momento la legitimidad del matrimonio celebrado por el rito islámico entre el recurrente y la causante de la prestación, de modo que la cuestión que ahora se suscita, a diferencia de la enjuiciada en la citada STC 199/2004, de 15 de noviembre, no se refiere a si un matrimonio válidamente celebrado pero no inscrito es equiparable a una pareja de hecho o si por el contrario lo es al matrimonio inscrito, ello a los exclusivos efectos de la aplicación del art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, sino que se trata de resolver si un matrimonio celebrado por el rito islámico, sin cumplir los requisitos exigidos por el legislador para otorgarle validez, debe equiparase a matrimonio legítimo, que es lo que propugna el actor.

De nuevo volvemos a recordar que, si bien el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de clases pasivas del Estado, en la redacción aplicable en el proceso a quo, no contenía de modo expreso el requisito de la inscripción registral y, por tanto, no diferenciaba entre matrimonios registrados y no registrados, sí exige para el otorgamiento de la pensión tener la condición de cónyuge legítimo. Así expresamente dispone que “tendrán derecho a la pensión de viudedad quienes sean o hayan sido cónyuges legítimos del causante de los derechos pasivos”.

Tampoco resulta ocioso añadir que en aquélla ocasión explicamos que “la norma que ha sido ahora objeto de interpretación judicial al vincular la prestación a la condición de ‘cónyuge legítimo’ contempla, en efecto, dos situaciones diferentes -personas con vínculo matrimonial frente a las situaciones de convivencia extramatrimonial- a las que vincula dos efectos jurídicos diferentes: el otorgamiento o no de la pensión, sobre la base de que, además, se cumpla el resto de condicionantes legales. Diferenciación que también aquí resulta ajustada a las exigencias constitucionales al ser trasladable sin dificultad la doctrina contenida en la STC 184/1990, de 15 de noviembre, según la cual ‘no serán necesariamente incompatibles con el art. 39.1 CE, ni tampoco con el principio de igualdad, las medidas de los poderes públicos que otorgan un trato distinto y más favorable a la unión familiar que a otras unidades convivenciales, ni aquellas otras medidas que favorezcan el ejercicio del derecho constitucional a contraer matrimonio (art. 32.1 CE), siempre, claro es, que con ello no se coarte ni se dificulte irrazonablemente al hombre y la mujer que decidan convivir more uxorio’ (FJ 2). Y ello porque ‘siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica y que, en concreto, la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre cónyuges y quienes conviven de hecho sin que nada les impida contraer matrimonio no es arbitraria o carente de fundamento’ (FJ 3)” (STC 199/2004, de 15 de noviembre, FJ 4).

4. Ciertamente, el matrimonio es una institución social garantizada por la Constitución, y el derecho a contraerlo es un derecho constitucional (art. 32.1), cuyo régimen jurídico corresponde a la Ley por mandato constitucional (art. 32.2). El vínculo matrimonial genera ope legis en los cónyuges una pluralidad de derechos y deberes que no se produce de modo jurídicamente necesario entre la pareja que mantiene una unidad de convivencia estable no basada en el matrimonio. Tales diferencias constitucionales entre matrimonio y unión de hecho pueden ser legítimamente tomadas en consideración por el legislador a la hora de regular las pensiones de supervivencia (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3).

“En consecuencia, siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica y que, en concreto, la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los cónyuges y quienes conviven de hecho sin que nada les impida contraer matrimonio no es arbitraria o carente de fundamento. Además de las arriba señaladas, que por sí solas justifican tal diferencia de tratamiento normativo, razones de certidumbre y seguridad jurídica, y la propia coherencia con la decisión libremente adoptada en la unión de hecho de excluir la relación matrimonial y los deberes y derechos que de la misma dimanan, abundan en la consideración de que no pueda entenderse caprichoso o irrazonable que el legislador no incluya a los unidos por vía de hecho de una pensión como la de viudedad que ha sido prevista en función de la existencia de un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario. Y por lo mismo no cabe reprochar como arbitraria ni discriminatoria la exigencia de que el núcleo de convivencia institucionalizada entre hombre y mujer como casados le conste formalmente al Estado para que éste conceda la pensión de viudedad” (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3). Causalmente enlazado con esta consideración de respeto al ejercicio del art. 32 CE, hemos de afirmar que no cabe imputar arbitrariedad o discriminación a la exigencia establecida por el legislador de que el vínculo matrimonial, cualquiera que sea el rito por el que se haya contraído, conste formalmente y garantice la concurrencia de los requisitos formales y materiales para contraerlo.

En este sentido no es impertinente subrayar que el art.32 CE reconoce el derecho a contraer matrimonio, y de su dicción literal “se deduce que ambos cónyuges se encuentran en régimen de plena igualdad jurídica en el seno de la institución jurídica del matrimonio, ‘regla que supone una manifestación específica del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (art. 14 CE)’ (SSTC 159/1989, de 6 de octubre, FJ 5; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 5; y 51/2011, de 14 de abril, FJ 8). Junto a lo anterior, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que el derecho al matrimonio, aunque es un derecho de titularidad individual, no lo es de ejercicio individual, pues, tal y como dispone el art. 45 CC, no hay matrimonio sin consentimiento mutuo (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 5; 47/1993, de 8 de febrero, FJ 4; 51/2011, de 14 de abril, FJ 9), y que el vínculo matrimonial ‘genera ope legis en la mujer y el marido una pluralidad de derechos y deberes’ (STC 184/1990, de 15 de noviembre, FJ 3)” (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 10). Ahora bien, establecido lo anterior, hemos de recordar que esta interpretación del contenido esencial del art. 32 CE “deja un amplio margen al legislador para configurar las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos —configuración de la que se ha ocupado el legislador estatal en virtud de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.8 CE para regular las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio—” (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 10).

Por tanto, son las normas estatales las que regulan los requisitos y la forma de los matrimonios válidos, de modo que sólo los celebrados con respeto a las mismas tendrán plena eficacia para el ordenamiento jurídico español.

5. Es casi ocioso recordar que es el Código civil la Ley que desarrolla el mandato del art. 32 CE y que lo hace permitiendo, entre otras cosas, contraer matrimonio en forma civil o en la forma religiosa legalmente prevista (art. 49), lo que nos remite necesariamente a las leyes que aprobaron los acuerdos con las distintas confesiones religiosas, y, en concreto, a la Ley 26/1992, de 10 de diciembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comunidad Islámica de España.

Respecto del supuesto contemplado en este procedimiento constitucional, hay que dejar sentado, desde ahora, que no todo matrimonio contraído bajo el rito islámico, es decir, cumpliendo los requisitos de la ley Islámica, tiene validez en España, sino solo aquéllos que cumplan las exigencias que fueron acordadas por el Estado español y la Comunidad islámica, reguladas en la citada Ley 26/1992, de 10 de diciembre.

De la lectura de tales normas se desprende que establecen dos vías para el reconocimiento del matrimonio celebrado bajo del rito islámico.

En primer lugar la regla general es que la celebración del matrimonio requiere, con carácter previo, la instrucción de un expediente, para que el instructor del mismo se cerciore de que ambos solicitantes pueden contraerlo, y expida así el certificado de capacidad matrimonial cuando reúnan los requisitos señalados en el Código civil. La capacidad para contraer matrimonio tiene una importancia y complejidad añadidas cuando uno de los contrayentes es extranjero y la instrucción de este expediente previo garantiza en la generalidad de los casos que sólo contraerán matrimonio, ya sea de forma civil o religiosa, aquéllos que cumplan los requisitos legales.

En segundo término se establece una regla especial en el caso del matrimonio celebrado por el rito islámico, a diferencia de lo que sucede con otro tipo de matrimonios, consistente en que se permite excepcionalmente a los contrayentes celebrar la ceremonia religiosa sin la previa instrucción del expediente y, por tanto, sin que se haya comprobado la concurrencia de los requisitos civiles, aunque puedan cumplirse los establecidos por la ley islámica, pues no olvidemos que las normas civiles y religiosas difieren en lo que a la capacidad para contraer matrimonio se refiere, y, desde luego, lo es en esta forma de matrimonio islámico. En este caso excepcional en que se contrae matrimonio islámico sin previa instrucción de expediente, la inscripción registral adquiere una especial importancia dado que la misma trasciende de la mera formalidad registral, al encomendar al Juez encargado del Registro Civil la función de comprobar que los contrayentes de un matrimonio islámico ya celebrado reunían los requisitos de capacidad y validez exigidos por el Código civil, así como por las normas de derecho internacional privado cuando los contrayentes sean extranjeros. Y a estos efectos el art. 7.3 de la Ley 26/1992 establece que “[u]na vez celebrado el matrimonio, el representante de la Comunidad Islámica en que se hubiera contraído aquél enviará al Registro Civil, para su inscripción, certificación acreditativa de la celebración del matrimonio, en la que deberán expresarse las circunstancias exigidas por la legislación del Registro Civil” y esta certificación diligenciada permite la inscripción del matrimonio celebrado conforme al rito islámico, una vez realizada la obligada comprobación por el encargado del registro civil.

La Ley 26/1992, de 10 de noviembre, atribuye efectos civiles al matrimonio islámico sólo cuando éste se celebre en una comunidad islámica perteneciente a la Comisión Islámica de España, que esté inscrita en el registro de entidades religiosas, ante un dirigente religioso islámico o imán y al menos dos testigos (art. 7.1). Otorga además una especial importancia a la constatación de la concurrencia de los requisitos de capacidad y, por ello, señala el art. 7.1 que “[s]e atribuye efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma religiosa establecida en la Ley islámica, desde el momento de su celebración, si los contrayentes reúnen los requisitos de capacidad exigidos por el Código Civil” y, como claramente razona la exposición de motivos de la instrucción de febrero de 1993, de la Dirección General de los Registros y el Notariado, sobre la inscripción en el Registro de determinados matrimonios celebrados en forma religiosa, “habrá de extremarse el celo para asegurarse de la inexistencia de impedimento de ligamen”.

En aplicación de los razonamientos anteriores hemos de concluir que en el caso examinado en el proceso a quo los contrayentes en ningún momento han cumplido los mencionados requisitos de capacidad, ni con carácter previo, ni con posterioridad a la celebración de su matrimonio, motivo por el cual no puede, de conformidad con la ley española, ser considerado válido y en consecuencia producir efectos jurídicos.

El matrimonio del recurrente se celebró mediante el rito islámico sin la previa instrucción del expediente matrimonial, y aunque pudo haberse inscrito con posterioridad, acogiéndose para ello a la regla excepcional que hemos descrito con anterioridad, lo cierto es que el representante de la Comunidad Islámica que acreditó su celebración, sin embargo, no hizo constar expresamente las circunstancias exigidas por la legislación del registro civil. Conviene recordar que el demandante de amparo intentó sin éxito la inscripción de su matrimonio así como la rectificación del estado civil en el acta de defunción, siéndole denegada por los Autos de 26 de marzo de 2009 y 13 de mayo de 2009 a cuyo contenido se refieren los antecedentes, debido a que no se cumplieron los requisitos legales de capacidad para realizar la inscripción del matrimonio. Todo ello conduce a afirmar que el matrimonio por el rito islámico contraído por el recurrente carece de validez y eficacia para el ordenamiento jurídico español.

La conclusión a la que ha de llegarse a los efectos de dar respuesta a la lesión del principio de igualdad del art. 14 CE, en los términos aducidos en la demanda de amparo, es que no resulta posible comparar la situación del recurrente ni con los matrimonios inscritos ni tampoco con los matrimonios no inscritos válidamente contraídos, por una razón clara, que no se cumple la exigencia de aportar un tertium comparitionis válido. Su matrimonio no fue un matrimonio legítimo en los términos empleados por el art. 38 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

6. Llegados a este punto, resta por analizar si el matrimonio del recurrente resulta comparable con el contraído conforme al rito gitano por la Sra. Muñoz Díaz, a la que este Tribunal Constitucional le desestimó el recurso de amparo interpuesto invocando el principio de no discriminación por motivos raciales o étnicos en la STC 69/2007, de 16 de abril, si bien después el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 8 de diciembre de 2009 estimó su recurso al entender que había resultado vulnerado el art.14 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en relación con el art. 1 del protocolo 1.

Atendiendo a las circunstancias fácticas de ambos casos, realmente el único punto en común que podríamos encontrar entre el matrimonio gitano contraído por la Sra. Muñoz Díaz y el islámico del Sr. Sene Sene es que ambos contrajeron un matrimonio que carecía de validez civil. Sin embargo, las restantes circunstancias que llevaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a estimar el recurso interpuesto por la Sra. Muñoz Díaz no se producen en esta ocasión. Recordemos que los hechos que se tuvieron en cuenta por el Tribunal de Estrasburgo fueron que “la demandante se casó con M. D. en noviembre de 1971 según los ritos y tradiciones propias de la comunidad gitana. De esta unión nacieron seis hijos. La interesada vivió con M.D. hasta el fallecimiento de este último, el 24 de diciembre de 2000. El Registro Civil les expidió un libro de familia el 11 de agosto de 1983, donde figuran inscritos la pareja y sus hijos. El 14 de octubre de 1986, obtuvieron el título administrativo de familia numerosa, para el que se exigía la condición de ‘cónyuge’ (párrafo 27 anterior) y se han beneficiado de todos los derechos inherentes. Por otro lado, M.D. estaba afiliado a la Seguridad Social y cotizó durante diecinueve años, tres meses y ocho días, y poseía una cartilla de beneficiario donde figuraban a su cargo la demandante, en tanto que esposa, y sus seis hijos. Para el Tribunal se trata en este caso de un documento oficial en la medida en que está sellado por la agencia número 7 de Madrid del INSS” (párrafo 52 de la Sentencia de 8 de diciembre de 2009).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su decisión tomó en consideración la buena fe de la demandante en cuanto a la validez de su matrimonio, confirmada por el reconocimiento oficial de su situación por parte de las autoridades, que engendró en la interesada la legítima expectativa de ser considerada como la esposa de M.D. y de formar con éste una pareja casada reconocida. De este modo el rechazo a reconocer la condición de cónyuge a la demandante a los fines de la obtención de la pensión de viudedad apreció que entraba en contradicción con el reconocimiento previo de dicha condición por parte de las autoridades, contrariando así los actos propios.

Por otro lado, en el párrafo 65 de esta misma STEDH considera que “el rechazo a reconocer el derecho de la demandante a percibir una pensión de viudedad constituye una diferencia de trato en relación con el tratamiento dado, por la ley o por la jurisprudencia, a otras situaciones que deben considerarse equivalentes en lo relativo a los efectos de la buena fe, tales como la creencia de buena fe en la existencia de un matrimonio nulo (artículo 174 de la LGSS), o la situación examinada en la sentencia del Tribunal Constitucional número 199/2004, de 15 de noviembre de 2004 —párrafo 32 anterior—, referido a la ausencia de formalización, por motivos de conciencia, de un matrimonio canónico.” Y teniendo en cuenta las circunstancias del asunto, considera que “esta situación constituye una diferencia de trato desproporcionada hacia la demandante en relación con el trato reservado al matrimonio de buena fe”.

Pues bien, respecto al demandante de amparo no se trata de la celebración de un rito matrimonial basado en costumbres de una determinada etnia, como ocurría en el caso de la STC 69/2007. Por otro lado, no hay constancia en ningún momento de que la Administración reconociera la existencia y validez de su matrimonio, sino que, por el contrario, en la documentación obrante en las actuaciones consta que el estado civil de la pretendida causante de la pensión de viudedad era de “soltera”. Tampoco existen indicios de que administración alguna le hubiera reconocido los efectos propios de una persona con vínculo matrimonial.

Las anteriores consideraciones conducen a no estimar vulnerado el derecho a la igualdad aducido por el recurrente y, como consecuencia, a desestimar el presente recurso de amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Bassirou Sene Sene.

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

Dada en Madrid, a uno de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 195/2014, de 1 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 11, de 13 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:195

Recurso de amparo 4970-2013. Promovido por don Allal Zougaghi y don Mohamed Zougaghi respecto de las resoluciones dictadas por un Juzgado de Instrucción de Palma de Mallorca denegando la incoación de procedimiento de habeas corpus.

Vulneración del derecho a la libertad personal: inadmisión de una petición de habeas corpus por razones de fondo (STC 35/2008).

1. El Juzgado acordó denegar la incoación del procedimiento de *habeas corpus* en el trámite liminar del art. 6 LOHC basándose, no en el incumplimiento de ningún requisito formal, *ex* art. 4 LOHC, que es la única causa admitida por la jurisprudencia de este Tribunal, sino en la consideración de que la detención cumplía con los requisitos y formalidades establecidas por la ley, siendo esta una argumentación incompatible con el art. 17.4 CE [FJ 4].

2. La simple información que el Juez pueda tener de los hechos y de la detención antes o con independencia de la solicitud de *habeas corpus* no puede justificar la inadmisión de la solicitud, resolución con la que se priva al detenido de su derecho a ser oído por el Juez y a proponer prueba sobre la legalidad de su privación de libertad, ya que si así fuera, quedaría desnaturalizado este procedimiento y perdería su efectividad y genuino sentido [FJ 4].

3. La eventual ausencia de motivación suficiente y razonable de la decisión de inadmisión del procedimiento de *habeas corpus* no supondrá sólo un problema de falta de tutela judicial, *ex* art. 24.1 CE, sino prioritariamente una cuestión que afecta al derecho a la libertad personal, en cuanto que la suficiencia o razonabilidad de una resolución judicial relativa a la garantía constitucional del procedimiento de *hábeas corpus*, art. 17.4 CE, forma parte de la propia garantía (SSTC 288/2000, 95/2012) [FJ 5].

4. La legitimación para solicitar el *habeas corpus* se extiende también al Abogado de la persona detenida, que debe entenderse tácitamente apoderado al efecto, sin que ninguna trascendencia pueda tener la renuncia del cliente por sí sola, pues de lo contrario quedaría desnaturalizada la garantía que el *habeas corpus* representa y frustrada su finalidad, que se instituye para tutelar no solo un derecho fundamental de la persona, art. 17 CE, sino también un valor superior de nuestro ordenamiento, art. 1.1 CE (STC 37/2008) [FJ 4].

5. Doctrina sobre la incidencia de las decisiones judiciales de no admisión a trámite de la solicitud de *habeas corpus* sobre el derecho a la libertad personal (SSTC 35/2008, 32/2014) [FJ 3].

6. Concurre el requisito de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, art. 50.1 b) LOTC, debido al incumplimiento generalizado y grave de nuestra doctrina sobre la correcta aplicación de la potestad de inadmisión de la solicitud de *habeas corpus*, art. 6 LOHC, así como en particular por la negativa manifiesta del Juzgado autor de las resoluciones recurridas a acatar esa doctrina, art. 5.1 LOPJ (STC 155/2009; ATC 108/2014) [FJ 2].

7. No procede acordar la retroacción de actuaciones puesto que esta medida carecería de eficacia por haber cesado la situación de detención a cuyo control de legalidad está orientado el procedimiento de *habeas corpus*, conclusión que hemos extendido a aquellos casos en que el Juez ha acordado la prisión provisional del detenido una vez puesto éste a su disposición (STC 95/2012) [FJ 6].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez , don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4970-2013, promovido por don Allal Zougaghi y don Mohamed Zougaghi, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Esperanza Martín Pulido y asistidos por el Letrado don Jaime Campaner Muñoz, contra el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Palma de Mallorca, de 11 de julio de 2013, por el que se acuerda denegar la incoación del procedimiento de habeas corpus núm. 2-2013, y contra el Auto del mismo Juzgado de 2 de agosto de 2013, por el que se desestima el incidente de nulidad de actuaciones promovido frente al anterior. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de agosto de 2013 don Allal Zougaghi y don Mohamed Zougaghi, debidamente representados por profesional designado al efecto y asistidos por el mismo Abogado que les había defendido en las diligencias policiales en que se produjo su detención, interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos que motivan su recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En el curso de una investigación judicial por posibles delitos de falsedad documental, contra los derechos de los trabajadores y contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (diligencias previas 1008-2013 del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Palma de Mallorca), los dos recurrentes, don Allal Zougaghi y don Mohamed Zougaghi, fueron detenidos por agentes del Cuerpo Nacional de Policía. El primero en el portal de su domicilio sito en la calle Sant Isidor núm. 2 de Palma de Mallorca, a las 19:05 horas del día 10 de julio de 2013, y el segundo minutos más tarde, a las 19:50 horas de ese mismo día, en las dependencias policiales adonde había acudido voluntariamente a prestar declaración tras haber sido citado a tal fin por la policía.

b) Alrededor de las 22:00 horas, y tras ser informado de que hasta las 9:00 horas del día siguiente no se procedería por agentes de la policía a tomar declaración a los detenidos, el Letrado don Jaime Campaner Muñoz, designado por aquéllos para su defensa, presentó ante el Juzgado de Instrucción en funciones de guardia de Palma de Mallorca —que resultó ser el mismo Juzgado núm. 11 que tramitaba las diligencias previas 1008-2013 antes referenciadas— solicitud de *habeas corpus* basándose en la innecesariedad y desproporción de la medida. Alegaba en esencia que teniendo sus clientes domicilio conocido y habiendo sido voluntaria su personación, según el Letrado, “parecía más razonable” que fuesen puestos en libertad y citados para acudir al día siguiente a declarar por los hechos que se les imputaban. Concluía el citado escrito calificando la detención de “ilegal y arbitraria” e interesando “que no se incurriese en la frecuente práctica (vedada por nuestro Tribunal de Garantías) de inadmitir *a limine* la solicitud”.

c) Recibida la solicitud, el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Palma de Mallorca en funciones de guardia acordó registrar el mismo y dar traslado al Ministerio Fiscal a fin de que emitiese el informe previsto en el art. 6 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*, informe que fue presentado ese mismo día 10 de julio de 2013 interesando la denegación de la solicitud por ser ésta improcedente de conformidad con lo dispuesto en el referido art. 6, al no encontrarse los detenidos en ninguno de los supuestos previstos en el art. 1 de la misma Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo.

d) En esta misma línea de razonamiento, el Juzgado dictó Auto de 11 de julio de 2013 en el que acordó “denegar la incoación del procedimiento de *habeas corpus* en favor de Allal Zougaghi y de Mohamed Zougaghi”, fundamentando esta decisión en los siguientes términos: “[e]l artículo 1 de la Ley Orgánica 6/84, reguladora del Procedimiento de Habeas Corpus, establece los supuestos en los que se considera que una persona ha sido ilegalmente detenida; examinada la solicitud formulada y el informe del Ministerio Fiscal, resulta que el presente caso no puede encuadrarse en ninguno de los apartados del citado artículo 1, y por ello, conforme establece el art. 6 de la referida Ley, debe considerarse improcedente la petición efectuada toda vez que las detenciones se han producido en fase de investigación policial en virtud de atestado… con plena observancia de las formalidades y requisitos exigidos por la Ley, habiéndose informado por la fuerza actuante a los detenidos de su derecho a solicitar *Habeas Corpus* así como el significado de dicha solicitud manifestando que no era su deseo solicitar dicho derecho”.

e) Por nuevo escrito presentado a las 13:00 horas del día 22 de julio de 2013 en el Juzgado Decano de Palma de Mallorca, el mismo Letrado, actuando en nombre y representación de los dos detenidos, instó al amparo de los arts. 238.3 y 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial la nulidad del Auto anterior alegando que la inadmisión *a limine* de la solicitud de *habeas corpus* ocasionaba indefensión a sus clientes y afectaba a sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la libertad de los arts. 24.1 y 17 CE. Básicamente, argumentaba que esa decisión de inadmisión basada en la legalidad de la detención suponía “hacer supuesto de la cuestión planteada” y que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, si hay alguna duda sobre la legalidad de la detención no procede la inadmisión del procedimiento de *habeas corpus*, sino su admisión y resolución.

f) De la solicitud de nulidad de actuaciones se dio traslado al Ministerio Fiscal, que interesó su desestimación, resolviendo el Juzgado por Auto de 2 de agosto siguiente en el que, aparte de otras consideraciones que no son de interés para este recurso constitucional, razonó que la decisión de inadmitir la solicitud de *habeas corpus* se había tomado “teniendo… en consideración el testimonio de las diligencias policiales entregadas en mano a este Juzgado”, que era además el que según las normas de reparto conocía ya de las diligencias previas 1008-2013 en el curso de las cuales se produjo la detención, “de modo que… tenía perfecto conocimiento de los hechos objeto de imputación. Por este motivo, y por estar la detención ajustada a la legalidad, no había pues razón alguna para traer a los detenidos a presencia judicial, ni tampoco para desplazarse a las dependencias policiales”. Insistiendo más adelante en este mismo argumento al explicar que “la detención era absolutamente legal, pues se imputaba a los señores Zougaghi nada menos que un delito de falsedad documental, otro delito contra los derechos de los trabajadores, y otro mucho más grave contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, hechos por los que actualmente se encuentran ingresados en prisión preventiva, entre otras razones porque existe un elevado riesgo de que traten de influir mediante amenazas y coacciones en las declaraciones de los testigos-víctimas de los delitos imputados”. Conduciendo todo ello al Juez a desestimar el incidente de nulidad planteado.

3. Contra los dos Autos antes referenciados se interpone el presente recurso de amparo. En su demanda, la representación de los recurrentes argumenta que la decisión de inadmitir la solicitud de *habeas corpus* por ser legal la detención practicada vulnera los derechos fundamentales a la libertad (art. 17 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que supone fallar sobre el fondo de la cuestión del procedimiento de *habeas corpus* sin tramitar el correspondiente procedimiento previsto al efecto, y por tanto sin oír al afectado ni poder valorar sus pruebas, requisitos necesarios e imprescindibles para dictar esa resolución sobre el fondo. Así lo han dicho, entre otras muchas, las SSTC 250/2006, de 24 de julio, y 303/2005, de 24 de noviembre. Con esta práctica, en definitiva, queda desvirtuada la garantía que representa el procedimiento de *habeas corpus*.

Explica además que esta interpretación que él considera contraria al tenor de los arts. 1 y 6 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, está siendo seguida de modo reiterado y sistemático por la mayoría de los Juzgados de Instrucción, y en concreto por los de Palma de Mallorca, adjuntando como prueba de ello copia de dos Autos del Juzgado de Instrucción núm. 12 del mismo partido que resuelven en idéntico sentido.

En definitiva, concluye, las dos únicas causas que permiten a los Juzgados rechazar de plano una solicitud de *habeas corpus* son la ausencia de detención o que ésta sea judicial. Pero la que nunca puede utilizarse para este fin es la que utilizan mayoritariamente, según él, los Juzgados de Instrucción, que es considerar legal la detención. Esto constituye el tema de fondo del procedimiento.

Y termina solicitando que sea otorgado el amparo, que se anulen los Autos recurridos por haberse vulnerado con ellos los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva, y que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a aquel en que se produjo la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

4. Por providencia de 10 de enero de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó no admitir a trámite el recurso presentado, por no haberse satisfecho en la demanda la carga consistente en justificar la especial trascendencia constitucional del recurso (art. 49.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), como requisito distinto del de razonar sobre la existencia de la vulneración del derecho fundamental que se denuncia.

5. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional interpuso en fecha 6 de febrero de 2014 recurso de súplica contra la anterior resolución. Consideraba que en la demanda de amparo se razonaba suficientemente sobre la especial trascendencia constitucional del recurso, al dedicar un apartado específico a cumplimentar dicha carga procesal, en el que se podían identificar los fundamentos que, a juicio de los recurrentes, justificarían este requisito, vinculado al incumplimiento general y reiterado por los órganos de la jurisdicción ordinaria de la doctrina de este Tribunal y a la negativa manifiesta a hacerlo por parte del concreto órgano autor de las resoluciones impugnadas [supuestos e) y f) de la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2]

6. Mediante Auto de 7 de abril de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal estimó el recurso de súplica interpuesto por el Fiscal, acordando dejar sin efecto la providencia recurrida y reponer las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la resolución anulada. Según se explicaba en el citado Auto, era verdad que la demanda justificaba suficientemente tanto el carácter pacífico de la doctrina constitucional que los recurrentes consideraban infringida como la actitud resistente de los órganos jurisdiccionales del partido a hacer aplicación de ella, pues esa jurisprudencia había sido invocada ya en la solicitud de *habeas corpus*. Por otra parte, la —en aquel momento— reciente admisión de los recursos de amparo núms. 2569-2013 y 2570-2013, interpuestos por el Fiscal contra dos resoluciones judiciales similares a las que ahora se recurren, pero adoptadas por los Juzgados de Puerto del Rosario, evidenciaba igualmente la existencia de un incumplimiento generalizado de la doctrina constitucional sobre la que también habían alegado tanto los demandantes de amparo como el Fiscal en su recurso. Y todo ello justificaba la especial trascendencia constitucional del recurso de conformidad con la STC 155/2009 antes citada, supuestos e) y f), y obligaba en consecuencia a admitir a trámite el recurso de amparo y a dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a la representación de los recurrentes para que pudieran presentar alegaciones en aplicación de lo previsto en el art. 52 LOTC.

7. Evacuando el referido trámite, la representación procesal de los recurrentes presentó por escrito registrado el 20 de mayo de 2014 sus alegaciones sobre el fondo, limitándose a solicitar que se tuvieran por reproducida la fundamentación y petición efectuadas en la demanda y a señalar que los dos recursos de amparo antes mencionados núms. 2569-2013 y 2570-2013, interpuestos por el Fiscal habían sido estimados por las SSTC 21/2014, de 10 de febrero, y 12/2014, de 27 de enero, respectivamente.

8. También el Fiscal despachó el trámite concedido presentando sus alegaciones en fecha 18 de junio de 2014. En ellas, tras exponer pormenorizadamente los antecedentes del caso y advertir que la cita del art. 24.1 CE se hace de manera puramente instrumental en la demanda, carente de autonomía propia, y que por tanto la denuncia debe reconducirse al ámbito del derecho a la libertad personal y a las garantías del art. 17.4 CE, termina concluyendo que las resoluciones impugnadas vulneraron el indicado derecho de los recurrentes y que por tanto debe otorgarse el amparo solicitado.

Razona el Fiscal en primer lugar que el Abogado estaba perfectamente legitimado para presentar una solicitud de *habeas corpus* en nombre de sus clientes detenidos, invocando al efecto lo dicho en la STC 37/2008, de 25 de febrero, y más adelante que la jurisprudencia de este Tribunal no considera constitucionalmente admisible la decisión de inadmitir una solicitud de *habeas corpus* por estimar que la detención no es ilegal, que es lo que hacen los Autos impugnados (cita y reproduce en este sentido fragmentos de las recientes SSTC 12/2014 y 21/2014). Constata que en este concreto caso la solicitud presentada ante el Juzgado indicaba el motivo concreto por el que se solicitaba el *habeas corpus*, tal como exige el art. 4 c) de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, en particular por el carácter innecesario de la detención, y que ese motivo encaja en el art. 1 a) de la misma Ley, que reputa ilegal la detención practicada por una autoridad, agente de la misma, funcionario público o particular sin que concurran los supuestos legales o sin haberse cumplidos las formalidades y requisitos exigidos por las leyes. Siendo la necesidad de la medida uno de esos requisitos que pueden ser controlados en este específico procedimiento. Por tanto, no se contenía en esa solicitud un pronunciamiento sobre la ausencia de responsabilidad penal de los detenidos, aclara, sino un pronunciamiento sobre si concurrían o no los presupuestos legales habilitantes de la detención gubernativa, cuyo examen era competencia del Juez de Instrucción núm. 11 de Palma de Mallorca. Y en consecuencia, no dándose los presupuestos que permiten inadmitir una solicitud de *habeas corpus* de acuerdo con el art. 6 de la Ley Orgánica 6/1984, debió el Juez admitir la solicitud y tramitar el correspondiente procedimiento. Y al no hacerlo, infringió el art. 17.1 y 4 CE.

Por último, en cuanto al alcance del otorgamiento del amparo solicitado, entiende que una reiterada doctrina constitucional formada con ocasión de recursos análogos debe conducir a no acordar la retroacción de actuaciones solicitada por los recurrentes, ya que ha cesado la situación de detención policial (así, SSTC 21/2014, FJ 3, y 12/2014, FJ 4).

9. Por providencia de 27 de noviembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de diciembre de 2014.

II. Fundamentos jurídicos

1. Por medio de este recurso de amparo los demandantes discuten la conformidad con los arts. 24.1 y 17 CE de la decisión del Juzgado competente de no admitir a trámite la solicitud de *habeas corpus* que había presentado su Abogado a las pocas horas de su detención. Se alegaba en esa solicitud inicial que la detención era innecesaria por tener los detenidos domicilio conocido y haberse personado voluntariamente en comisaría para declarar, por lo que no se consideraba justificado que los afectados tuviesen que pasar la noche en comisaría hasta el día siguiente que sería cuando —según mantiene la parte y no se contradice en el procedimiento ante el Juzgado de Instrucción— se les tomaría declaración. Acordando el Juzgado sin embargo denegar la incoación del referido procedimiento por haberse efectuado la detención “con plena observancia de las formalidades y requisitos exigidos por la Ley” (Auto de 11 de julio de 2013), o en otras palabras, por ser la detención “absolutamente legal”, como sostiene el Auto de 2 de agosto de 2013 por el que se desestima la nulidad de actuaciones promovida frente al anterior. Todo ello con el amparo expreso del art. 6 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus* (LOHC).

2. Tal y como con más detalle se ha expuesto en los antecedentes, los problemas derivados de la especial trascendencia constitucional de este recurso, requisito exigido para su admisión por el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han sido resueltos por nuestro ATC 108/2014, de 7 de abril, en el que estimando el recurso de súplica interpuesto por el Fiscal contra la inicial providencia de inadmisión, reconocimos la obligada admisión de este recurso de amparo debido al incumplimiento generalizado y grave de nuestra doctrina sobre la correcta aplicación de la potestad de inadmisión prevista en el art. 6 LOHC, así como en particular por la negativa manifiesta del Juzgado autor de las resoluciones recurridas a acatar esa doctrina, como le imponía el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial [STC 155/2009, supuestos e) y f)].

No existe pues ningún obstáculo para el examen y resolución del fondo del asunto.

3. En este tarea, comenzando por la perspectiva del derecho a la libertad, que es el prioritariamente afectado por la decisión judicial recurrida, el art. 17.1 CE establece que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”. Por su parte, el art. 17.4 CE dispone: “[l]a ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente”. Mandato que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, cuyo artículo 1 establece que mediante este procedimiento podrá obtenerse la inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente de cualquier persona detenida ilegalmente, entendiendo por tal quien lo fuera sin que concurran los supuestos legales, o sin haberse cumplido las formalidades prevenidas y los requisitos exigidos por las leyes; las que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar; las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las leyes; y a aquellas personas a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida.

Este Tribunal ha sentado una consolidada jurisprudencia en relación con esta previsión constitucional y la incidencia que sobre ella tienen las decisiones judiciales de no admisión a trámite de la solicitud de habeas corpus. Ha declarado que, aun cuando la Ley Orgánica de regulación del procedimiento de *habeas corpus* posibilita denegar la incoación de un procedimiento de *habeas corpus* en su artículo 6, vulnera el art. 17.4 CE fundamentar la decisión de no admisión en que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad por no concurrir ninguno de los supuestos del art. 1 LOHC, ya que esto implica dictar una resolución sobre el fondo, cosa que solo puede realizarse una vez sustanciado el procedimiento. Los únicos motivos constitucionalmente legítimos para no admitir un procedimiento de *habeas corpus* son los basados en la falta del presupuesto necesario de una situación de privación de libertad no acordada judicialmente o en el incumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere el art. 4 LOHC (STC 35/2008, de 25 de febrero, FJ 2).

Esta jurisprudencia es reiterada e inequívoca, y ha sido aplicada últimamente en las SSTC 12/2014, de 27 de enero, 21/2014, de 10 de febrero, y 32/2014, de 24 de febrero, por limitarnos a citar las más recientes.

4. En el presente caso, según hemos visto ya (fundamento jurídico 1) y se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la solicitud de *habeas corpus* presentada por el Abogado de los detenidos denunciaba la innecesariedad de la medida, motivo que como bien apunta el Fiscal tiene cabida en el art. 1 a) LOHC, y sin embargo el Juzgado acordó denegar la incoación del procedimiento en el trámite liminar del art. 6 LOHC basándose, no en el incumplimiento de ningún requisito formal de los previstos en el art. 4 LOHC, que es la única causa admitida por la jurisprudencia de este Tribunal, sino en la consideración de que la detención cumplía con los requisitos y formalidades establecidas por la ley. Una argumentación que venía a coincidir entonces con el contenido propio de la pretensión formulada en la solicitud de *habeas corpus* y que nuestra doctrina considera incompatible con el art. 17.4 CE, según acabamos de exponer.

Antes de alcanzar esta conclusión es preciso examinar dos singulares circunstancias del caso que, aun cuando no constituyen la razón de decidir del Juzgado (*ratio decidendi*), sí son citadas explícitamente en los Autos impugnados como argumentos que apuntalan esa resolución (razonamientos *obiter dicta*), lo que justifica su examen por este Tribunal por si su novedad pudiese suponer algún tipo de matización de esta consolidada doctrina.

Se ha expuesto en los antecedentes que en su primera resolución el Juez refuerza la decisión de inadmitir el recurso por la renuncia que habrían efectuado los detenidos a la tramitación del procedimiento solicitada por su letrado. En la valoración de esta circunstancia, debemos partir de que la jurisprudencia de este Tribunal ya ha declarado que la legitimación para solicitar el *habeas corpus* se extiende también al Abogado de la persona detenida, que debe entenderse “tácitamente apoderado al efecto” (STC 37/2008, FJ 2, con cita de otras), por lo que ninguna trascendencia podría tener este hecho por sí solo. Y la renuncia del cliente, titular del derecho no permite modificar esta conclusión. Dejando ahora de lado que en este caso, como advierte el Fiscal, esa renuncia solo consta en el oficio remitido al Juzgado por el inspector jefe de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras (folios 12 y 13 del procedimiento), pero no en la información de derechos a los detenidos (folios 52 y 53) ni en ningún otro documento firmado por ellos, lo verdaderamente determinante para proclamar su ineficacia es que, aunque constase de modo fehaciente, debería considerarse en todo caso revocable, pues de lo contrario quedaría desnaturalizada la garantía que el *habeas corpus* representa y frustrada la finalidad misma de este capital procedimiento, que se instituye para tutelar no solo un derecho fundamental de la persona (art. 17 CE) sino también un valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 CE).

La segunda de las circunstancias antes aludidas se menciona en el segundo Auto del Juzgado, que desestima la nulidad de actuaciones promovida frente al anterior. Se justifica en ese Auto la solución adoptada no solo por la legalidad de la detención, sino también, adicionalmente, en el conocimiento por parte del Juzgado de los hechos y circunstancias de la detención en su doble condición de Juzgado competente para conocer este procedimiento de acuerdo con el art. 2 LOHC (consta que la policía le entregó, tras requerimiento al efecto, copia del atestado que estaba instruyendo con motivo de la detención de los dos recurrentes) y de Juzgado también competente, de acuerdo con las normas de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) y los correspondientes criterios de reparto entre los Juzgados del partido, para instruir las diligencias previas 1008-2013 incoadas en ese mismo Juzgado en el mes de mayo, y que tenían por objeto los hechos que luego motivaron la detención de los dos recurrentes en julio de ese mismo año. Siendo ese conocimiento previo el que condujo al Juez a declarar en el Auto que “no había… razón alguna para traer a los detenidos a presencia judicial”, según se ha expuesto ya en el antecedente 2 f) de esta resolución.

Pero tampoco ese conocimiento previo o ajeno al procedimiento de *habeas corpus* puede autorizar al Juez para denegar la incoación del procedimiento. Principalmente porque no fue él quien en el seno de esas diligencias previas ordenó la detención (supuesto previsto en los arts. 494 y 497.2 LECrim), sino que fue la policía la que lo hizo (art. 497.1), aun cuando hubiese puesto ya en conocimiento del Juzgado que estaba llevando a cabo una investigación de aquellos hechos. Y por tanto no puede dudarse de la naturaleza gubernativa y no judicial de la detención, y con ello del consiguiente sometimiento de esa privación de libertad acordada por la Administración al control judicial a través del procedimiento de *habeas corpus*. Como recuerdan las SSTC 31/1985, de 5 de marzo, FJ 2; y 21/1997, de 10 de febrero, FJ 6, este instituto opera, potencialmente, en “todos los supuestos en los que se produce una privación de libertad no acordada por el Juez”. La simple información que el Juez pueda tener de los hechos y de la detención antes o con independencia de la solicitud de *habeas corpus* no puede justificar la inadmisión de la solicitud, resolución con la que se priva al detenido de su derecho a ser oído por el Juez y a proponer prueba sobre la legalidad de su privación de libertad (art. 7 LOHC). Si así fuera, quedaría desnaturalizado este procedimiento, perdería su efectividad y genuino sentido, y ello impide acoger esta interpretación. De manera que solo cuando el detenido es “puesto a disposición de la autoridad judicial” (art. 17.2 CE) asume ésta el “dominio del hecho” de la privación de libertad (STC 82/2003, de 5 de mayo, FJ 5), o la “suerte final del detenido”, en palabras de la STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 1. En definitiva, la responsabilidad sobre la situación personal de éste. Fuera de ese caso, el art. 17.4 CE le reconoce el derecho a ser oído por un Juez y a que éste controle la legalidad de su privación de libertad. Como ya dijimos en la STC 12/2014, de 27 de enero, FJ 1: “lo que si constituye el objeto propio del procedimiento antes indicado, en el contexto de la cognición limitada a que anteriormente hemos hecho referencia, es el enjuiciamiento de la legalidad de la detención practicada —en el presente caso, por agentes policiales— para lo cual resulta imprescindible, una vez constatada la concurrencia de los requisitos formales, tramitar el procedimiento conforme a lo establecido en el art. 6 y siguientes de la citada Ley Orgánica, so riesgo, en caso contrario, de desnaturalizar la finalidad propia del referido procedimiento”.

Todo ello nos lleva a concluir que el Auto impugnado que acordó inadmitir la solicitud de *habeas corpus* presentada en nombre de los recurrentes vulneró, efectivamente, el art. 17.1 y 4 CE.

5. Alcanzada la anterior conclusión, no hay necesidad de que este Tribunal se pronuncie sobre la indefensión que la resolución judicial habría ocasionado a los demandantes por privarles de sus derechos a ser oídos y proponer prueba ante el Juez reconocidos en el art. 7 LOHC, denuncia que bajo la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) también se hace en la demanda. Como hemos declarado en la STC 288/2000, de 27 de noviembre, FJ 1, en esta clase de recursos “la perspectiva de examen que debemos adoptar es única y exclusivamente la de la libertad, puesto que, estando en juego este derecho fundamental, la eventual ausencia de una motivación suficiente y razonable de la decisión no supondrá sólo un problema de falta de tutela judicial, propio del ámbito del art. 24.1 CE, sino prioritariamente una cuestión que afecta al derecho a la libertad personal, en cuanto que la suficiencia o razonabilidad de una resolución judicial relativa a la garantía constitucional del procedimiento de hábeas corpus, prevista en el art. 17.4 CE, forma parte de la propia garantía”. Y en el mismo sentido, STC 95/2012, de 7 de mayo, FJ 6.

6. En cuanto al alcance del otorgamiento del amparo, según consolidada jurisprudencia no procede acordar la retroacción de actuaciones puesto que esta medida carecería de eficacia por haber cesado la situación de detención a cuyo control de legalidad está orientado el procedimiento de *habeas corpus* (por todas, misma STC 95/2012, FJ 7). Conclusión que hemos extendido igualmente a aquellos casos en que, como aquí ocurre, el Juez ha acordado la prisión provisional del detenido una vez puesto éste a su disposición. En la STC 12/2014, FJ 4, explicamos que, aunque esta situación de prisión provisional se mantenga en la fecha en que resuelva el amparo, ello no permite desconocer que esa privación de libertad trajo causa de un título jurídico distinto del que motivó la solicitud del detenido y fue acordada por la propia autoridad judicial. No es posible, por ello, atender a la solicitud efectuada en la demanda de que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquel en que se produjo la quiebra del derecho vulnerado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Allal y don Mohamed Zougaghi y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandados a la libertad personal (art. 17.1 y 4 CE).

2º Declarar la nulidad, sin retroacción de las actuaciones, de los Autos de fechas 11 de julio y 2 de agosto del 2013, dictados en el procedimiento de *habeas corpus* número 2-2013 del Juzgado de Instrucción núm. 11 de Palma de Mallorca.

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

Dada en Madrid, a uno de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 196/2014, de 4 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 11, de 13 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:196

Cuestión de inconstitucionalidad 219-2013. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del artículo 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: nulidad por vulneración de la normativa básica estatal del precepto legal que introduce una reducción de las cuantías retributivas a percibir por el personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo (STC 219/2013). Voto particular.

1. El precepto autonómico cuestionado, al aplicar la reducción salarial del 5 por 100 al personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo, contradice de forma patente la norma básica estatal, sin que dicha contradicción pueda ser salvada por vía interpretativa, ya que el legislador básico estatal ha querido establecer un trato homogéneo para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio nacional, disponiendo que a este personal no le sea directamente aplicable la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual (STC 219/2013) [FJ 4].

2. Reitera la doctrina sobre la contradicción entre la norma estatal de contraste y la norma autonómica cuestionada en relación a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 prevista, con carácter general, para todos los empleados públicos, de la SSTC 219/2013 y 5/2014 [FJ 4].

3. Doctrina sobre la finalidad del trámite de audiencia en la cuestión de inconstitucionalidad (SSTC 67/1985, 84/1993) [FJ 2].

4. El Tribunal Constitucional puede fundamentar su juicio de constitucionalidad en cualquier precepto de la Constitución distinto del invocado, eventualidad ésta que, *ex* art. 39.2 LOTC, es manifestación del principio *iura novit curia* e instrumento necesario para el mejor ejercicio de la función de depuración del Ordenamiento (SSTC 113/1989, 46/2000; ATC 1393/1987) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 219-2013, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias contra el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias, la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO y la representación procesal del Instituto Tecnológico de Canarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes a la demanda de conflicto colectivo presentada por la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras contra el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., y la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Canarias.

La documentación aportada incluye el Auto de 20 de diciembre de 2012, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por infringir el principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos enunciado en el art. 9.3 CE.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 17 de agosto de 2011 la Federación de Servicios a la Ciudadanía del sindicato Comisiones Obreras presentó demanda de conflicto colectivo ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias frente al Instituto Tecnológico de Canarias y la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías.

El sindicato demandante, tras alegar los hechos y fundamentos legales en que apoyaba su pretensión, terminaba suplicando que se declarara la nulidad de las reducciones retributivas efectuadas por la empresa, consistentes en la rebaja de un 5 por 100 de todos y cada uno de los conceptos retributivos a partir de la nómina de marzo de 2011, pero con efectos de junio de 2010, y en la supresión de prestaciones no salariales (seguro médico y aportaciones a planes de pensiones), con el pretexto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y en la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. A juicio del sindicato demandante estas reducciones suponen el desconocimiento de lo acordado en el convenio colectivo de aplicación e implican una modificación sustancial de las condiciones de trabajo dispuesta, no sólo al margen y con contravención de lo dispuesto en el art. 41 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), sino vulnerando también el derecho a la negociación colectiva proclamado en el art. 37 CE.

b) Por decreto del Secretario judicial de 3 de octubre de 2011 se admitió la demanda interpuesta por la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras y se citó como parte interesada a las secciones sindicales que Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores (UGT) tenían en la empresa demandada (Instituto Tecnológico de Canarias).

Por escrito de 24 de octubre de 2011 el sindicato UGT solicitó personarse como codemandante en el procedimiento de conflicto colectivo. Por diligencia de ordenación de 25 de octubre de 2011 se admitió tal solicitud.

c) Con fecha 14 de diciembre de 2011, se celebró el acto del juicio, en el que las partes alegaron cuanto convino a su derecho, habiéndose propuesto y practicado los medios de prueba interesados por las mismas.

d) El 25 de enero de 2012 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de diez días pudieran alegar lo que estimasen conveniente sobre la pertinencia de que la Sala plantease cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por si pudiera ser contrario a los arts. 149.1.13, 149.18 y 156.1 CE, y, en el caso de que se tuviera por lícita constitucionalmente la norma contenida en la Ley 7/2010, con el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por si pudiera ser contrario al art. 9.3 CE.

e) Por escrito de 7 de febrero de 2012 el Fiscal estimó pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010. Por escrito presentado el 9 de febrero de 2012 la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras manifestó también la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 7/2010 y la Ley 11/2010, y lo mismo alegó el sindicato UGT por escrito presentado el 15 de febrero de 2012.

El Gobierno de Canarias, por escrito presentado el 17 de febrero de 2012, y el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., por escrito presentado el 29 de febrero de 2012 se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

f) En el escrito de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras se planteó de forma novedosa la cuestión de que el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., no estaba incurso en la exigencia de minoración salarial requerida por la norma estatal básica, y a que en su caso se daba el supuesto de excepción establecido por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, según el cual a las sociedades mercantiles del sector público nos les sería de aplicación las medidas de reducción salarial, siempre y cuando “perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación”.

A la vista de esta alegación, por providencia de 27 de marzo de 2012 la Sala requirió a la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias para que en el plazo de diez días emitiera informe sobre si la entidad Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., durante los ejercicios presupuestarios 2010 y 2011, era una sociedad mercantil pública que percibió aportación de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenecían al sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, destinada a cubrir déficit de explotación.

g) Con fecha 10 de abril de 2012, la Dirección General de Planificación y Presupuestos emitió certificación en la que se señalaba que el Instituto Tecnológico de Canarias era una sociedad mercantil que quedaba integrada en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para los ejercicios 2010 y 2011, y que en ambos ejercicios presupuestarios fueron reconocidas obligaciones a favor de la empresa citada destinadas a cubrir los gastos corrientes, aunque no constaba que ninguna de las transferencias tuviera como objeto directo y exclusivo la neutralización de déficits de explotación.

h) Por providencia de 18 de abril de 2012 se requiere a la Dirección General de Planificación y Presupuestos la oportuna aclaración del escrito presentado el 10 de abril de 2012, y por escrito de 2 de mayo de 2012 la Dirección General de Planificación y Presupuestos manifiesta que el Instituto Tecnológico de Canarias, en los ejercicios de 2010 y 2011, recibió aportaciones que tenían como destino cubrir déficits de explotación.

i) Por providencia de 5 de junio de 2012, la Sala, al amparo de lo prevenido en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), con suspensión del término para dictar Sentencia, acordó nuevamente oír a las partes y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran alegar lo que deseasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta, en relación con el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por incidir eventualmente en la vulneración de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 153.1 CE, y en relación con el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

j) Por escrito presentado el 26 de junio de 2012 la Federación de servicios a la ciudadanía del sindicato Comisiones Obreras se manifestó favorablemente, aunque con carácter subsidiario, a plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto a la Ley 11/2010.

Por escrito de 28 de junio de 2012 el Instituto Tecnológico de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y a la misma conclusión llegó el Gobierno de Canarias en escrito presentado en la misma fecha.

3. Por Auto de 20 diciembre de 2012 se eleva la presente cuestión de inconstitucionalidad y del análisis de su contenido interesa destacar los siguientes puntos:

a) La providencia de 5 de junio de 2012 se refería a dos preceptos, de una parte, el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010 de 15 de julio, y, de otra, el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre. Sobre el primero de los preceptos, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ya había planteado mediante Auto de 23 de abril de 2012, en las actuaciones correspondientes al conflicto colectivo núm. 4/2011, cuestión de inconstitucionalidad inadmitida por ATC 162/2012, de 13 de septiembre, al entender que la decisión del proceso del que se trataba no dependía de la validez de la norma cuestionada. Al guardar el actual conflicto semejanza con el ya resuelto por el citado Auto, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias asume la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por referencia al precepto contenido en el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010 y plantea finalmente cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

b) Considera el órgano judicial que el precepto es aplicable al caso y relevante respecto al sentido del fallo que deba decidir en pleito. A su juicio, aunque es cierto que la Ley 11/2010 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Canarias” (1 de enero de 2011) la minoración salarial que impone no se limita a los períodos que se devenguen durante la siguiente anualidad respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, sino que reopera sobre el ejercicio ya vencido para aquellas empresas donde la reducción no se aplicó a partir de junio de 2010, en cumplimiento de la Ley 7/2010, al no haberse alcanzado acuerdo, como así ocurrió en el ámbito de la empresa Instituto Tecnológico de Canarias. Señala que el precepto en cuestión implica una corrección de la Ley de presupuestos del ejercicio económico anterior, a fin de acomodarla a la normativa básica estatal, pero esta adecuación no se produce exclusivamente *pro futuro* sino que se proyecta retroactivamente sobre el pasado, afectando a obligaciones ya liquidadas conforme a la normativa presupuestaria anual vigente en ese momento.

c) Se afirma en el Auto de planteamiento, que se trata de una situación que incide en derechos ya adquiridos, que son afectados en forma desfavorable para sus titulares mediante una minoración del importe salarial ya devengado e incluso percibido. Señala que la rebaja no tiene por objeto salarios correspondientes a prestaciones laborales aun no realizadas, sino a derechos económicos que ya han pasado al patrimonio de los trabajadores concernidos, que se ven afectados y minorados *a posteriori* con una norma de efectos retroactivos en contra del precepto constitucional contenido en el art. 9.3 CE.

d) Indica que este mismo planteamiento lo efectuó ya la Sala respecto al art. 33 de la misma Ley 11/2010, de 30 de diciembre, precepto que aquí no es aplicable, habida cuenta de que el Instituto Tecnológico de Canarias es un ente de presupuestos estimativos al que sería de aplicación específicamente el art. 41 de la misma Ley. En todo caso, la cuestión formulada respecto al art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, fue desestimada también por ATC 162/2012, de 13 de septiembre. Sin embargo, considera el órgano judicial que el razonamiento contenido en dicho Auto no se puede extrapolar al presente caso, por cuanto la norma cuestionada indica taxativamente que la regularización retributiva del personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo que no se hubieran acomodado durante 2010 a la reducción prevista en el artículo único de la Ley 7/2010, de 15 de julio, se les aplicará, con efectos 1 de junio de 2010 y sin afectar a la paga extra de dicho mes, una reducción del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación.

En este sentido, la Sala razona que no se trata, por tanto, de que la empresa pública se haya excedido en la aplicación, dotando a la norma de unos efectos retroactivos, que no se deducían de su tenor, sino que la retrocesión de los efectos a un tiempo anterior a su entrada en vigor se infiere palmariamente de la redacción del precepto cuestionado, sin que quepa una acomodación de su alcance temporal por la vía interpretativa.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 12 de febrero de 2013; reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de Canarias y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese efectivamente la cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

5. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 19 de febrero de 2013, el Abogado del Estado comunicó a este Tribunal que en el presente procedimiento no formula alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

6. Por escrito registrado el 27 de febrero de 2013 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de que se diera por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

Mediante escrito registrado la misma fecha, 27 de febrero de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa para que se diera por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 13 de marzo de 2013, interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras recordar los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad recoge el Fiscal General del Estado la doctrina contenida en la STC 116/2009, FJ 3, en materia de retroactividad, señalando que el criterio de esta Sentencia es el que ha sido adoptado por el Tribunal Constitucional en las diversas resoluciones dictadas sobre las minoraciones salariales sufridas por los funcionarios y empleados públicos a raíz del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (AATC 179/2011, 162/2012).

Señala el Fiscal General del Estado que la norma ahora cuestionada, a diferencia de lo que sucedía en los Autos mencionados, proyecta la reducción salarial respecto a retribuciones ya percibidas por los trabajadores en el año precedente, en concreto desde el mes de junio de 2010, aunque sin afectar a la paga extraordinaria de dicho mes, esto es, extiende sus efectos a situaciones ya perfeccionadas, derechos adquiridos, retribuciones salariales percibidas en el ejercicio presupuestario anterior. Además, indica que no se contiene en la norma ni en su exposición de motivos explicación alguna acerca de esta singularidad que distingue peyorativamente al personal de los entes del servicio público autonómico con presupuesto estimativo, respecto al resto del personal laboral de la Comunidad Autónoma, así como tampoco de la anómala entrada en vigor respecto de ellos de la minoración salarial pues la misma se aplica a partir del 1 de marzo de 2011, y no en la fecha de entrada en vigor de la norma esto es el 1 de enero de 2011 y de aplicación al restante personal laboral.

En consecuencia, dado que a su juicio la norma implica una retroactividad auténtica prohibida constitucionalmente la cuestión debe ser estimada.

8. En fecha 15 de marzo de 2013 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias en el que se solicita que se dicte Sentencia desestimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Para el Gobierno de Canarias el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, fija de forma clara el *dies a quo* en el que la medida de reducción salarial debía aplicarse, en concreto, la fecha establecida por el legislador básico se sitúa en el 1 de junio de 2010. En obligado cumplimiento al mandato del legislador básico, señala el Gobierno de Canarias que, el artículo único apartado 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, mediante la modificación de la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, vino a operar aquella reducción salarial.

Recuerda que con posterioridad se aprueba por el legislador autonómico la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, respecto de cuyo art. 33.2 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad, que fue inadmitida por ATC 162/2012 al entender que la reducción de retribuciones impuesta por el precepto autonómico cuestionado afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio de los trabajadores.

Señala que en trámite parlamentario se incorpora al texto legal el art. 41 cuestionado en este proceso y tras reproducir su contenido trata de sintetizar la relación que existe entre ambos preceptos. Así, indica que el art. 1 de la Ley 11/2010 incluye a través de seis apartados el catálogo de organismos autónomos, entidades de Derecho público, sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas. A su vez el art. 4 de la citada Ley hace referencia a los entes con presupuestos estimativos, en relación a los incluidos en el punto 4 del apartado 1 del artículo primero, es decir, sociedades mercantiles públicas, entre las que figura incluida la demandada en el proceso de conflicto colectivo del que trae causa el presente trámite.

Continúa señalando que el art. 33 de la Ley 11/2010, en su apartado 1, alude a la totalidad de los entes comprendidos en el artículo primero así como a las universidades canarias, cuando prohíbe que las retribuciones de quienes en ellas prestan servicios experimenten incremento alguno durante el ejercicio 2011, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010, que resultaron de la disminución de retribuciones previstas en el art. 7 único de la Ley 7/2010, de 15 de julio. En el apartado 2 y para los entes comprendidos en el apartado 6 del artículo primero, ordena además que las cuantías vigentes al 1 de enero de 2011 experimenten una reducción del 5 por 100, o la que resulte necesaria, si no se hubiera hecho efectiva, en todo o en parte, mediante negociación colectiva, y para el grupo incluido en el punto 4 del artículo primero, entes con presupuesto estimativo, entre los que se encuentra la demandada, se introduce también una previsión reductora, pero esta vez afectando a las retribuciones percibidas de junio a diciembre de 2010.

Por su parte, por lo que se refiere a la relación entre la Ley 7/2010 y la Ley 11/2010, añade el Gobierno de Canarias que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en su Sentencia de 16 de mayo de 2012, en términos que posteriormente reproduce en su Sentencia de 12 de febrero de 2013, sin que se haya planteado la posible inconstitucionalidad del precepto legal aquí cuestionado. Dudas de constitucionalidad, insiste, que tampoco le han surgido al propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Social, que ha dictado varias Sentencias en las que se discutía sobre el mismo art. 41.1 de la Ley 11/2010, precepto que ha sido aplicado por el órgano judicial sin cuestionar su constitucionalidad.

A continuación, afirma el Gobierno de Canarias que el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene eficacia retroactiva. En este sentido señala que la reducción salarial que dispone para el año 2011 respeta el límite al incremento de las retribuciones que fija, con carácter básico, el art. 22.dos de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2011, y del que se hace eco el art. 33.1 de la Ley 11/2010. Dicha reducción dispuesta de manera singular por la ley autonómica no afecta, además, al derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE como ha señalado el ATC 85/2011, de 7 de junio. A juicio del Gobierno de Canarias el mandato contemplado en el art. 41.1 produce sus efectos a partir del 1 de marzo de 2011, pues se trata de reajustar las retribuciones del personal laboral de las empresas públicas desde que se hizo efectivo y obligatorio el mandato del legislador estatal. Señala que este mandato de rebaja salarial tenía que ser obligatoriamente cumplido por las Administraciones públicas, dado que la opción inicial del legislador autonómico del 2010 (plasmada en el art. 1 de la Ley 7/2010 que la previó pero condicionada al resultado de la negociación colectiva) tuvo que ser corregida en la Ley 11/2010, ante la eventualidad de que el mandato del legislador estatal no hubiera sido cumplido por las empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Añade que la eventual retroactividad contenida en el art. 41.1 no es contraria al art. 9.3 CE que garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En consecuencia, a su juicio, se trata de analizar si la eficacia retroactiva de la reducción salarial operada por el art. 41.1 de la Ley 11/2010 puede entenderse incluida en esta prohibición constitucional de irretroactividad. Es decir, se trata de dilucidar si la reducción salarial que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 impuso fuera practicada con efectos a 1 de junio de 2010 es una medida que lesiona la prohibición de irretroactividad tal y como se encuentra regulada en el art. 9.3 CE y tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. Y la respuesta, a su entender, debe ser negativa.

Así, señala que rechazada la naturaleza sancionadora desfavorable de la medida articulada, debemos centrarnos en si la misma puede ser considerada restrictiva de derechos individuales tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional. En este sentido, reproduce la STC 182/1997, de 28 de octubre, que realiza una delimitación del alcance del art. 9.3 CE. Siguiendo lo dispuesto en esta Sentencia considera el Gobierno de Canarias que la ponderación de bienes y circunstancias concurrentes han de conducir a la conclusión de que existen multitud de factores que justifican la eficacia retroactiva de la medida del art. 41.1 de la Ley 11/2010 máxime si tenemos en cuenta que la misma se articuló de futuro, mediante la práctica del correspondiente descuento en nómina a partir de marzo de 2011.

Por todo ello, concluye el Gobierno de Canarias afirmando que, ya que estamos ante derechos pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas en el presente caso, ha lugar a aplicar retroactivamente las medidas contenidas en una Ley canaria que se dictó al amparo de una norma que se comenzó a aplicar imperativamente, el Real Decreto-ley 8/2010, el mismo día, 1 de junio de 2010, que en la fecha en que la ley que la aplica, la 11/2010, pretende darle efectos. Añade que la irretroactividad no es un valor absoluto, siendo imprescindible valorar en cada caso los intereses contrapuestos, el tipo de derechos que colisionan, no siendo admisible que cualquier enfrentamiento de los mismos suponga la conculcación del art. 9.3 CE.

9. La Letrada doña Carmen Castellano Caraballo, en nombre y representación de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras, parte demandante en el conflicto colectivo que da origen a la presente cuestión de inconstitucionalidad, presentó el 7 de marzo de 2013 en el Registro General de este Tribunal escrito de alegaciones.

A su juicio, la Ley 11/2010 no tiene en cuenta que la normativa presupuestaria vigente en el año 2010 constituye un parapeto para garantizar la irretroactividad constitucional y presupuestaria, porque de otro modo nos encontraríamos ante una regulación presupuestaria diferente por dos leyes para un mismo período presupuestario, pretendiendo incidir en los efectos jurídicos ya consolidados en situaciones anteriores. Entiende además, que el vicio de inconstitucionalidad de la Ley 11/2010 no sólo está en la retroactividad de norma lesiva especialmente vedada a una norma presupuestaria, sino que su exceso se extiende a regular al amparo de una norma básica apartándose de ella. Insiste en señalar que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 regula de modo desfavorable sobre derechos individuales para deshacer situaciones petrificadas retroactivamente, y nada dispone sobre la negociación colectiva para decidir sobre su aplicación.

Para la Letrada de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras, el Instituto Tecnológico de Canarias, en su calidad de sociedad mercantil pública, se encuentra entre las excepciones a la aplicación directa de la rebaja salarial del 5 por 100 y entre los supuestos que necesitan acuerdo en el ámbito de la negociación colectiva. Por ello, solicita que se estime la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

10. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de marzo de 2013, doña Carmen Iglesias Saavedra, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Instituto Tecnológico de Canarias, suplicó se le tuviese por personado y se le concediese, al amparo de lo previsto en el art. 37.2 LOTC, un plazo de quince días para formular alegaciones.

11. Por escrito registrado el 19 de marzo de 2013 el Letrado General del Parlamento de Canarias se adhiere a las alegaciones formuladas por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

12. Mediante diligencia de ordenación de 19 de marzo de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó tener por personada y parte a doña Carmen Iglesias Saavedra, en nombre y representación del Instituto Tecnológico de Canarias y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle un plazo de quince días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes.

Asimismo se acordó unir los escritos remitidos por la Letrada doña Carmen Castellano Caraballo en nombre y representación de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras y, de conformidad con el art. 81 LOTC, requerirla para que en el plazo de diez días se persone mediante Procurador de Madrid, con poder al efecto, bajo apercibimiento que de no hacerlo se la tendrá por decaída en su derecho.

13. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 8 de abril de 2013 doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales y de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras solicita se la tenga por personada y parte y se sigan con ella las sucesivas actuaciones.

Por diligencia de ordenación de 10 de abril de 2013 el Pleno de este Tribunal acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por doña Isabel Cañedo Vega, y tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, acordándose entender con ella las sucesivas actuaciones. Asimismo, se concedió a la mencionada Procuradora un plazo de quince días para que formulara las alegaciones que estimara convenientes o se ratificara en las efectuadas en el escrito remitido por la Letrada doña Carmen Castellano Carballo el 5 de marzo de 2013 (Registro General de entrada el 7 de marzo de 2013).

14. El 12 de abril de 2013 presentó su escrito de alegaciones el Instituto Tecnológico de Canarias en el que solicita la inadmisión de la cuestión, tanto por motivos procesales como por motivos de fondo.

A su juicio el precepto cuestionado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, si bien inicialmente era relevante para la resolución del proceso del que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad, ya no lo es, pues se ha producido una pérdida sobrevenida de su objeto al haber sido derogado el citado precepto por la Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012, y haber sido sustituida ésta a su vez por la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, quedando sin vigencia la norma de presupuestos del año 2010.

Además considera que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad recoge argumentos e incluye la infracción de un precepto constitucional que no fue solicitado por la parte actora en el momento procesal oportuno. Considera que se ha producido un insalvable defecto procesal, pues en ningún momento a lo largo del procedimiento de conflicto colectivo del que trae causa esta cuestión se señaló de contrario que la norma tuviese un defecto retroactivo vedado por la Constitución.

En cuanto al fondo, afirma que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 en modo alguno infringe el precepto constitucional expresado en el Auto de planteamiento por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, pues tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han establecido de forma general que “la irretroactividad no es un valor absoluto, ya que ello conllevaría a situaciones congeladoras o petrificadoras del ordenamiento”. Añade que en este caso el propósito del legislador es evidente, corrige una deficiencia que tenía la anterior regulación. Así, partiendo de que el Real Decreto 8/2000 impuso la reducción salarial del 5 por 100 para todo el sector público sin negociación colectiva y con efectos de 1 de junio de 2010, la norma canaria 7/2010 estableció la negociación colectiva como paso previo para la reducción salarial, y posteriormente ajustó dicha normativa a la estatal con el art. 41.1 de la Ley 11/2010 al fijar la reducción salarial, con los efectos temporales que había impuesto la norma estatal, por lo que estamos ante el ajuste de la regulación autonómica al mandato estatal.

Asimismo, señala que el art. 9.3 CE hace referencia a la retroactividad de normas sancionadoras o que reduzcan derechos individuales y dichas premisas no se cumplen en el presente caso, pues no estamos ante una norma sancionadora, sino una ley de presupuestos; ni se vulnera derechos fundamentales, ya que estamos ante un precepto que reduce el salario de los trabajadores, que en modo alguno es un derecho fundamental.

En consecuencia, considera que no es admisible la cuestión de inconstitucionalidad, ya que la norma canaria lo que ha hecho es ajustarse al mandato estatal nacido del Real Decreto-ley 8/2010 que ha supuesto la reducción salarial del 5 por 100 para todo el sector público estatal. Insiste en que la actuación del legislador se ajusta plenamente a la Constitución ya que la retroactividad no es un valor absoluto y el art. 41.1 no ataca los términos del art. 9.3 CE, que despliega eficacia sólo ante determinados y restrictivos supuestos.

15. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 6 de mayo de 2013, Doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales actuando con la dirección letrada de la abogada Doña Carmen Castellano Carballo, en nombre y representación de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, presentó sus alegaciones.

En primer lugar, considera que el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias incurre en incongruencia, pues a lo largo del debate quedó determinado que la inconstitucionalidad de la norma autonómica tenía fundamento en la infracción de la normativa básica estatal a la que la norma autonómica contradecía sin título habilitante alguno, y abarcaba el efecto retroactivo de la ley autonómica, la vulneración de la norma básica al extender la reducción del 5 por 100 de las retribuciones de los trabajadores sin acuerdo previo, cuando la norma básica estatal claramente lo exigía, y la sustracción del derecho al seguro privado formal y materialmente reconocido en el convenio colectivo. Sin embargo, señala que el Tribunal Superior de Justicia únicamente plantea la cuestión de inconstitucionalidad por el primero de los motivos expresados, siendo por ello, a su juicio, necesario extenderse en estas alegaciones ante esa omisión del Auto del Tribunal Superior de Justicia pues formó parte del debate, resultó expresamente planteado por Comisiones Obreras y tratado en el correspondiente juicio de relevancia para justificar la dependencia del fallo que dictara de la validez o invalidez de la norma.

Señala que no se trata de sustituir al Tribunal Superior de Justicia en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ni ejercer una conducta vedada a las partes en nuestro ordenamiento, sino de evitar la vulneración de la tutela judicial efectiva de su mandante al no resolver el Auto todas las cuestiones de alcance constitucional planteadas incurriendo en incongruencia. Así, insiste en que el vicio de inconstitucionalidad de la Ley 11/2010 no sólo está en la retroactividad de la norma lesiva especialmente vedada en una norma presupuestaria, sino que su exceso se extiende a regular materia reservada a una norma básica apartándose de ella de manera que debe ser declarada inconstitucional no solo en sus efectos retroactivos sino a cualquier efecto. La norma básica habilitante de la reducción retributiva a las sociedades mercantiles públicas establece el requisito expreso e inexcusable de decidir su aplicación en negociación colectiva, lo que la Ley 11/2010 en su redacción indebidamente ahora omite. Además, afirma que la Ley 11/2010 también se excede al añadir, contra la previsión de la norma básica habilitante, la supresión de derechos sociales.

16. Por providencia de 2 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife) plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE).

El Fiscal General del Estado y la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras solicitan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución. Por su parte el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y el Instituto Tecnológico de Canarias solicitan la desestimación de la cuestión por entender que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 no tiene eficacia retroactiva.

2. Antes de adentrarnos en el fondo de la cuestión debemos examinar los óbices procesales planteados por las partes en este proceso.

a) En primer lugar, en la providencia de 5 de junio de 2012 por la que se decidió oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de presentar cuestión de inconstitucionalidad, se planteó la posible inconstitucionalidad de dos preceptos: el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y el art. 44.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. Sin embargo, el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se centra finalmente en un solo artículo, el art. 44.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, porque, en el período transcurrido entre la providencia y el Auto de planteamiento de la cuestión, se aprobó el ATC 162/2012, de 13 de septiembre, por el que se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada también por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del artículo único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, de 15 de julio. En consecuencia, no siendo factible, como regla general, plantear idéntica cuestión respecto de la misma norma y fundada en los mismos preceptos, resulta correcto que el Auto de planteamiento se haya limitado al art. 44.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. Además, hay que tener en cuenta que el trámite de audiencia tiene como finalidad, entre otras, la de servir al órgano judicial para una mejor delimitación de la cuestión, ayudando, en consecuencia, a perfilar o modular su duda de constitucionalidad (SSTC 84/1993, de 8 de marzo, FJ 1, y 67/1985, de 24 de mayo, FJ 1).

b) En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación formulada en el proceso *a quo* por el Instituto Tecnológico de Canarias relativa a la existencia de un defecto procesal en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por no haberse alegado en ningún momento del procedimiento colectivo del que trae causa la cuestión que la norma vulnera el principio de irretroactividad, debemos recordar que para plantear cuestión de inconstitucionalidad el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) únicamente exige al órgano judicial oír a las partes y al Ministerio Fiscal “para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad”. Es decir, no se exige invocar previamente en el proceso la posible inconstitucionalidad de la norma aplicable al caso, sino que es el Juez o Tribunal, una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el que puede plantear la cuestión si considera que la norma aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo puede ser contraria a la Constitución.

c) Por último, considera la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras que el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias incurre en incongruencia pues omite que en el trámite de audiencia a las partes quedó determinado que la inconstitucionalidad de la norma autonómica tenía fundamento en la infracción de la normativa básica estatal a la que la norma autonómica contradecía sin título habilitante alguno y el efecto retroactivo de la ley autonómica abarcaba la vulneración de la norma básica. Esta diferencia entre lo debatido en el trámite de audiencia y el Auto final no constituye obstáculo para la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Como señaló la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4, el trámite de audiencia “tiene el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad y poner a disposición del Juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso”. En efecto, las partes, a través de sus alegaciones, pueden cooperar “a que por el Juez o Tribunal se pondere debidamente la pertinencia de proceder al planteamiento de la cuestión y a que el objeto de ésta, en su caso, pueda quedar definitivamente delimitado, en el supuesto de que se acojan por el órgano juzgador nuevas consideraciones sugeridas por la partes o por el Ministerio Fiscal” (ATC 875/1985, de 5 de diciembre, FJ 1). Las partes y el Ministerio Fiscal en sus escritos de alegaciones “pueden poner de manifiesto que la posible contradicción se da no sólo en relación con el precepto o preceptos constitucionales mencionados en la providencia, sino también en relación a otros … lo que puede dar lugar a que el órgano judicial al adoptar su decisión definitiva pueda delimitar la cuestión teniendo en cuenta las alegaciones formuladas” (SSTC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 1; 84/1993, de 8 de marzo, FJ 1).

Por tanto, aunque la norma constitucional de contraste en este procedimiento ha de ser, en principio, el art. 9.3 CE, no obstante, en la medida en que resulte necesario, podremos fundamentar nuestro juicio de constitucionalidad en cualquier otro precepto de la Constitución, eventualidad ésta que, prevista expresamente en el art. 39.2 LOTC, es manifestación del principio *iura novit curia* e instrumento necesario para el mejor ejercicio de la función de depuración del Ordenamiento confiada a la jurisdicción de este Tribunal para la adecuada garantía de la primacía de la Constitución (SSTC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2; 46/2000, de 14 de febrero, FJ 3; ATC 1393/1987, de 9 de diciembre, FJ 2).

3. La norma cuya constitucionalidad se cuestiona es el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, cuyo tenor es el siguiente:

“1. A las retribuciones del personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo que a fecha de 1 de marzo de 2011 no hubieran experimentado la reducción prevista en el artículo único de la Ley 7/2010, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, se les aplicará, con efectos 1 de junio de 2010 y sin afectar a la paga extra de dicho mes, una reducción del cinco por ciento de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación.”

Para poder comprender el sentido del precepto cuestionado debemos tener en cuenta sus antecedentes normativos. El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, estableció que, con efectos de 1 de junio de 2010, el conjunto de las retribuciones de todo el sector público debía experimentar una reducción del 5 por 100, en términos anuales, respecto a las vigentes a 31 de mayo de 2010 (art. 22.2 B) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010, en su redacción dada por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010). La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 estableció una excepción a la regla general de reducción salarial del 5 por 100 impuesta con carácter general a todos los empleados públicos, y así excluyó de la citada reducción al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas que percibieran aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos (o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación), salvo que por negociación colectiva las partes decidieran la aplicación de la referida reducción salarial.

La aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, implicó la modificación de los preceptos de la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, para adaptar el importe de las retribuciones a la reducción que en aquél se establecía. Siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2010, la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, redujo en un 5 por 100 las retribuciones del personal del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, y excluyó de esta reducción a las retribuciones del personal laboral sujeto a convenio colectivo de las sociedades mercantiles públicas y de las fundaciones públicas que la propia Ley enumeraba, salvo que por negociación colectiva las partes decidieran la aplicación de la referida reducción salarial. Entre esas sociedades mercantiles públicas se encontraba el Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., frente al que se dirige la demanda de conflicto colectivo que ha dado lugar a la interposición de esta cuestión de inconstitucionalidad.

Meses después se aprobó la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, que contiene reglas específicas en su art. 41 en relación con la política retributiva del personal de los entes con presupuesto estimativo, entre los que se encuentran las sociedades mercantiles públicas y las fundaciones públicas. Este precepto, en su apartado primero, prevé, como hemos transcrito, que en caso de que las retribuciones del personal de estos entes públicos con presupuesto estimativo no hubieran experimentado la reducción prevista en el artículo único de la Ley 7/2010, es decir, una reducción del 5 por 100, se les aplicará dicha reducción con efectos de 1 de junio de 2010. De este modo, a todo el personal laboral de las sociedades mercantiles públicas y de las fundaciones públicas que no habían experimentado una reducción del 5 por 100 en su cuantía salarial por no haber llegado a un acuerdo en la negociación colectiva, se les aplicó dicha reducción no con efectos de 1 de enero de 2011, fecha de entrada en vigor de la norma, sino con efectos de 1 de junio de 2010.

Conforme ha quedado expuesto, para el órgano judicial promotor de la cuestión el art. 44.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, sería inconstitucional porque infringe el principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos individuales enunciado en el art. 9.3 CE. Según el órgano judicial, si bien el art. 44.1 de la Ley 11/2010 trata de ajustarse a la norma básica que el Estado había dictado para el ejercicio anterior, lo hace a destiempo e incidiendo en retribuciones devengadas en un ejercicio presupuestario ya vencido, y que constituyen la contraprestación de trabajos ya realizados por el personal afectado. No se trata, a su juicio, de una regulación *pro futuro* menos favorable que la precedentemente vigente, sino que se incide en situaciones ya perfeccionadas y patrimonializadas, no en meras expectativas de derechos, sino en derechos adquiridos, que son afectados en forma desfavorable para sus titulares mediante una minoración del importe salarial ya devengado e incluso percibido.

4. Una vez planteada la controversia suscitada es todavía necesario delimitar el objeto de nuestro análisis, pues dado que el litigio *a quo* es un proceso laboral de conflicto colectivo trabado respecto al Instituto Tecnológico de Canarias, S.A., y este Instituto tiene la condición de sociedad mercantil pública, conviene precisar que nuestro enjuiciamiento sobre la constitucionalidad del art. 41.1 de la Ley 11/2010, referido a los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo, se efectuará exclusivamente desde la perspectiva de aplicación de la norma a las sociedades mercantiles públicas.

Esto aclarado, hemos de señalar que un precepto con un contenido sustancialmente igual al ahora cuestionado ha sido enjuiciado en nuestra reciente Sentencia 219/2013, de 20 de mayo, en la que se resolvió la constitucionalidad del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, en la medida en que no excluye al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual prevista con carácter general para los empleados públicos. La STC 219/2013 constata el carácter básico de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, *ex* arts. 149.1.13 y 156.1 CE, dado que “contribuye a la delimitación exacta del alcance de la medida de contención del gasto público contenida en la regla general del art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2010, configurando un régimen jurídico de mínima y fundamental homogeneidad en cuanto a la aplicación de la reducción salarial al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio del Estado” (FJ 5). El legislador básico estatal, “ha querido establecer un trato homogéneo para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio nacional, disponiendo que a ese personal no le sea directamente aplicable la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual, sin perjuicio de que pueda pactarse la aplicación de esa reducción salarial mediante la negociación colectiva” (FJ 6). En consecuencia, afirmado el carácter formal y materialmente básico de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, la Sentencia declara inconstitucional y nulo el apartado cuatro del art. 27 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley de Cantabria 5/2010, al aplicar de forma inmediata la regla de reducción salarial del 5 por 100 al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas cántabras.

Esta misma doctrina ha sido reiterada en la STC 5/2014, de 16 de enero, de nuevo en relación con la Ley de presupuestos de Cantabria para 2010.

5. Aun cuando el órgano judicial reprocha al precepto cuestionado su incompatibilidad con el art. 9.3 CE, atendiendo por tanto a su contenido, sin embargo debemos examinar previamente, al amparo del art. 39.2 LOTC, la competencia del legislador autonómico para regular la aludida materia —competencia que es negada por la representación procesal de Comisiones Obreras— máxime ante los recientes pronunciamientos contenidos en nuestras SSTC 219/2013 y 5/2014, que de ser trasladables al presente caso determinarían la inconstitucionalidad del precepto cuestionado por vulneración del régimen de distribución de competencias, lo que, por constituir un *prius* sobre la eventual inconstitucionalidad derivada del carácter retroactivo de la disposición cuestionada, harían innecesario su análisis.

En efecto, aunque los términos en que expresen los órganos judiciales las dudas de inconstitucionalidad que le susciten los preceptos legales que vienen obligados a aplicar en los procesos sometidos a su conocimiento delimitan el objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad, “ello no significa que la facultad regulada en el art. 39.2 LOTC, incluido en un capítulo común a los procedimientos de inconstitucionalidad, en los que se incluyen las cuestiones, no deba ser ejercitada por este Tribunal en aquellos supuestos en los que, con cierto grado de certeza inicial, sea apreciable que la norma cuestionada puede incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de precepto constitucional distinto del invocado por el órgano judicial cuestionante” (STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2. En el mismo sentido, STC 295/2006, de 11 de octubre, FJ 5). Y esto es lo que sucede precisamente en este supuesto a la vista de la doctrina constitucional establecida en la STC 219/2013, de 19 de diciembre, en la que hemos afirmado el carácter básico de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 y la consecuente vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE por la norma autonómica que establece una reducción salarial del 5 por 100 para el personal de las sociedades mercantiles públicas con efectos de 1 de junio de 2010; duda constitucional que, por otro lado, fue planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en la providencia de 25 de enero de 2012 por la que se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad.

El art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en tanto determina que, con efectos de 1 de junio de 2010, el personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo —y, por tanto, en lo que aquí interesa, de las sociedades mercantiles públicas— de dicha Comunidad Autónoma experimentarán una reducción del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, es contrario a lo dispuesto en una norma estatal —la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010— que tiene la condición de básica, formal y materialmente, ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 resulta taxativa en cuanto a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 prevista, con carácter general, para todos los empleados públicos, sin perjuicio de que pueda acordarse su aplicación por las partes mediante la negociación colectiva. Por ello, el cuestionado art. 41.1 de la Ley canaria 11/2010, contradice de forma patente la norma básica estatal (disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010), en tanto, mediante su referencia a los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo, dispone la aplicación de dicha reducción a las retribuciones del personal de las sociedades mercantiles públicas con efectos de 1 de junio de 2010. Tal contradicción no puede ser salvada por vía interpretativa. Y ello porque, como afirmamos en la STC 219/2013, FJ 6, el legislador básico estatal, “ha querido establecer un trato homogéneo para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio nacional, disponiendo que a este personal no le sea directamente aplicable la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual, sin perjuicio de que pueda pactarse la aplicación de esa reducción salarial mediante la negociación colectiva”.

Alcanzada esta conclusión, resulta necesario pronunciarse acerca de la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad que, siguiendo en este punto la doctrina recogida —entre otras muchas— en las SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 180/2000, de 29 de junio; FJ 7, 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8, y 161/2012, de 20 de diciembre, FJ 7, no sólo habrá de preservar la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino que, igualmente, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no se extenderá en este caso a las posibles situaciones administrativas firmes.

En fin, declarada la inconstitucionalidad y nulidad del art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en tanto aplicable a las sociedades mercantiles públicas, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, ello nos exime de pronunciarnos sobre la vulneración del art. 9.3 CE que el órgano judicial imputa a este precepto.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia declarar inconstitucional y nulo el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, en los términos y con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a cuatro de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 219-2013, al que se adhieren los Magistrados don Andrés Ollero Tassara y don Fernando Valdés Dal-Ré.

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), formulo el presente Voto concurrente por cuanto, pese a que comparto el fallo aprobado también con mi voto por este Tribunal, me siento en la obligación de exponer mi discrepancia con la argumentación de la Sentencia a fin de ser coherente con la posición mantenida durante su deliberación en el Pleno.

La Sentencia estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias contra el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de esa Comunidad Autónoma para 2011, norma que rebaja un 5 por 100 las retribuciones a personal laboral de sector público autonómico con efectos de junio de 2010, por ser contraria al principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos del art. 9.3 CE. Es cierto que en la providencia de audiencia previa también se aludía a la posible vulneración de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 153.1 CE, pero este extremo de carácter competencial quedó finalmente excluido de la duda de constitucionalidad ceñida exclusivamente a la mencionada infracción del art. 9.3 CE.

Pese a ser esta la duda del órgano judicial, la Sentencia no la examina sino que, invocando el art. 39.2 LOTC, entra a enjuiciar si el artículo 41.1 se ajusta a la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Así, comoquiera que el problema de la reducción de retribuciones del 5 por 100 al personal laboral del sector público autonómico ya fue resuelto en las SSTC 219/2013 y 5/2014 desde la perspectiva competencial, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de una norma autonómica similar a la cuestionada por vulnerar la legislación básica estatal *ex* arts. 149.1.13 y 153.1 CE, la Sentencia aplica esa doctrina y, habiendo alcanzado la misma conclusión, estima la cuestión por entender que el precepto es contrario al orden de distribución de competencias, dejando de ese modo imprejuzgada la duda del órgano judicial.

La Sentencia acude así a un entendimiento excesivamente amplio de la facultad prevista en el art. 39.2 LOTC en cuanto a su aplicación a las cuestiones de inconstitucionalidad, que se pretende amparar en dos razones expuestas en el fundamento jurídico 5. La primera es la afirmación de que el examen competencial de la cuestión es “un *prius* sobre la eventual inconstitucionalidad derivada del carácter retroactivo de la disposición cuestionada” que haría innecesario su análisis. La segunda razón se basa en la doctrina de la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2, de la que, pese a reconocer que los términos en que expresen los órganos judiciales las dudas de inconstitucionalidad delimitan el objeto de las cuestiones, se extrae la conclusión de que la facultad del art. 39.2 LOTC puede ser ejercitada por este Tribunal “en aquellos supuestos en los que, con cierto grado de certeza inicial, sea apreciable que la norma cuestionada puede incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de precepto constitucional distinto del invocado por el órgano judicial cuestionante”.

Ambas razones son, en mi opinión, menos concluyentes de lo que la Sentencia pretende. En cuanto a la primera, creo que es innegable la competencia del legislador autonómico para regular la materia, cuestión distinta es que la forma en la que lo ha hecho sea la que no ajuste a las bases estatales, tal como se desprende de la doctrina de las ya citadas SSTC 219/2013 y 5/2014. El problema no sería de falta de competencia material, sino del modo en que esa competencia se ha ejercido, lo que hace difícil aceptar el argumento de que el análisis competencial ha de preceder, en todo caso, al examen de la duda sustantiva planteada por el órgano judicial.

Por otra parte, respecto a la segunda razón, la doctrina constitucional que se cita en su apoyo muestra evidentes reservas al ejercicio de la facultad del art. 39.2 LOTC en las cuestiones de inconstitucionalidad. En la STC 113/1989 se hizo uso de la potestad del art. 39.2 LOTC para resolver una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y se consideró que el precepto cuestionado vulneraba en efecto el art. 24.1 CE, si bien el Tribunal también entendió oportuno, haciendo uso de la facultad del art. 39.2 LOTC, declarar que el precepto cuestionado vulneraba asimismo el derecho a la igualdad (art. 14 CE), como había alegado en el proceso judicial una de las partes y el Ministerio Fiscal. Adviértase que, a diferencia de lo que aquí ocurre, en ese caso no quedó sin resolver la duda del órgano judicial sino que se resolvió primero esa duda (declarando que el precepto legal cuestionado vulneraba el art. 24.1 CE) para a continuación ampliar el canon de control constitucional, por vía del art. 39.2 CE, (declarando que el precepto legal cuestionado vulneraba también el art. 14 CE). Debe asimismo repararse en la estrecha conexión existente entre las infracciones constitucionales apreciadas en la STC 113/1989. Por lo demás, la cita de la STC 295/2006, de 11 de octubre, FJ 5, que se hace a mayor abundamiento junto a la de la ya mencionada STC 113/1989 es irrelevante a estos efectos, pues se alude a la posibilidad de ejercer la facultad prevista en el art. 39.2 CE, pero no se hace uso de ella para resolver la cuestión planteada.

Por eso entiendo que la doctrina citada no es aplicable aquí con el automatismo con el que la entiende la Sentencia, pues la consecuencia es que, sin demasiada explicación, ya no parece haber límite para la aplicación de la facultad del art. 39.2 LOTC en las cuestiones de inconstitucionalidad. Consecuencia, por lo demás, ya avanzada por el propio fundamento jurídico 2 de la Sentencia, sin que, tampoco ahora, los precedentes que se citan, apoyen tan tajante conclusión. La falta de precedentes claros al respecto no es sino un indicio de la necesidad de modular una lectura del art. 39.2 LOTC tan expansiva como la que aquí se aplica, la cual lleva a que pueda eludirse el previo análisis de la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial a partir del precepto aplicable en el proces*o a q*uo.

En efecto, ese entendimiento amplio de la facultad del art. 39.2 LOTC hace también que la Sentencia modifique la norma cuestionada, pues enjuicia la totalidad del artículo 41.1, sin valorar su contenido, pese a que la norma contiene en realidad dos previsiones de reducción salarial. Una que establece su aplicación a las retribuciones percibidas desde el 1 de junio de 2010 hasta el 1 de enero de 2011 y otra que dispone una reducción retributiva que opera a partir del 1 de enero de 2011, fecha de entrada en vigor de la Ley canaria 11/2010. Es del todo evidente que, según el Auto de planteamiento, el juez no tiene dudas sobre la reducción salarial que, sobre retribuciones no percibidas, produciría efectos a partir de 1 de enero de 2011, sino, solamente, sobre la reducción salarial que se aplica entre el 1 de junio de 2010 y el 1 de enero de 2011.

Siendo esa la duda del órgano judicial, la Sentencia cambia su sentido, refiriéndola no solamente al inciso que establecía el carácter retroactivo de la reducción salarial sino a la totalidad del artículo 41.1. La consecuencia es que la Sentencia concluya que la Comunidad Autónoma no puede introducir esa reducción salarial, ya que, en su aplicación a determinado tipo de personal, es inconstitucional, por razones competenciales, con independencia del momento en que se produzca. Para mí es patente que se está modificando el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, la duda del Juez, que estaba circunscrita a la reducción salarial del periodo 1 de junio de 2010-1 de enero 2011, lo que creo que no permite el art. 39.2 LOTC, en cuya virtud es posible que el Tribunal analice motivos de inconstitucionalidad distintos a los alegados en el Auto de planteamiento, pero no modificar los términos de la duda planteada que es lo que en realidad se hace.

Si, pese a todas las reservas que anteriormente he expuesto, se hubiera considerado posible que la facultad regulada en el art. 39.2 LOTC, pudiera ser ejercitada por este Tribunal cuando fuera apreciable que la norma cuestionada vulnerase un precepto constitucional distinto del invocado, creo que, en todo caso, hubiera debido hacerse de un modo mucho más cuidadoso, tanto con el propio objeto del proceso como con las previsiones del art. 39 LOTC.

Así, para llegar a la solución de la Sentencia entiendo que tendríamos que partir de determinar, en primer lugar, el objeto de la cuestión, que, en los términos en los que lo ha planteado el órgano judicial, debía quedar circunscrito a la reducción salarial del periodo 1 de junio de 2010-1 de enero 2011 aplicable al personal de las sociedades mercantiles autonómicas, pues es solamente esa reducción salarial la que le plantea dudas de constitucionalidad. En otros términos, el examen de la Sentencia hubiera debido comenzar por delimitar lo que se cuestionaba por el Juez *a quo*, pues eso y no otra cosa es lo que constituye el objeto del proceso. Delimitado de esta forma el objeto de la cuestión al inciso “con efectos 1 de junio de 2010”, ya que el órgano judicial en ningún momento duda de la reducción salarial que comienza a surtir efectos a partir del 1 de enero de 2011, hubiera podido aplicarse el art. 39.2 LOTC analizando el motivo de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de competencias en la que incurre ese inciso al disponer la reducción salarial que ha sido cuestionada. Sólo entonces, alcanzada la conclusión de que, por aplicación de la doctrina de las SSTC 219/2013 y 5/2014, el inciso concreto vulneraba las competencias estatales, cabría dar un paso más, para permitir que las conclusiones alcanzadas en ese examen se extendieran, por vía de conexión o consecuencia, en virtud del art. 39.1 LOTC, a otras partes del precepto cuestionado, al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso, estimando así que, en realidad, era la totalidad del precepto el que está viciado de incompetencia.

Entiendo que de esta forma podía, al menos, conjurarse el riesgo de distorsionar el sentido último de la cuestión de inconstitucionalidad, que no es sino un delicado instrumento procesal que permite la colaboración entre órganos judiciales y jurisdicción constitucional para realizar el mandato de asegurar la supremacía de la Constitución mediante la depuración del ordenamiento jurídico a través de la expulsión de éste de las normas con fuerza de ley contrarias a aquélla, sentido que la argumentación de la Sentencia tiende a diluir.

Y en ese sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a cinco de diciembre de dos mil catorce

SENTENCIA 197/2014, de 4 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 11, de 13 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:197

Recurso de inconstitucionalidad 4791-2014. Interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Autonomía política, principios pluralista, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, derecho de acceso a los cargos públicos, sistema de representación proporcional: constitucionalidad de la reforma estatutaria que reduce el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha.

1. Debe rechazarse la tacha de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada, no pudiendo compartirse el entendimiento que los recurrentes muestran del sentido y alcance de la exigencia de proporcionalidad ex art. 152.1 CE, ni siendo posible pedir la invalidación de la Ley sobre la base de meras ‘simulaciones’ de posibles ‘escenarios’ electorales a los que acaso diera lugar su aplicación futura [FJ 7].

2. Ha de rechazarse que la Ley Orgánica impugnada haya conculcado el principio de seguridad jurídica, art. 9.3 CE, pues la falta de una ley que acomodase la legislación electoral de la Comunidad Autónoma sería imputable, en su caso, al legislador que debió legislar y no lo hizo, nunca a la norma estatutaria, que en modo alguno viene obligada por la Constitución a promover y disponer un régimen transitorio [FJ 4].

3. La ley impugnada no ha infringido el principio que proscribe la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, art. 9.3 CE, pues ni la afirmación apodíctica de que la Ley es fruto del ‘capricho’ constituye argumento alguno, ni la alusión a unas supuestas intenciones ocultas del autor de la norma puede ser tomada en consideración por este Tribunal, pues las intenciones del legislador, sus opciones políticas o su propósito último no constituyen objeto de nuestro control (STC 49/2008) [FJ 5].

4. Para formular un reproche por arbitrariedad al legislador es necesario que quien formula esta censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley, y que la arbitrariedad denunciada sea el resultado de una discriminación normativa o de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, pero en ningún caso de una discrepancia política respecto de su contenido (SSTC 49/2008, 155/2014) [FJ 5].

5. Si bien del art. 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos sí resulta enriquecido mediante la vinculación del legislador a los mandatos constitucionales de proporcionalidad, de tal manera que este derecho sólo se podrá considerar realizado en plenitud si aquellos mandatos son, para las elecciones a las que afecten, debidamente respetados (SSTC 75/1985, 40/2011; ATC 240/2008) [FJ 6].

6. Doctrina las exigencias constitucionales y estatutarias derivadas de la imposición de un sistema de representación proporcional ex art. 152.1 CE (SSTC 40/1981, 19/2011) [FJ 7].

7. La autonomía política de la Comunidad Autónoma, arts. 2 y 137 CE, y su consiguiente capacidad de legislar en los ámbitos de su competencia, art. 152.1 CE, no queda empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica [FJ 3].

8. Es contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la organización de las instituciones autónomas propias, art. 147.2 c) CE, y, por lo tanto, la del parlamento de cada Comunidad, sin que depare la Constitución pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes del respectivo órgano legislativo [FJ 3].

9. El Tribunal no juzga las hipotéticas o presuntas ‘intenciones’ con las que disposiciones o actos jurídicos hayan sido adoptados, sino la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las determinaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen [FJ 1].

10. Este Tribunal no es juez de la pertinencia u oportunidad de la legislación y tampoco de si los cambios legislativos son o no necesarios o excesivos, calificaciones que sólo podrían expresarse desde una perspectiva política que, claro está, no es la nuestra [FJ 4].

11. No son atendibles o viables impugnaciones de ley meramente preventivas o cautelares (SSTC 147/1992, 161/2014) [FJ 7].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4791-2014, promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al considerar que la Ley Orgánica vulnera los arts. 1.1, 2, 9.3, 23.2, 137, 152.1 y 153 a) de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y la Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha, todos ellos en la representación que legalmente ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 21 de julio de 2014, presentado en el Registro General de este Tribunal en la misma fecha, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales y comisionada de más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM).

2. El recurso se fundamenta en las consideraciones y motivos que a continuación sucintamente se sintetizan:

a) La Ley Orgánica 2/2014, objeto de impugnación, dedica su único artículo a modificar el apartado segundo del art. 10 EACM, rebajando el número mínimo y máximo de diputados integrantes de las Cortes de la Comunidad Autónoma, a cuyo efecto se fija una nueva horquilla de 25 a 35 diputados, que sustituye a la anterior, de 47 a 59 diputados. Asimismo —se observa—, el nuevo texto legal suprime la anterior asignación, que el precepto modificado hacía, de un número mínimo de diputados por cada una de las provincias que integran la Comunidad Autónoma.

Tras resumir en el apartado inicial de la demanda los motivos de impugnación del recurso que después se desarrollan, se exponen por los recurrentes unos “antecedentes de hecho” sobre la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 2/2014, así como sobre las sucesivas modificaciones del art. 10 EACM y de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; Ley, esta última, que se cita, analizándose la proposición de modificación, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de la Comunidad Autónoma a fin de fijar en 33 el número de diputados. Las reformas que a lo largo del tiempo ha experimentado la determinación estatutaria o legislativa de la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha muestran —hasta el cambio estatutario ahora impugnado—, un progresivo aumento del número de diputados; desde los 47 que fijó la Ley electoral 5/1986, en su redacción originaria (el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha abría entonces un margen de 40 a 50 representantes), hasta los 53 que dispuso la reforma en 2012 de la misma Ley electoral, pasando por los 49 diputados que integraron las Cortes conforme a la reforma, en 2007, de la misma Ley 5/1986 (reformas, estas dos últimas, subsiguientes a la modificación del art. 10 EACM, en el extremo que ahora importa, por la Ley Orgánica 3/1997, conforme a la cual los representantes en las Cortes de la Comunidad Autónoma serían como mínimo 47 y como máximo 59).

Estiman los recurrentes que la reforma estatutaria que impugnan, en lo que tiene de disminución del número de diputados, carece de una justificación razonable y legitimadora y responde, más bien, a un “motivo oculto” que nada tendría que ver con las razones de austeridad que se exponen en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014. En menos de un año —se observa—, el Partido Popular de Castilla-La Mancha ha pasado de promover la reforma electoral para aumentar el número de diputados (modificación de la Ley electoral en 2012), a fin de cohonestar la representación con el crecimiento de la población, a impulsar una reforma de signo opuesto, incoherencia —se dice— que parece encerrar un actuar arbitrario y favorecer exclusivamente las previsiones de voto del actual partido mayoritario en las Cortes de la Comunidad Autónoma, vistas sus bajas expectativas electorales. Se añade que esta reforma —adoptada “sin consenso alguno”— quiebra la base racional de los sistemas electorales proporcionales (a mayor población, mayor número de representantes) y obedece sólo a objetivos unilaterales de oportunidad política, apreciación, esta última, que se justificaría en el contenido de la ya citada proposición de modificación de la Ley electoral, que fija, como se dijo, en 33 el número de diputados. Los recurrentes, en este punto, realizan una simulación de posibles resultados electorales a partir de los de las últimas elecciones y a la vista de las previsiones con las que cuentan, tras de lo cual aprecian que, en el “escenario” de 33 diputados, las provincias de Cuenca, Guadalajara y Toledo (en las que el Partido Popular ha conseguido y espera conseguir una victoria electoral) tendrían número impar de escaños, lo que beneficiaría, a la hora de su atribución, a las candidaturas de dicho partido, en tanto que contarían con un número par de escaños las demás provincias, en las que el citado partido no esperaría mejorar sus resultados. Todo ello podría provocar que un partido con menos votos en el conjunto de las provincias tendría la posibilidad de obtener un mayor número de escaños, sin que ello supusiera una más ajustada y mayor proporcionalidad, sino un sistema totalmente mayoritario.

Todavía dentro de estas consideraciones preliminares, la demanda aborda las “consecuencias prácticas” de la reforma estatutaria impugnada, consecuencias que cifra en la quiebra del principio de proporcionalidad “en beneficio de un sistema mayoritario interesado”. Los recurrentes exponen, para fundamentar tal conclusión, sus hipótesis con “diversos escenarios electorales que pueden producirse, atendiendo al marco que supone la nueva horquilla fijada en el Estatuto de Autonomía”, hipótesis —se dice— que parten de los resultados de las tres últimas elecciones autonómicas y de la existencia de un número de escaños por circunscripción siempre impar. Tras la exposición, cifrada en tablas, de tales escenarios hipotéticos, concluye la demanda en este punto aduciendo que la drástica reducción del número de diputados provoca la desaparición de la proporcionalidad y la consagración de un sistema con claro trasfondo mayoritario, en el que es verdaderamente difícil que una tercera fuerza pueda obtener alguna representación. Este efecto es más drástico si se optase por el número mínimo de diputados (25), lo que consagraría un “sistema mayoritario sin paliativos”, posibilidad —se dice— que habría de bastar para declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada, pues no cabe permitir un “supuesto latente de inconstitucionalidad”. Pero también la proporcionalidad resulta abolida con un número mayor de diputados dentro de la nueva horquilla estatutaria, como el de 33 que se prevé en la proposición de reforma de la Ley electoral a la que se ha hecho referencia.

A partir de las consideraciones anteriores, la demanda desarrolla sus motivos de impugnación.

b) El primer motivo de inconstitucionalidad vendría dado por el hecho de que la nueva horquilla de diputados infringiría el art. 1.1 CE al vaciar de contenido, más allá de lo razonable, los principios de pluralismo político y funcionamiento democrático.

Señala la demanda que la composición no proporcional de un órgano representativo resulta constitucionalmente inaceptable y que la Ley Orgánica impugnada, al establecer una tan drástica reducción del número de escaños, tiene como consecuencia el establecimiento, aunque no se haga de manera expresa, de una “barrera electoral” que reduciría notablemente el número de partidos con representación parlamentaria. En efecto, un número de escaños tan bajo como el propuesto por la nueva normativa supone que la cantidad de votos necesaria para obtener representación aumente exponencialmente hasta niveles que impidan la entrada en el parlamento autonómico de fuerzas políticas minoritarias, además de no representar proporcionalmente a la población, siendo de tener en cuenta que la exigencia constitucional de proporcionalidad es garantía objetiva del ordenamiento electoral, pero también se proyecta sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), derecho que sólo podrá considerarse realizado en plenitud si el sistema electoral respeta el criterio de la proporcionalidad. Ahora bien, una reducción del número de escaños como la realizada por la Ley Orgánica 2/2014 supone el establecimiento de una barrera electoral desmedida, muy superior al 7,5 por 100, que el Tribunal Constitucional Federal de Alemania habría considerado irracional, o al 10 por 100, que habría censurado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

c) Como segundo motivo de inconstitucionalidad se aduce que el artículo único de la Ley impugnada vulnera el sistema proporcional (art. 152.1 CE) para la elección de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Con cita de diferentes fuentes doctrinales, señala la demanda a estos efectos que el grado de proporcionalidad de un sistema electoral disminuye cuanto menor es el número de escaños y la magnitud de las circunscripciones, cuanto menos proporcionalmente a la población se reparten los escaños en las diferentes circunscripciones, cuanto menos proporcional es la fórmula electoral de reparto, cuanto más importantes son las barreras electorales y, en fin, cuando se prevén primas de mayoría. Señala también, con cita de jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y de la Guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia, que el sistema electoral en Castilla-La Mancha, tras la Ley Orgánica 2/2014, no supera el test de constitucionalidad, conforme al cual el sistema mismo no puede generar discriminación ni hacer un uso expansivo de las barreras electorales, debiendo, más bien, perseguir objetivos legítimos, con justificación objetiva y razonable y evitándose el principio mayoritario o de mínima corrección del mismo.

Dicho esto, la demanda se remite a las proyecciones de resultados electorales ya expuestas y advierte de que tales plausibles resultados, bajo horquillas de 25 y 33 diputados, ponen de relieve que el nuevo modelo electoral para Castilla-La Mancha excluye, en la práctica, del parlamento autonómico a la tercera fuerza política y, mediante la asignación de escaños pares o impares, permite obtener primas de resultado en las provincias en las que, según los precedentes, se piensa razonablemente que va a lograrse la victoria electoral. La reforma impugnada, en síntesis, disminuye los escaños y eleva en la práctica a cifras extraordinarias los porcentajes o umbrales de obtención de escaño. Todo ello supone una objetiva e insalvable dificultad para acceder a la representación parlamentaria, en especial para aquellos partidos que puedan establecerse como tercera fuerza política, con la consiguiente abolición del sistema proporcional. La reforma, por lo demás, no persigue objetivos legítimos, no siendo creíble el de la “austeridad” invocada en el preámbulo.

d) Como motivo tercero de impugnación, se afirma que el artículo único de la Ley Orgánica impugnada vulnera el art. 23 CE, en cuanto a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos.

Tras señalar que la imposición de una barrera electoral supone una limitación para los partidos a la hora de asignación de escaños y que en Derecho comparado, si bien se admite tal limitación, ningún umbral supera el del 10 por 100 de los sufragios, se aduce que la Ley Orgánica impugnada es contraria a la Constitución porque la barrera electoral que supone la drástica reducción del número de escaños no posee justificación objetiva ni razonable. En efecto, aunque el sistema sea teóricamente proporcional, será muy difícil lograr la proporcionalidad cuando el número de puestos a cubrir sea muy reducido. Para el caso de la Ley Orgánica 2/2014, la reducción drástica de escaños vulnera el art. 23.2 CE no sólo porque el límite a partir del cual se puede acceder al cargo representativo es desmesurado, sino porque no existe en todo el texto legal referencia alguna que justifique cuáles son las “razones poderosas” que otorgan a este supuesto apariencia de razonabilidad y objetividad.

e) Se aduce como cuarto motivo de impugnación la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Tras recordar la jurisprudencia constitucional sobre la interdicción de la arbitrariedad y su proyección sobre el legislador, señala la demanda, entre otras consideraciones, que, si bien la reducción de parlamentarios que impugna puede considerarse no contraria al art. 14 CE (pues, *a priori*, no excluye a partido alguno ni a ninguna persona del derecho de sufragio), sí es posible afirmar, sobre lo ya expuesto en orden a probables escenarios y resultados electorales que pueden plantearse con la nueva horquilla de diputados, que la medida coadyuva con muchísima probabilidad a excluir de la representatividad parlamentaria en Castilla-La Mancha a las formaciones políticas medianas y pequeñas, consagrando un sistema bipartidista con resultado práctico de afianzar un sistema mayoritario. Por ello cabe afirmar que se genera un escenario de discriminación o una probabilidad elevadísima de que esa discriminación se produzca de forma institucional, lo que supone un actuar arbitrario del legislador, en la medida en que sirve a fines u objetivos espurios. La nueva configuración del parlamento autonómico —se añade más adelante— busca consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa legislativa de la Ley cuestionada. Ante el panorama electoral que se vislumbra para ese partido político, la menor proporcionalidad protege mejor del “castigo” esperado que el actual sistema. Por tanto, la Ley cuestionada no es razonable, en la medida en que no sirve a un objetivo legítimo, sino a un objetivo particular, excluyente, que busca dar lugar a espacios o posiciones privilegiados. La reducción del número de parlamentarios, además, entraría en contradicción con parámetros racionales sobre representación parlamentaria. Todo ello conllevaría una manipulación del sistema electoral totalmente arbitraria.

f) Un quinto motivo de inconstitucionalidad vendría dado porque, según la demanda, la Ley Orgánica impugnada vaciaría de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Para los recurrentes, la reforma impugnada viene a convertir las Cortes de Castilla-La Mancha, en cuanto a su número de integrantes, en un órgano de tipo administrativo, al modo de una diputación provincial (la de Toledo —se cita como ejemplo— cuenta con 27 diputados provinciales), lo que quedó rechazado en los debates previos a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Ello conlleva un vaciamiento de la autonomía política de Castilla-La Mancha, en la medida en que se sustrae a las Cortes su verdadera capacidad de hacer leyes como producto de la voluntad general. La reforma —se añade— parece plasmar una desconfianza esencial en el sistema autonómico y muestra su preferencia por un modelo en el que las Comunidades Autónomas no sean más que entes de tipo administrativo.

g) El sexto y último motivo de impugnación se fundamenta en que la Ley Orgánica 2/2014 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Aducen lo anterior los recurrentes porque esta Ley Orgánica no contiene ninguna disposición de tipo transitorio que regule el régimen concreto a aplicar a las elecciones autonómicas en el caso de que el propio legislador autonómico no desarrolle a tiempo la nueva previsión estatutaria sobre el número mínimo y máximo de diputados, así como la derogación del número fijo de diputados por circunscripción que establecía, antes de esta reforma, el art. 10 EACM. Si por las razones que fueran el legislador autonómico no pudiera acudir a adoptar el régimen electoral conforme a la nueva previsión estatutaria, las próximas elecciones de Castilla-La Mancha se encontrarían en una situación de “aporía”. Esta posibilidad exigía una disposición transitoria y, al no haberse hecho así, la Ley es contraria al principio de seguridad jurídica. A mayor abundamiento, la seguridad jurídica también ha sido vulnerada en la medida en que la reforma estatutaria objeto de este recurso viene a provocar una nueva modificación del sistema electoral de Castilla-La Mancha en el plazo de poco más de un año, siendo de recordar que la citada Guía de buenas prácticas electorales aprobada por la Comisión de Venecia exige como elemento esencial para los sistemas democráticos “estabilidad del Derecho electoral”.

Se suplica se dice Sentencia en la que, con estimación del recurso, se declare la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada.

En primer otrosí se solicita, como medida cautelar, la suspensión de la vigencia y efectos de la Ley impugnada.

En segundo otrosí, y con carácter subsidiario del anterior, se pide la tramitación urgente de este recurso de inconstitucionalidad, ante la proximidad de elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha.

En tercer otrosí se interesa se reclame el expediente de elaboración de la Ley impugnada, los estudios que hayan podido realizarse para dar sustento a lo que en su preámbulo se dice y los correspondientes diarios de sesiones de las Cortes.

En cuarto otrosí se interesa el recibimiento a prueba.

En quinto otrosí se solicita la realización de vista oral para conclusiones.

3. Por providencia del Pleno de 9 de septiembre de 2014 se decidió, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a las Cortes de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se decidió asimismo, en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el primer otrosí del escrito de interposición, oír a las partes antes mencionadas para que, en el plazo de quince días, pudieran alegar lo que estimaren oportuno. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

4. Mediante escrito del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2014, registrado en el tribunal el día 18 del mismo mes y año, se comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en aquella primera fecha, en orden a dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. Por providencia del Pleno de 23 de septiembre de 2014 se tuvo por personado al Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha en nombre de las mismas y se acordó, a petición de dicha representación, prorrogar ocho días más el plazo concedido para alegaciones.

6. Por providencia del Pleno de 24 de septiembre de 2014 se tuvo por personado al Abogado del Estado en la representación que ostenta y se acordó prorrogar, a su petición, ocho días más el plazo concedido por providencia de 9 de septiembre anterior

7. Mediante escrito de 23 de septiembre de 2014, registrado en el Tribunal el siguiente día 24, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en aquella primera fecha, en orden a dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Mediante escrito de 2 de octubre de 2014, con entrada en el Registro General del Tribunal el siguiente día, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha alegó sobre la suspensión cautelar pedida por los recurrentes. Dijo al respecto que, como se reconocía de contrario, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sólo contempla un supuesto de suspensión de las normas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad (art. 30) y transcribió la fundamentación jurídica del ATC 132/2011, doctrina cuya claridad en cuanto a la improcedencia de la suspensión solicitada eximiría de mayores consideraciones sobre los argumentos esgrimidos para solicitar la suspensión de la vigencia de la norma impugnada. Se solicitó, por ello, la desestimación de la medida cautelar y que se acordara mantener la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada.

9. Mediante escrito de 6 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional en la misma fecha, la Directora de los servicios jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se personó en el procedimiento y presentó alegaciones sobre la suspensión cautelar solicitada en el recurso de inconstitucionalidad.

Entiende esta representación, en síntesis, que la petición de que se suspenda cautelarmente la Ley Orgánica 2/2014 es jurídicamente inadmisible y debe ser desestimada. Se trataría, en efecto, de una pretensión construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico-constitucional y de la muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, además de en meras elucubraciones ajenas al Derecho. Con arreglo a la Constitución Española y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la única posibilidad de que el Tribunal acuerde la suspensión de una ley impugnada es la que regulan los arts. 161.2 CE y 30 LOTC. Fuera de esta hipótesis, como señala el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, “la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley”. Frente a estas previsiones constitucionales y legales, los recurrentes no citan, al aludir al *fumus boni iuris* y al *periculum in mora*, un solo precepto jurídico en el que apoyarse, precepto que, efectivamente, no existe. Por lo demás, al aludir a los perjuicios que, supuestamente, acarrearía la no suspensión, los recurrentes no tienen en cuenta que en la actualidad está en vigor la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, que modifica el art. 16 de ésta y por tanto el número de diputados. Por otro lado, el art. 80 LOTC se refiere a la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en una serie de materias, pero entre ellas no están, desde luego, las medidas cautelares. Ello sin perjuicio de que la aplicación supletoria *ex* art. 80 LOTC sólo es posible en ausencia de una específica regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforme a lo declarado en los AATC 46/2010 y 46/1998. Tampoco muestra rigor jurídico, en otro orden de cosas, la cita por los recurrentes de la tramitación parlamentaria de una posible reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad, pues con ello no se invoca ninguna norma en vigor. Pero, sobre todo, la pretensión de los recurrentes debe ser rechazada porque la jurisprudencia constitucional es clara y contundente en cuanto a la imposibilidad de adoptar la medida cautelar de suspensión en un recurso de inconstitucionalidad, salvo que concurra la circunstancia expresamente prevista en el art. 161.2 CE. Por todo ello, se concluye con la súplica de que se desestime la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica 2/2014.

10. También por escrito de 6 de octubre de 2014, registrado en la misma fecha, la Directora de los servicios jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formuló, en cuanto al recurso de inconstitucionalidad, las alegaciones que a continuación se resumen:

a) En cuanto al objeto de este recurso de inconstitucionalidad, se alega, en primer lugar, que los motivos en él articulados aluden tan sólo al artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, sin que el preámbulo de la misma sea, conforme a jurisprudencia constitucional, susceptible de impugnación. En todo caso, es manifiesto que este recurso de inconstitucionalidad no se dirige ni se puede dirigir contra la Ley de desarrollo del EACM, tal como resulta de la redacción dada al art. 10.2 del Estatuto por la Ley Orgánica 2/2014, es decir, actualmente, contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, publicada y entrada en vigor después de haberse interpuesto el actual recurso.

b) Abordan después estas alegaciones el origen del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y sus sucesivas reformas hasta llegar a la ahora impugnada, modificación, esta última, que, contra lo que los recurrentes dicen, no introduce ningún umbral o barrera electoral y tampoco altera ni la circunscripción electoral, que sigue siendo la provincia, ni la fórmula electoral de asignación de escaños según los votos. Muy al contrario: el nuevo art. 10.2, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sólo se refiere a dos elementos del sistema electoral. Por un lado, al número de diputados de las Cortes, reduciendo las cifras que habían sido ampliadas en 1997. Por otro, suprimiendo la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que tal asignación la haga la ley electoral (la ya citada Ley 4/2014, de 21 de julio). En definitiva, el doble cambio efectuado por la Ley Orgánica 2/2014 no entraña —se dice— ninguna novedad, pues la fijación en el propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de un número mínimo y máximo de diputados figuraba ya en su redacción originaria y se amplió en 1997 y en cuanto a la supresión de la mención en el Estatuto al número mínimo de diputados por provincia lo que supone es restablecer la redacción originaria del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

c) Los recurrentes fundan su recurso en unos datos extrajurídicos que —se dice— no responden a la realidad, sino a sus particulares deseos, así como en una pretendida justificación insuficiente de la opción del legislador, que se habría movido por un motivo espurio e interesado (el “motivo oculto”). Pero esta construcción subjetiva e hipotética no aporta al recurso verdaderos fundamentos de Derecho que justifiquen la inconstitucionalidad de la reforma, constituyendo una mera opinión política de los recurrentes, no acreditada jurídicamente. Los recurrentes —se añade— abandonan las consideraciones jurídicas para introducirse en otros campos; y así son múltiples los pasajes del recurso que, sin rigor, se adentran en el ámbito de la ciencia política, aportando afirmaciones parciales que se instalan en el terreno de la politología. Y es que el control de constitucionalidad de un sistema electoral no puede efectuarse a partir de tendencias estadísticas, resultados anteriores o previsiones de futuro, sino conforme al canon de constitucionalidad.

Tras recordar, con cita de la STC 163/2011, de 2 de noviembre, que no es un requisito de constitucionalidad el que la ley explicite las razones de la decisión que han llevado a dictarla, se señala que en el preámbulo de la Ley Orgánica impugnada se encuentra la justificación y aclaración de otros criterios, además del de la austeridad, que entran en juego con el principio de proporcionalidad y justifican la reforma realizarla en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Entre otros: a) el criterio del control del gasto y principio de austeridad; b) la persecución de un “mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad”; c) la “demanda abrumadora de la sociedad castellano-manchega” para la reducción del número de parlamentarios; d) “devolver a Castilla-La Mancha a la regulación anterior que supone una mejor adaptación del marco de la elección de los diputados regionales, al permitir una adaptación de la ley electoral sin estar constreñida al rígido mandato estatutario” y e) remitir a la ley electoral el número de diputados por provincia, tal y como se hacía en la redacción originaria del Estatuto de Autonomía. En definitiva, no sólo se ha justificado la reforma en la austeridad, sino también en la demanda social, en el perfeccionamiento del entramado constitucional del autogobierno o en dejar de nuevo a la ley electoral que regule el número de diputados por provincia. Ello sin perjuicio de que la austeridad sí es criterio que puede tenerse en cuenta para un cambio legislativo (SSTC 136/2011, de 2 de noviembre, y 19/2011, de 3 de marzo).

En cuanto al sistema electoral en Castilla-La Mancha —que es objeto de sucinta descripción—, el mismo ha sido configurado actuando siempre dentro de la Constitución y de lo establecido por la legislación del Estado y siempre, se subraya, conforme a la libertad de configuración del legislador democrático, constituyendo sus líneas maestras: el sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio (art. 10.2, párrafo primero, inciso inicial, EACM); la circunscripción electoral provincial (art. 10 citado); la distribución de escaños por provincia, que tanto en la versión inicial del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha como en la hoy vigente se deja a la Ley electoral; la forma de la candidatura y de la expresión del voto (listas cerradas y bloqueadas); la fórmula electoral d’Hondt; el umbral o barrera legal (3 por 100 de los votos válidos emitidos, desde el principio) y, en fin, el tamaño de la Cámara, número de escaños que ha oscilado. En definitiva, la Ley Orgánica 2/2014 no ha variado los caracteres esenciales del sistema electoral y es del todo evidente, por más que los recurrentes traten de negarlo, que esta Ley Orgánica no introduce ningún tipo de umbral o barrera electoral. En suma, la reforma efectuada por la Ley Orgánica 2/2014 permite que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha siga estando dentro del marco constitucional y tan sólo se refiere a dos de los elementos del sistema electoral: número total de diputados y supresión de la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que sea la ley electoral la que realice tal asignación, como así ha hecho la ya citada Ley 4/2014.

d) En cuanto a los “antecedentes de hecho” del recurso, se observa en las alegaciones que no es posible que el canon de constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014 sea precisamente el texto inmediato anterior del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (1997), como los recurrentes pretenden, pues aquella reforma, anterior a la vigente, no es la única alternativa constitucional posible. Se destaca, asimismo, que el objeto de este recurso de inconstitucionalidad es, exclusivamente, la Ley Orgánica 2/2014, en cuanto da nueva redacción el art. 10, segundo párrafo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y que el parámetro de constitucionalidad ha de ser la Constitución y el bloque de constitucionalidad, sin que la Ley electoral de Castilla-La Mancha pueda considerarse ni objeto de este recurso ni, desde luego, canon de constitucionalidad para resolverlo. El recurso, por lo demás, alude a finalidades de esta reforma que nada tendrían que ver con su motivo declarado, pero las afirmaciones vertidas son meras elucubraciones de los recurrentes, que las intentan fundamentar en supuestos “datos” relativos a la ley electoral, no al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En todo caso, las opiniones doctrinales o, incluso, la Guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia son muy respetables, pero carecen de efecto jurídico alguno para erigirse nada menos que en parámetro de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014. Por lo que se refiere —ya en otro orden de cosas— a la tesis de los recurrentes según la cual la reducción del número de representantes estaría en contradicción con el “parámetro lógico” entre población y número de representantes, se alega desconocerse en qué artículo de la Constitución o en qué doctrina del Tribunal Constitucional o, en fin, en qué precepto del bloque de la constitucionalidad se realiza tal vinculación directa entre un sistema proporcional y que el tamaño de la Cámara sea correlativo al de la población.

El recurso lo que en realidad pretende es impugnar la ley electoral y enjuiciar aquí dicha ley de desarrollo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, olvidando que el objeto de su impugnación es la Ley Orgánica 2/2014. Por lo demás, las “simulaciones” y escenarios hipotéticos y “probables” que introduce no sirven como medida de constitucionalidad de la norma impugnada. El recurso, en fin, es un conjunto de afirmaciones sobre la base de hipótesis irreales y datos que los recurrentes transforman y manejan a su antojo, como si se tratara de un estudio politológico cuya procedencia se desconoce, pero ni tales “hechos” han sucedido ni son reales y además no son estudios, pruebas o análisis acreditados y aceptables en sede constitucional.

e) En cuanto al primer motivo de impugnación, el mismo no puede prosperar, porque se asienta en una premisa falsa, cual es que la Ley Orgánica 2/2014 ha introducido una barrera electoral que reducirá notablemente el número de partidos con representación parlamentaria, lo que, a su vez, está basado en una serie de predicciones o vaticinios personales de los recurrentes. Los recurrentes, de forma errónea, llaman umbral o barrera electoral a lo que no lo es ni lo puede ser, puesto que la ley impugnada no establece ningún requisito previo para el acceso a la Cámara autonómica en forma de número de votos. Por lo demás, la existencia de una horquilla que fije un número mínimo y otro máximo de miembros de la Cámara, aunque afecte a la proporcionalidad del sistema, es perfectamente constitucional (SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 19/2011). La inclusión en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de un determinado número de escaños a cubrir no provoca *per se* la inconstitucionalidad de la ley de aprobación de la reforma del Estatuto (ni la originaria de 1982, ni la de 1997, ni tampoco esta Ley Orgánica 2/2014), porque en todos los casos se está dentro de la libertad de configuración del legislador democrático. La representación proporcional, por otra parte, carece de un concepto único, pudiendo asumir el sistema proporcional diversas variantes, según aquella misma libertad de configuración. Ni el sistema electoral de Castilla-La Mancha ha cambiado o se ha desnaturalizado a partir de la Ley impugnada ni, desde luego, con ese solo dato del número de escaños el sistema electoral se convierte en uno mayoritario, el cual se caracteriza por no otorgar representación a los partidos que no obtienen la mayoría y donde la circunscripción se convierte en distrito, en el que sólo se elige a un representante. En este sentido, desde la promulgación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, salvo en las elecciones de 1987 (en las que el Centro Democrático y Social obtuvo 4 escaños) y las de 1991 y 1995 (donde sólo Izquierda Unida logró entrar como tercera fuerza política), en el resto de las elecciones hasta 2011, con los mismos parámetros electorales previos a la reforma recurrida, únicamente han formado parte de las Cortes de Castilla-La Mancha el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, lo cual demuestra que la entrada o no de otras fuerzas políticas en las Cortes de Castilla-La Mancha no depende del número de escaños, sino de las preferencias de los electores o, en su caso, de otros factores que conforman al sistema electoral, como es la barrera electoral o la fórmula electoral. Se cita, por lo demás, la doctrina contenida en las SSTC 75/1985; 193/1989, de 16 de noviembre, y 225/1998, de 25 de noviembre.

En suma, no habría ningún atisbo de que la Ley Orgánica 2/2014, al reducir simplemente el número total máximo y mínimo de escaños y dejar su distribución concreta por provincias a una ley electoral posterior, haya vulnerado o vaciado de contenido el pluralismo político y el principio democrático, ni en sentido general o abstracto ni en conexión con los principios de proporcionalidad y de igualdad de acceso a los cargos públicos, lo que conduce a que este primer motivo de impugnación deba ser desestimado.

f) El segundo motivo de impugnación (vulneración del sistema proporcional) tampoco podría prosperar, por la misma razón de falta de todo fundamento jurídico, ya que, por una parte, ni la doctrina jurídica ni los documentos extrajurídicos sirven de canon de constitucionalidad y, por otra, la doctrina del Tribunal Constitucional es contraria, de nuevo, a las tesis de los recurrentes. Estos se fundan en sus propias y particulares elucubraciones, consistentes en pronósticos electorales apriorísticos, resultando pertinente señalar, además, que en sentido jurídico el sistema electoral se compone de varios factores, entre los cuales está el número de escaños a cubrir. La reforma de la Ley Orgánica 2/2014 no ha alterado más que este concreto elemento, dejando intactos todos los demás, comenzando por la propia referencia del art. 10.2 EACM a que el sistema electoral es, precisamente, un “sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio”.

Se hace referencia después a la jurisprudencia constitucional sobre la proporcionalidad y, en primer lugar, al ATC 240/2008, que dijo sobre la exigencia de proporcionalidad que era un “imperativo de tendencia”, que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático. Por tanto, como el sistema proporcional está estructurado por una plural serie de elementos, uno de los cuales es el número de escaños, pero sin que este solo factor determine por sí mismo la esencia del sistema proporcional ni permita identificarlo como tal, es manifiesto que el contenido regulador de la Ley Orgánica 2/2014 no infringe, en modo alguno, el mandato constitucional sobre el sistema proporcional, el cual, tanto antes como después de la Ley Orgánica 2/2014, es perfectamente reconocible como tal en Castilla-La Mancha. Se cita, por último en cuanto a este punto, la STC 19/2011, y su mención del “amplio margen en la configuración” del sistema proporcional que corresponde al legislador, pues las genéricas directrices constitucionales y estatutarias a favor de la proporcionalidad dejan un amplio margen de indefinición, que sólo puede ser salvada mediante decisiones del legislador.

Por todo ello, el motivo segundo del recurso debiera ser también desestimado.

g) El tercer motivo de impugnación se basa en la supuesta quiebra de lo dispuesto en el art. 23.2 CE, relativo a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos. Se reitera por esta representación —frente a lo argumentado en el recurso—, que la Ley impugnada ni introduce ni modifica el umbral o barrera electoral de acceso a las Cortes de Castilla-La Mancha, ni tampoco afecta en modo alguno al derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), derecho que es de configuración legal (“con los requisitos que señalen las leyes”). La igualdad de acceso al cargo de representante, por lo demás, ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, como se dijo en la STC 75/1985.

Dicen también los recurrentes que lo que denominan —y no es tal— “barrera electoral” no posee una justificación objetiva ni razonable, lo que se debe, según el recurso, al “tamaño demográfico”, que no se corresponde proporcionalmente con los diputados que la reforma asigna; esta referencia al “tamaño demográfico” no tiene, sin embargo, el menor apoyo normativo. Por lo demás, la infundada alusión a la ausencia de justificación objetiva y razonable enlaza con el siguiente motivo de impugnación.

También este tercer motivo de impugnación, en suma, debiera desestimarse por su total falta de fundamento jurídico.

h) El cuarto motivo de impugnación denuncia la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Este motivo vuelve a basarse en simples conjeturas y cálculos de probabilidad que los recurrentes pretenden hacer pasar como criterios de hermenéutica constitucional. Este motivo es aún más infundado que los anteriores y no ya por su continuado descuido en conceptos jurídicos básicos y sus pocos meditados excesos verbales. El motivo no resiste el menor análisis porque está basado en meras hipótesis y datos sobre simulaciones. Pero, como ya ha dicho el Tribunal Constitucional, para aducir que el legislador ha incurrido en arbitrariedad es preciso un rigor jurídico que está muy lejos de lo que aportan aquí los recurrentes, que se han limitado a calificar la reforma de arbitraria y desprovista de cualquier justificación, sin aportar al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad. La Ley Orgánica sí tiene, sin embargo, una justificación objetiva y razonable, que expresa su preámbulo. Aunque eran posibles otras alternativas, se trata de una decisión adoptada por el legislador dentro del margen de configuración de que constitucionalmente goza.

Por todo ello, y tras citar la STC 155/2014, de 25 septiembre, se concluye que este motivo debe ser también desestimado.

i) En el quinto motivo de impugnación se dice que la Ley Orgánica recurrida vacía de contenido la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Este motivo es un ejemplo de falta de consistencia y de rigor jurídico, ante todo porque se basa en simples juicios de intenciones, siendo así que el recurso de inconstitucionalidad se enjuician normas y no intenciones (STC 19/2011, FJ 12, con cita de la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5). No hay, en efecto, ningún argumento jurídico que demuestre que las Cortes de Castilla-La Mancha que surjan a raíz de la nueva composición numérica de la Cámara no vayan a poder desarrollar su función legislativa y las restantes que les corresponden. Los preceptos citados como infringidos no lo han sido y por ello este motivo debe ser también desestimado.

j) Se dice en el sexto motivo de impugnación que la Ley Orgánica 2/2014 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Tampoco puede prosperar. En primer lugar, porque vuelve a estar basado en una simple y gratuita conjetura que, además, ya está totalmente despejada por la realidad. La existencia o no de disposiciones transitorias en las leyes no afecta para nada ni al principio de seguridad jurídica ni a ningún otro principio constitucional; pero es que, además, frente a la hipótesis de los recurrentes, el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras la Ley Orgánica 2/2014 se ha producido ya merced a la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Por lo demás, es de sobra conocido que la guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia no pertenece al canon de constitucionalidad de las leyes y que el objeto de este recurso es sólo la Ley Orgánica 2/2014, que es una Ley del Estado, no la legislación de desarrollo que haya dictado o dicte la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Y por último, el principio de seguridad jurídica no permite ninguna suerte de petrificación del ordenamiento jurídico.

Por tanto, también este motivo debe ser desestimado.

k) En cuanto a las pretensiones formuladas por medio de otrosíes, se recuerda que, en cuanto a la solicitada suspensión de la vigencia y efectos de la Ley Orgánica 2/2014, ya se ha opuesto escrito de alegaciones al que ahora cabe remitirse; en cuanto a la petición de tramitación urgente y preferente, esta representación se opone a que el recurso reciba del Tribunal Constitucional un trato distinto del que le corresponde y del que tienen otros recursos de inconstitucionalidad que penden antes que él, ya que ni se dan las razones del art. 131.2 de la Ley de enjuiciamiento civil ni puede estarse, una vez más, a las probabilidades calculadas por los recurrentes, ya que existe plazo más que suficiente para que, sin necesidad de tramitaciones apresuradas, el recurso se tramite y resuelva antes del evento electoral. Es de rechazar también la incorporación de la documentación que se pide en el tercer otrosí; tales documentos son de libre acceso y han estado en todo momento a disposición de los recurrentes, todos ellos miembros del Senado. El cuarto otrosí pide recibimiento a prueba, lo que revela, una vez más, que los recurrentes pretenden alejarse del tecnicismo del recurso de inconstitucionalidad, dándole una condición de proceso sobre hechos del que carece. Ni cabe recibir al proceso a prueba, porque no hay nada que probar, más allá de la existencia misma de la norma recurrida, ni tampoco son admisibles los elementos de prueba propuestos, que resultan impertinentes en la medida en que ninguno de ellos puede formar parte del canon de constitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada.

En quinto otrosí se pide celebración de vista para conclusiones, algo que vuelve a ser ajeno al tecnicismo propio del recurso de inconstitucionalidad y que no tiene asiento en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni directamente (art. 34) ni por remisión de su art. 80 a la Ley de enjuiciamiento civil.

Se suplica que se tengan por formuladas alegaciones y que, previa tramitación legal, se dicte en su día Sentencia que desestime el recurso, tanto en su pretensión principal como en las pretensiones formuladas mediante otrosíes.

11. Por escrito de 13 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional el siguiente día, presentó sus alegaciones el Abogado del Estado, que pueden resumirse como sigue:

a) En cuanto al objeto del recurso, se afirma que estamos en presencia de una norma absolutamente inocua desde la perspectiva constitucional, que no puede adolecer del menor reproche de inconstitucionalidad, pues se mueve dentro del margen de configuración del legislador, que ha optado por un número de diputados dentro de las “infinitas” posibilidades abiertas por el marco constitucional. De otra parte, aunque el recurso tiene por objeto la totalidad de la Ley Orgánica 2/2014, lo cierto es que sus motivos de impugnación aluden sólo a su artículo único, no haciéndose mención alguna a las disposiciones derogatoria y final y resultando incomprensible la pretensión de impugnar la exposición de motivos, pues la misma, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita, carece de valor normativo propio.

Tras referirse a las anteriores versiones del art. 10 EACM, observa el Abogado del Estado que pocas cuestiones hay tan indiferentes —salvados unos mínimos— desde la perspectiva constitucional como la del número de diputados que deben componer una Cámara legislativa autonómica, lo que corresponde determinar al respectivo Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE], sin que la Constitución fije al respecto nada de manera directa, salvo lo establecido en el art. 152.1. Así pues, el Estatuto de Autonomía fija libremente la composición de la Cámara, salvada que sea la representatividad exigida por el citado art. 152.1 CE. La reforma de 2014 cambia el número mínimo y máximo de diputados, que había sido ampliada con la anterior reforma de 1997, y a la vez elimina la mención expresa, introducida en este último año, al número mínimo de diputados por provincia y a que tal asignación no fuera “inferior a la actual”. Es claro, en contra de lo que pretenden hacer creer los recurrentes, que la Ley Orgánica 2/2014 no introduce ningún umbral o barrera electoral y que tampoco altera la circunscripción electoral, que sigue siendo la provincia. Muy al contrario, el nuevo art. 10.2, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sólo se refiere a dos de los elementos del sistema electoral. Por un lado, al número de diputados que componen la asamblea legislativa; por otro, suprimiendo la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que esa asignación la haga la ley electoral, como así se ha hecho por la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Por ello, el doble cambio efectuado por la Ley Orgánica 2/2014 no puede ser considerado una novedad: la fijación en el propio Estatuto de Autonomía de un número mínimo y máximo de diputados, que figuraba en su redacción originaria, se amplió en 1997 y la supresión en el propio Estatuto de Autonomía del número mínimo de diputados por provincia restablece la redacción originario del Estatuto.

Los recurrentes fundan, pues, su recurso, por un lado, en unos datos extrajurídicos que no responden a la realidad, sino a sus particulares deseos, y que se pretenden hacer pasar como paradigmas de lo fáctico y lo jurídico, no siendo ni lo uno ni lo otro; y por otro, en una pretendida justificación insuficiente de la opción del legislador, de modo que, para los recurrentes, la finalidad de la reforma estaría en un motivo espurio e interesado. La parte recurrente abandona las consideraciones jurídicas para adentrarse en campos ajenos, como el de la ciencia política y ello, además, sin rigor. Pero el control de constitucionalidad de un sistema electoral no puede hacerse a partir de tendencias estadísticas o previsiones de futuro, sino conforme al canon de constitucionalidad.

Ante todo, la necesidad de que la norma explicite las razones de la decisión legislativa no es un requisito de su constitucionalidad (STC 163/2011, de 2 de noviembre), pero es que, en contra de lo afirmado por los recurrentes, en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014 se encuentra la justificación y aclaración de esos otros criterios, distintos del mencionado de la austeridad, ello sin perjuicio de que los recurrentes olvidan que ya existe en la jurisprudencia constitucional una referencia a la necesidad de adecuar la norma electoral a los recursos públicos (STC 136/2011, de 2 de noviembre, FJ 6). Se cita también, a estos efectos, la STC 19/2011, de 3 de marzo, así como la reciente modificación del art. 135 CE, todo lo cual hace que la justificación en la austeridad haya cobrado una mayor relevancia constitucional, que no puede ser desoída por el legislador.

b) La reforma —prosiguen las alegaciones— no contraviene el principio de pluralismo político y de funcionamiento democrático. Este motivo no puede prosperar, por carecer de todo fundamento jurídico. Ni la doctrina científica ni las resoluciones de tribunales extranjeros (como el Tribunal Constitucional alemán) sirven *per se* de canon de constitucionalidad. De otra parte, porque la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional es exactamente contraria a las tesis de los recurrentes.

Una reordenación del número de representantes en un Parlamento autonómico difícilmente puede contravenir un principio jurídico tan esencial, pero a la vez tan abstracto, como es el pluralismo político o la idea de democracia representativa. Pero, sobre todo, el motivo no puede prosperar porque se asienta sobre una premisa falsa, consistente en que la Ley Orgánica 2/2014 ha introducido una barrera electoral que reduciría notablemente el número de partidos con representación parlamentaria, lo que, a su vez, está basado en una suerte de predicciones o vaticinios subjetivos de los recurrentes, derivados de sus particulares e hipotéticas previsiones. La Ley Orgánica impugnada no introduce ningún umbral o barrera electoral ni modifica o altera el que existía antes y que no está siquiera en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, sino en la Ley electoral de desarrollo. Los recurrentes, de forma errónea, llaman umbral o barrera electoral a lo que no lo es ni lo puede ser.

La existencia de una horquilla que fija un número mínimo y otro máximo de miembros de la Cámara, aunque afecta a la proporcionalidad del sistema, es perfectamente constitucional, no sólo porque está expresada en el art. 68.1 CE para el Congreso de los Diputados, sino por lo dicho en las SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 19/2011. La disminución del número de escaños, respecto a la versión del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1997, no impide ni restringe el libre acceso a las urnas ni la libre presentación de candidatos, ni tampoco la libre participación de cualesquiera partidos políticos o coaliciones en las elecciones, ni tampoco impide la atribución de escaños conforme a la fórmula electoral preexistente (fórmula d’Hondt). Estos principios constitucionales son indiferentes a la elección por el legislador de un sistema u otro para organizar la representatividad política, también en el plano numérico, mientras no se traspase un núcleo esencial. No es posible decir que el primer número de escaños, entre 40 y 50, de la versión originaria del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, o el que procede de la reforma de 1997 (entre 47 y 59), sí respetaban el pluralismo político, y el actual, entre 25 y 35, no lo hace. La inclusión en el Estatuto de Autonomía de un determinado número de escaños a cubrir no provoca *per se* la inconstitucionalidad de la ley de aprobación de la reforma del Estatuto, ni la originaria de 1982, ni la de 1997, ni tampoco de esta Ley Orgánica 2/2014, porque en todos los casos se está dentro de la libertad de configuración del legislador democrático. No se infringe con ello el pluralismo político, sobre cuyo sentido constitucional alega también el Abogado del Estado.

Al no poder salir de la ambigüedad de su alegato general o abstracto en este extremo, los recurrentes pretenden anudar esta tacha a varios factores, tales como la proporcionalidad del sistema electoral o el derecho de igual acceso a los cargos públicos, pero, sin perjuicio de lo que después se dirá, el recurso no tiene en cuenta que la representación proporcional carece de un concepto único y que puede asumir variantes (STC 193/1986, de 16 de noviembre). La proporcionalidad, por lo demás, puede resultar afectada por múltiples factores y siempre será imperfecta (STC 40/1981, de 18 de diciembre), siendo claro que el número de escaños a partir de un mínimo, derivado de la libertad del legislador, no altera para nada la esencia del sistema proporcional. Ni el sistema electoral de Castilla-La Mancha ha cambiado o se ha desnaturalizado a partir de la Ley Orgánica impugnada, ni desde luego con ese solo dato del número de escaños el sistema electoral se convierte en mayoritario, el cual se caracteriza por no otorgar representación a los partidos que no obtienen mayoría y en el que la circunscripción se convierte en distrito para elegir un solo representante. Nada de ello ocurre aquí.

Si se realiza un estudio de los resultados electorales en Castilla-La Mancha se puede apreciar que, salvo en las elecciones de 1987, 1991 y 1995, en todas las demás, hasta el año 2011, con los mismos parámetros electorales previos a la reforma recurrida, sólo han formado parte de las Cortes el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, lo que demuestra que la entrada o no de otras fuerzas políticas en las Cortes de Castilla-La Mancha no depende del número de escaños que figure en el Estatuto (antes o después de la reforma de 1997), sino de las preferencias de los electores o, en su caso, de otros factores que conforman el sistema electoral, como es la barrera electoral o la fórmula electoral, que no han sido modificados por la Ley Orgánica 2/2014 y que no corresponde analizar aquí.

Lo mismo cabe decir del principio de autonomía política, principio que no condiciona el sistema que el legislador pueda diseñar, de entre los teóricamente posibles, y que garanticen la representatividad. Una cosa es la garantía y preservación del principio de autonomía política y otra qué régimen de composición del órgano legislativo establece la norma. Por lo demás, nada de lo establecido por la Ley Orgánica impugnada restringe la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma. Otro tanto cabe decir en cuanto a la supuesta vulneración que se dice se ha producido del funcionamiento democrático o de la igualdad en el acceso a los cargos públicos (art. 23.2 y 14 CE). Se cita, a este último respecto, la STC 75/1985. En suma, no hay ningún atisbo de que la Ley Orgánica 2/2014, al reducir simplemente el número máximo y mínimo de escaños y dejar su distribución concreta de escaños por provincias a una ley electoral posterior, haya vulnerado en modo alguno o vaciado de contenido el pluralismo político y el principio democrático, ni en sentido general o abstracto, ni en conexión con los principios de proporcionalidad y de igualdad de acceso a los cargos públicos, lo que conduce a que este primer motivo de impugnación sea desestimado.

c) Tampoco la reforma estatutaria impugnada infringe el sistema proporcional de representación parlamentaria.

Al igual que sucedía con el motivo anterior, tampoco este puede prosperar por su falta de todo fundamento jurídico. Los recurrentes se fundan en sus propias y particulares elucubraciones, consistentes en pronósticos electorales apriorísticos, construidos al margen de la realidad y, por supuesto, del Derecho y que, no obstante, erigen en supuesto paradigma de la constitucionalidad, algo que por sí solo desautoriza su argumentación.

En sentido jurídico, el sistema electoral se compone de varios factores, entre los cuales está el número de escaños a cubrir; pero la reforma de 2014 no ha alterado más que este concreto elemento y ha dejado intactos los demás, comenzando por la propia referencia del art. 10.2 EACM a que el sistema electoral es “de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región”. Partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional (libertad de configuración del legislador, variedades que admite el sistema proporcional y necesaria flexibilidad que, por ello, ha de tenerse a la hora de examinarlo), la única conclusión posible es que la reforma es plenamente constitucional:

Las previsiones en punto a la proporcionalidad *ex* art. 152.1 CE se aplican también, según doctrina del Tribunal Constitucional, a las Comunidades que, como es el caso de la de Castilla-La Mancha, accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, principio de proporcionalidad hecho suyo, ya desde su redacción originaria, por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art. 10.2, primer párrafo). Esta mención al principio de proporcionalidad no es incompatible con que el mismo legislador estatutario haya optado por un número máximo y mínimo de diputados en la Cámara (en 1982, 1997 y 2014) o por sacar del Estatuto la concreta determinación de diputados por provincia (en 2014), introducida en 1997. El significado del principio de proporcionalidad está perfectamente explicado —se añade— en la doctrina del Tribunal Constitucional, pudiendo citarse, además de las resoluciones ya mencionadas, el ATC 240/2008, de 22 de julio. El Tribunal define la proporcionalidad como un criterio tendencial y reitera, además, la amplia libertad del legislador en la conformación del sistema electoral. Por ello, como quiera que el sistema proporcional está configurado por una plural serie de elementos, uno de los cuales es el número de escaños, pero sin que este solo factor determine su esencia ni permita identificarlo como tal, es manifiesto que la Ley Orgánica 2/2014 no infringe en modo alguno el mandato constitucional sobre el sistema proporcional. La existencia de una horquilla con un mínimo y máximo de escaños afecta ciertamente a la proporcionalidad del sistema electoral, pero desde luego esa horquilla es totalmente constitucional, citándose al efecto el art. 68.1 CE y las SSTC 75/1985 y 19/2011.

Por todo ello, este motivo del recurso debe ser desestimado.

d) Tampoco se ha vulnerado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, pues, como ya se dicho, ni la reforma efectuada por la Ley Orgánica 2/2014 introduce o modifica el umbral o barrera electoral de acceso a las Cortes de Castilla-La Mancha, ni tampoco afecta, en modo alguno, al derecho fundamental *ex* art. 23.2 CE, que es de configuración legal. Tras citar las SSTC 75/1985 y 19/2011, el alegato se refiere a la falta de justificación de la reforma ante la no correspondencia entre el “tamaño demográfico” con los diputados que la reforma asigna; pero la queja carece por completo de argumentación jurídica, pues la referencia al “tamaño demográfico” no tiene el menor apoyo normativo. Frente a estas fórmulas, ajenas por completo al canon de constitucionalidad, se alza la justificación de la reforma en su preámbulo, a la que ya se ha hecho referencia. En definitiva, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en 2014 tiene una justificación explícita, plural, objetiva y razonable, por más que los recurrentes discrepen de ella, discrepancia legítima en términos políticos, pero no en términos jurídico-constitucionales. La reducción del número de escaños forma parte de la libertad de configuración del legislador; como también la decisión contraria de incrementar su número, según se pone de relieve en el caso resuelto por la citada STC 19/2011.

e) Tampoco se ha infringido el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Aquí, de nuevo, el recurso vuelve a basarse en simples conjeturas y cálculos de probabilidades que los recurrentes pretenden hacer pasar como criterios de hermenéutica constitucional. El motivo no resiste el menor análisis, porque está basado en meras hipótesis. La alegación de arbitrariedad exige un rigor jurídico que está muy lejos de lo que los recurrentes aportan, lo que impide que prospere este motivo del recurso, citándose al respecto, de nuevo, la STC 19/2011. Los recurrentes no aportan indicio alguno que alcance a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, la cual no genera una discriminación constitucionalmente inaceptable. Y, desde luego, la legítima discrepancia política respecto de la decisión del legislador no se puede confundir con un motivo de impugnación tan relevante como el que aquí se imputa al legislador orgánico. Se cita, por último, la STC 155/2014, de 25 de septiembre.

f) Tampoco se ha producido desconocimiento o vulneración del principio constitucional de autonomía.

Este motivo adolece de total falta de consistencia y de rigor jurídico, ante todo porque se basa en simples juicios de intenciones acerca de la supuesta impotencia de las Cortes de Castilla-La Mancha para elaborar y aprobar leyes como consecuencia de la reducción del número de diputados, algo ajeno a un recurso, como éste, en el que se enjuician normas, no intenciones (STC 19/2011). No hay ningún argumento jurídico que demuestre lo que los recurrentes dicen y, en cualquier caso, sus conjeturas no tienen soporte en los preceptos de la Constitución que citan.

En resumen, el motivo quinto del recurso carece del menor fundamento y debe, pues, ser desestimado.

g) La norma se adecúa al principio de seguridad jurídica garantizado por la Constitución.

Este motivo, en cuanto afirma lo contrario, tampoco puede prosperar. Vuelve a estar basado en una simple y gratuita conjetura que, además, ya está despejada por la realidad (el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras la Ley Orgánica 2/2014 se ha producido con la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha). Por lo demás, la existencia o no de disposiciones transitorias en las leyes no afecta para nada ni al principio de seguridad jurídica ni a ninguno otro constitucional. De otra parte, la invocada “Guía de buenas prácticas electorales” no pertenece al canon de constitucionalidad de las leyes, siendo objeto de este recurso sólo la Ley Orgánica 2/2014, no la legislación de desarrollo que haya dictado o dicte la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El principio de seguridad jurídica, por último, no permite la petrificación del ordenamiento ni puede impedir el ejercicio de la función legislativa, singularmente si se refiere a unas elecciones que han de celebrarse en el futuro y con el margen temporal suficiente para acomodarse a la nueva regulación. Tras citar las SSTC 19/2013, de 31 de enero, y 136/2011, de 13 de septiembre, se concluye con la afirmación de que el último motivo del recurso debe ser desestimado.

h) En cuanto a la medida de suspensión cautelar solicitada, se afirma su improcedencia. Tal suspensión está, en casos como éste, expresamente prohibida por el art. 30 LOTC, pues el presente recurso es del todo ajeno a lo previsto en el art. 161.2 CE. Tampoco el art. 80 LOTC permitiría la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en orden a medidas cautelares, materia no contemplada en el precepto citado. Lo que priva de todo valor a la pretensión suspensiva de los recurrentes es que está construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico-constitucional y de la muy reiterada jurisprudencia constitucional en la materia (por todos, AATC 462/1985, de 4 de julio; 141/1989, de 14 de marzo; 39/2002, de 12 de marzo; 58/2006, de 15 de febrero y 90/2010, de 14 de julio).

Se concluye el alegato, suplicando dictar Sentencia por la que se desestimase íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Por otrosí se suplica se desestimara íntegramente la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica impugnada.

12. Por escrito de 14 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal el siguiente día, presentó sus alegaciones el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pueden resumirse como sigue:

a) Tras exponer los antecedentes de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 2/2014 y describir su objeto, y luego de señalar que la supuesta contradicción de la misma con la Constitución se ceñiría a la reducción de los diputados a elegir para las Cortes de Castilla-La Mancha, se pasa a examinar la denunciada vulneración del art. 1.1 CE, supuesta infracción ésta que no podría separarse del análisis que se haga del cumplimiento por la norma impugnada de los arts. 23.1 y 152.1 CE, de modo que sólo si la norma impugnada infringiera estos preceptos podría considerarse vulnerado el citado art. 1.1 CE.

b) En lo que afecta a la vulneración de la proporcionalidad, se cita la doctrina constitucional sobre el art. 23 CE, señalando que el derecho enunciado en el número 1 de este precepto se enmarca en el sistema electoral y que el mandato de igualdad contenido en el mismo artículo lo es con arreglo a lo dispuesto en las leyes y que para la configuración de dicho sistema el legislador goza de un amplio margen, libertad de configuración sometida a límites, entre los que está el respeto al criterio de la proporcionalidad. También se encuentra el legislador sometido a otros mandatos constitucionales, entre los que está el de que las elecciones se verifiquen asegurando la representación de las diversas zonas del territorio, atendiendo a criterios de representación territorial (art. 152.1 CE). Es claro, se observa, que ambos mandatos en alguna medida se limitan recíprocamente, pues la existencia de circunscripciones electorales permite la representación de las diversas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma, pero conlleva un límite a la proporcionalidad. Tras citar pasajes de las SSTC 19/2011 y 75/1985, se señala que las restricciones al principio de proporcionalidad pura son igualmente recogidas en la regulación del sistema electoral contenida en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, produciendo una modulación de la proporcionalidad, a lo que se añaden alteraciones de otro tipo, cuyo establecimiento corresponde legítimamente al legislador y así ocurre con la fórmula para la atribución de escaños, siendo la elegida la regla d’Hondt, que confiere cierta ventaja relativa, aunque no superior a la de otras fórmulas proporcionales, a las listas más votadas. Estas modulaciones no desvirtúan la proporcionalidad, entendida como tendencia o criterio informador del sistema ni incumplen, por ello, las previsiones constitucionales y estatutarias al respecto.

En el recurso se impugna la reducción del número de diputados, imputando a este único elemento la pérdida de la proporcionalidad matemática, pero la mayor o menor proporcionalidad del sistema electoral deriva del conjunto de los elementos que lo constituyen y aunque algunos de ellos supongan afectaciones a la tendencia a la proporcionalidad no suponen la pérdida de su carácter proporcional. Las modulaciones al principio proporcional puro que establece el sistema electoral de Castilla-La Mancha responden a valores constitucionales y así lo ha aceptado el Tribunal Constitucional, citándose, a propósito de la barrera del 3 por 100 de los votos por circunscripción, las SSTC 75/1985, 76/1989, 193/1989, 45/1992 y 225/1998. También la exigencia del art. 152.1 CE y del 10.2 EACM en orden a que el sistema asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región supone una nueva afectación a la proporcionalidad pura o ideal.

El recurso parece imputar, sin embargo, la corrección de la proporcionalidad pura a la reducción del número de diputados, con olvido de los demás elementos que configuran el sistema electoral. La reforma, según su exposición de motivos, persigue, aunque no exclusivamente, la austeridad, en línea con otras medidas ya adoptadas por la Cámara (dedicación exclusiva sólo para ciertos diputados, sin que perciban sueldo los demás; supresión de la figura del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma), todo lo cual se enmarca en el esfuerzo de estabilidad presupuestaria en virtud de lo dispuesto en los arts. 40.1 y 135 CE y en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En definitiva, y en ejercicio de su libertad de configuración de los órganos propios de la Comunidad Autónoma, las Cortes de Castilla-La Mancha han sido reguladas dando entrada al principio de austeridad en el gasto, constitucionalmente legítimo.

c) En lo que se refiere a la vulneración del art. 23.2 CE, se dice que de este precepto no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral y que la proporcionalidad requerida por la Constitución Española y por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no impone un sistema proporcional puro, siendo más bien una orientación o criterio general, a cuyo efecto se cita y transcribe, en parte, lo que se dijo en la STC 193/1989. La opción elegida por el legislador orgánico y autonómico, en ejercicio de su libertad de configuración, no establece correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad que no se funden en fines u objetivos razonables (representación de todas las zonas del territorio, no excesiva fragmentación de la representación misma, austeridad), por lo que no puede aceptarse el reproche de inconstitucionalidad que el recurso expone. La reforma, por otra parte, no altera la barrera electoral del 3 por 100 de los sufragios, de modo que lo que en el recurso se dice sobre una “barrera electoral” que sobrepasaría el límite constitucionalmente admisible se basa en computar como barrera electoral los resultados del conjunto de modulaciones que el Estatuto y la Ley electoral establecen. Se engloban así el 3 por 100 exigido a las listas electorales para participar en la distribución de escaños, la prima a la mayoría implícita en la regla d’Hondt, el número de escaños que conforman la Cámara (único objeto del recurso) y su distribución provincial que asegure la representación de todas las zonas del territorio, todo lo cual supone la comparación de elementos diversos.

La horquilla aprobada por la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al reducir el número de diputados, puede, en algunos supuestos, inducir una afectación a la pura proporcionalidad, pero no cabe afirmar de la misma que establezca una desigualdad constitucionalmente reprochable, por cuanto cualquier grupo o partido político que franquee la barrera electoral tiene las posibilidades y oportunidades de acceder a un escaño de los que se distribuyen en la medida en que proporcione su número de votos. Para los recurrentes, es la magnitud de las circunscripciones el elemento determinante o exclusivo del grado de proporcionalidad. Debe recordarse que en nuestro Derecho, dado el número de diputados al Congreso y la exigencia de representación de cada provincia, un gran número de circunscripciones elige un número de diputados igual o menor a los de la provincia de Castilla-La Mancha que menos elige al Parlamento autonómico, sin que se haya cuestionado jurídicamente la proporcionalidad del sistema electoral español. En concreto, en los comicios al Congreso, Castilla-La Mancha elige 19 diputados, muy por debajo de los que contempla la norma que ahora se cuestiona. Asimismo, la *ratio* de habitantes por escaño es muy inferior en Castilla-La Mancha a la de las elecciones al Congreso de los Diputados.

d) Por la que se refiere a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional de que, en virtud de tal principio, no cabe imponer restricciones indebidas al legislador, lo que con mayor fuerza puede afirmarse cuando, como en este caso, la norma es básica en la configuración de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. De contrario se alega la sospecha de que mediante la Ley impugnada se pretende beneficiar a un concreto partido político, perpetuando al partido mayoritario que en la actualidad ostenta tal condición; pero la Ley Orgánica 2/2014 no discrimina, pues todos los actores políticos se hallan ante ella en igual situación, produciendo la norma los efectos que resulten de una variable, el resultado electoral, en sí misma de imposible predicción. En cuanto al reproche de que la Ley impugnada está falta de explicación racional y que resulta fruto del capricho, ya se ha dicho que persigue como objetivo la austeridad, dentro de un programa del que la presente Ley es sólo una de sus manifestaciones. Se dice también en el recurso que la finalidad última de la Ley es hacer real una compleja hipótesis, según la cual pueda darse una elevada concentración de voto en dos partidos mayoritarios, con resultado de empate entre ambos y que, a consecuencia de ello, el actual partido mayoritario gane en las circunscripciones con número impar de diputados a elegir y resulte un empate en los pares, sin que la concentración de votos permita el acceso de una tercera fuerza política. Esta enrevesada hipótesis es, según los recurrentes, la finalidad última de la norma. Una mera posibilidad de futuro, que no puede derivar de la alteración del número de escaños a elegir y cuya concreción depende de diversidad de elementos aleatorios. Y aunque en sí misma no puede considerarse más arbitraria que cualquier otra opción que diera, en hipótesis, resultados más favorables a otras opciones políticas, dicha hipótesis no puede destruir la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes.

e) En cuanto a la vulneración de la autonomía política de Castilla-La Mancha, se dice que ni su facultad de dictar normas con rango de ley tras un procedimiento abierto a la participación de los diversos actores políticos, ni las posibilidades de debate y enmienda se imposibilitan con la reforma impugnada. Nada se dice de contrario que permita apreciar en qué afecta a todo ello la Ley Orgánica 2/2014, por lo que, sin mayor argumentación, debe desestimarse este motivo de inconstitucionalidad.

f) Por lo que se refiere a la vulneración del principio de seguridad jurídica, se señala que en todas las versiones del art. 10 EACM se ha establecido una horquilla con un número máximo y mínimo de diputados y que en todos los casos ha sido la Ley electoral la que ha establecido con posterioridad el número exacto de diputados, lo que hace ahora la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, cuyo contenido se transcribe. Ninguna inseguridad, por tanto, o falta de certeza normativa ha generado la reforma.

g) Se concluye reiterando que la reforma es conforme con el art. 1.1 CE (pluralismo político), sin vulnerar el principio de proporcionalidad para el acceso a los cargos públicos representativos, siendo conforme al art. 23 CE por cuanto la reducción del número de diputados tiene por finalidad objetivos constitucionalmente legítimos, sin que haya vulneración, tampoco, de los principios de interdicción de la arbitrariedad del legislador y de seguridad jurídica, así como tampoco de la autonomía política consagrada en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Se suplica se dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso, se declare ajustada a la Constitución la Ley Orgánica recurrida.

En primer otrosí, por lo que se refiere a la petición de suspensión, se hace referencia al escrito de alegaciones ya formulado por esta representación solicitando la desestimación de tal medida cautelar y el mantenimiento de la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada.

En segundo otrosí, en cuanto a la reclamada tramitación urgente, se dice que el art. 131 de la Ley de enjuiciamiento civil no menciona un procedimiento de urgencia, que sólo tendría razón de ser en casos excepcionales con justificación suficiente, lo que ahora no se da, solicitándose que se acuerde la tramitación que conforme a Derecho proceda.

En tercer otrosí, en cuanto al expediente, se señala que se acompañan a este escrito las publicaciones oficiales de las Cortes de Castilla-La Mancha que recogen los aspectos relativos a la elaboración, tramitación y aprobación de la proposición de Ley adoptada por el Parlamento regional.

En cuarto otrosí, por lo que al recibimiento a prueba se refiere, se señala que el recurso plantea una mera cuestión jurídica. Sin perjuicio de lo que el Tribunal estime, en su caso, se proponen como prueba los documentos aportados con la presente contestación.

En quinto otrosí se manifiesta que no se considera necesaria la articulación del trámite de conclusiones.

13. Por Auto del Pleno 267/2014, de 4 de noviembre, se acordó denegar la suspensión solicitada.

14. Por providencia del Pleno de 2 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de este recurso de inconstitucionalidad es la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM). La parte dispositiva de esta Ley Orgánica consta de un artículo único, además de una disposición derogatoria y otra final. El texto de aquel precepto es el siguiente:

“Artículo único. Reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

El párrafo segundo del apartado segundo del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha quedará redactado conforme al siguiente tenor literal:

Artículo 10.

…

‘La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35.’

…”

En la demanda de este recurso se dice que “(e)l grueso de la impugnación” se dirige contra el transcrito artículo único, si bien se afirma, al tiempo, que “(s)e impugna la totalidad de la Ley Orgánica …, integrada por una parte expositiva; un artículo único; una disposición derogatoria y una disposición final”. En el mismo *locus* de la demanda se observa, en relación con lo anterior, que se considera apropiado impugnar la Ley Orgánica en su totalidad en la medida en que la misma “no ha contemplado un Derecho transitorio hasta la aprobación de la correspondiente ley electoral de concreción”.

La definición que así hace la demanda del objeto de la impugnación requiere efectuar algunas precisiones para acotar debidamente el ámbito de nuestro enjuiciamiento.

Objeto principal de ese enjuiciamiento ha de ser, desde luego y de modo principal, el transcrito artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, al que se dirigen, casi exclusivamente, las censuras de inconstitucionalidad articuladas en la demanda. Nuestro examen habrá de extenderse, también, a verificar si constituye una omisión inconstitucional de esta Ley Orgánica, como la demanda asevera, el que la misma no haya incorporado una disposición transitoria para ordenar, en tanto no se desarrollara la misma, el régimen de elecciones a las Cortes de la Comunidad Autónoma. Más allá no alcanza, sin embargo, el juicio de constitucionalidad que aquí nos cumple, pues ni el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014 tiene, como cualquier otro, valor normativo propio, sin que pueda ser, por lo mismo, objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 a) y jurisprudencia allí citada], ni las disposiciones derogatoria y final de la Ley Orgánica ahora impugnada han sido objeto en este recurso de reproche alguno de inconstitucionalidad, ello sin perjuicio de que, de contar, en hipótesis, el recurso mismo con razón jurídica, tales disposiciones habrían de seguir la suerte, por su carácter complementario del repetido artículo único, de la declaración de inconstitucionalidad que éste pudiera, acaso, llegar a merecer (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Por otra parte —y se trata de una segunda precisión— este Tribunal Constitucional analiza, en los distintos procesos de los que conoce y según su respectivo objeto, la constitucionalidad de normas y de actos jurídicos. No juzga, en otras palabras, las hipotéticas o presuntas “intenciones” con las que disposiciones o actos jurídicos hayan sido adoptados, sino la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las determinaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen. No podríamos por tanto, sin quiebra de toda objetividad en el control que nos corresponde, no ya enjuiciar sino, tan siquiera, introducir en nuestro enjuiciamiento, las intenciones o propósitos con los que se afirme se han aprobado y dictado las leyes, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable de enunciados jurídico-positivos, sólo de ellos.

No es esta la primera ocasión en que lo anterior se ha de poner de relieve (por todas, SSTC 88/1987, de 2 de junio, FJ 2; 49/2008, de 9 de abril, FJ 4, y 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12) y aquí es necesario reiterarlo ante las profusas referencias o alusiones que el recurso hace a lo que llama “motivo oculto” o “verdadera finalidad” (frente a la proclamada por su preámbulo) de la Ley Orgánica 2/2014, supuestas e hipotéticas intenciones éstas que —se da a entender— ilustrarían sobre la inconstitucionalidad pretendida. Si tal inconstitucionalidad fuera de apreciar, lo sería, estrictamente, por lo que determinan los enunciados normativos impugnados, sin que el supuesto *animus* con el que se adoptaron pueda ser considerado por este Tribunal, que no ha de basar su juicio, como debiera ser obvio, en conjeturas sobre intenciones que, por indiscernibles, no aportarían criterio alguno al enjuiciamiento constitucional. Cuestión distinta es que tales intenciones o motivos sí sean objeto de declaración expresa en el preámbulo de una ley —como aquí es el caso—, supuesto en el cual el Tribunal podría, si fuera menester, tomar en consideración tales manifestaciones como pauta para la interpretación de las normas de la ley misma (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7), aunque nunca enjuiciar, como en este recurso parece también pretenderse, si tales finalidades declaradas por el legislador son o no plausibles o si los preceptos impugnados resultan instrumento idóneo para servirlas. Dicho queda con ello que nada podremos declarar en esta Sentencia sobre la pertinencia y verosimilitud —puesta en duda por los recurrentes— de los propósitos que han dado lugar a la Ley Orgánica impugnada según su propio preámbulo. Se lee en él, entre otras consideraciones, que la reducción del número de diputados busca “un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad” o que aquella reducción “es una demanda abrumadora de la sociedad castellano-manchega”. Los Senadores recurrentes discuten en sí mismas estas intenciones y aseveraciones —como en los antecedentes se ha expuesto— e intentan desvelar los que serían, según se ha dicho, unos supuestos propósitos larvados de la normación impugnada. En esto último, vale reiterar, no podemos entrar sin pérdida de la objetividad del control que nos corresponde. Y tampoco podremos hacerlo en la necesidad o pertinencia políticas que, según el preámbulo, ha llevado a esta reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se trata de una cuestión fáctica y política que escapa también a nuestro juicio.

2. Es ya posible, a partir de lo anterior, proceder al examen de las argumentaciones expuestas en el recurso para fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014 y de las de contrario signo que, para desvirtuar tal censura, han formulado las demás representaciones comparecidas. Los recurrentes, como en los antecedentes se ha expuesto con detalle, articulan hasta seis motivos de inconstitucionalidad en su impugnación, motivos algunos susceptibles de examen integrado y otros que exigen consideración separada. Ocurre lo primero con la supuesta conculcación del sistema de representación proporcional exigido por el art. 152.1 CE, motivo éste que requiere ser considerado como un *prius* de aquellos otros en los que se aduce la quiebra del principio pluralista o de la norma que enuncia el derecho fundamental para acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos (arts. 1.1 y 23.2 CE). Una consideración separada reclaman ya, por su condición heterogénea, los demás motivos del recurso: infracción de la prohibición de arbitrariedad en la actuación del poder público y de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y vaciamiento de contenido, así se dice, de la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Comenzaremos por el examen de estos últimos motivos de impugnación.

3. No requiere argumentación extensa la exclusión del vicio de inconstitucionalidad que el recurso denuncia en su quinto motivo con la afirmación de que la disminución del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha “vacía de contenido” la autonomía política de esta Comunidad Autónoma. Según tal tesis —siempre conforme a la demanda—, aquella reducción del número de representantes convertiría a las Cortes de la Comunidad Autónoma “en un órgano de tipo administrativo, al modo de una Diputación provincial”, aseveración de la que parece derivaría la conclusión de que la Ley Orgánica habría provocado ese “vaciamiento de la autonomía política de Castilla-La Mancha en la medida en que sustrae a las Cortes de la Comunidad su verdadera capacidad de hacer leyes como producto de la voluntad general”. De ello concluyen los recurrentes que el artículo único de la Ley Orgánica impugnada debe ser declarado inconstitucional por contrario —dicen— a los arts. 2, 137 y 153 a) CE.

Sin perjuicio de que no se alcanza a ver cuál sea el sentido de la invocación, en este contexto, del art. 153 a) CE, es evidente que la autonomía política de la Comunidad Autónoma (arts. 2 y 137 CE) y su consiguiente capacidad de legislar en los ámbitos de su competencia [art. 152.1 CE y art. 9.2.a) EACM] no queda empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 2/2014. Es contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, en lo que ahora importa, la organización de las instituciones autónomas propias [art. 147.2 c) CE] y, por lo tanto, la del parlamento o asamblea de cada Comunidad, sin que depare la Constitución pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes del respectivo órgano legislativo, determinación ésta que corresponde a la Ley Orgánica que apruebe cada Estatuto o a las normas autonómicas que, en su caso, complementen o desarrollen tales previsiones estatutarias.

Basta con lo que queda dicho para descartar que la autonomía política de Castilla-La Mancha o la potestad legislativa de sus Cortes tengan que ver con la reducción, aquí impugnada, del número de componentes de ese órgano representativo, lo que conduce a rechazar este motivo del recurso.

4. Igualmente ha de rechazarse que la Ley Orgánica impugnada haya conculcado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), según se aduce en el motivo sexto del recurso. Los recurrentes basan esta censura, como en los antecedentes se ha dejado constancia, en dos consideraciones. La primera reside en que la Ley Orgánica debiera haber incorporado un régimen transitorio ante la eventualidad de que el legislador autonómico no acomodase la legislación electoral de la Comunidad Autónoma, antes de las próximas elecciones, al nuevo dictado del art. 10.2, segundo párrafo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; carencia u omisión ésta que engendraría, viene a decirse, inseguridad o pérdida de confianza ante el régimen jurídico a aplicar en semejante eventualidad. La segunda circunstancia considerada, igualmente deparadora de la inseguridad jurídica proscrita por la Constitución, consiste en que la reforma impugnada del Estatuto de Autonomía se ha adoptado “poco más de un año” después de la anterior modificación del sistema electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha), siendo así que en el Código de buenas prácticas en materia electoral, aprobado por la Comisión de Venecia, se aconseja “estabilidad del Derecho electoral”, lo que se concreta en que “(l)os elementos fundamentales del derecho electoral y, en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de las circunscripciones no deberían ser modificables menos de un año antes de una elección” (apartado II.2.b de las Directrices del referido Código, copia del cual se adjunta al recurso). Estas censuras no pueden compartirse.

La primera, por cuanto la inseguridad jurídica que derivaría de tal falta de una ley en tiempo (eventualidad que no se ha dado, pues las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la antes citada Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha) sería imputable, en su caso, al legislador que debió legislar y no lo hizo, nunca a la norma estatutaria, que en modo alguno viene obligada por la Constitución a promover y disponer un régimen transitorio.

Tampoco puede fundarse tacha de inconstitucionalidad en el hecho de que “poco más de un año” antes —se dice en el recurso— de la adopción de la Ley Orgánica 2/2014 se hubiera reformado parcialmente, como así fue, la Ley electoral de Castilla-La Mancha. Este Tribunal no es juez, obviamente, de la pertinencia u oportunidad de la legislación y tampoco, por lo mismo, de si los cambios legislativos son o no necesarios o excesivos, calificaciones que sólo podrían expresarse desde una perspectiva política que, claro está, no es la nuestra. Tampoco, por lo tanto, podemos considerar siquiera lo que, en otro pasaje de la demanda, se reprocha como “actuación contradictoria en un breve lapso de tiempo”, contradicción que vendría dada por el aumento de diputados a las Cortes de Castilla-La Mancha establecido en la antes citada Ley 4/2012 (que fijó su número en cincuenta y tres) y su reducción por la Ley Orgánica ahora impugnada. Ello con independencia de que no cabe hablar de actuación “contradictoria” del legislador cuando aquí se han sucedido, en rigor, leyes que son, una y otra, obra de distintos legisladores: el autonómico, autor de aquella Ley 4/2012, y el legislador orgánico nacional, que aprobó la Ley ahora impugnada. En suma, no se aprecia traza de inseguridad jurídica en la reforma estatutaria objeto de este recurso, sin que las recomendaciones invocadas por los recurrentes, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), puedan matizar esta conclusión. No es sólo, en efecto, que tales directrices y recomendaciones no pueden constituirse en canon de nuestro enjuiciamiento, sino que, incluso, la transcrita en este motivo del recurso aconseja una “estabilidad del Derecho electoral” en ámbitos no afectados, en absoluto, por la Ley Orgánica 2/2014.

Debe rechazarse, por todo ello, este motivo de impugnación.

5. Como cuarto motivo de su impugnación aducen los recurrentes que la Ley Orgánica 2/2014 ha infringido el principio constitucional que proscribe la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (art. 9.3 CE), a cuyo efecto afirman —como en los antecedentes se ha expuesto— que dicha reforma estatutaria es fruto del “capricho”, que a su “objetivo formal” subyacen unas “pretensiones reales” que no serían otras sino las de “consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa legislativa de la ley cuestionada”; propósito —viene a decirse— que quedaría de manifiesto ante el “panorama electoral que se vislumbra para el partido autor de la referida iniciativa”. La reforma no podría justificarse, en definitiva, con la austeridad que su preámbulo invoca, siendo su finalidad “perpetuar al partido mayoritario”, para lo que bastaría con “vislumbrar escenarios más que probables sobre los efectos prácticos de la Ley cuestionada”, a cuyo efecto remite el recurso a las estimaciones que expone sobre los “probables escenarios y resultados electorales que pueden plantearse con la nueva horquilla de diputados”, lo que “coadyuva con muchísima probabilidad a excluir de la representatividad parlamentaria en Castilla-La Mancha a las formaciones políticas medianas y pequeñas, consagrando un sistema bipartidista con resultado práctico de afianzar un sistema mayoritario”. Todo ello supondría —se concluye— “una manipulación del sistema electoral totalmente arbitraria que no encuentra justificación alguna”.

Con reiteración hemos advertido de que cuando se formula un reproche por arbitrariedad al legislador ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones: por un lado, que quien formula esta censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, pero en ningún caso de una discrepancia política respecto de su contenido (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3 y jurisprudencia allí citada; en términos análogos, STC 155/2014, de 25 de septiembre, FJ 6).

Ninguna de estas condiciones se ha cumplido por los recurrentes al tachar de arbitraria la Ley que impugnan. Ni la afirmación apodíctica de que la Ley es fruto del “capricho” constituye argumento alguno, ni la alusión a unas supuestas intenciones ocultas del autor de la norma puede ser tomada en consideración por este Tribunal, pues las intenciones del legislador, sus opciones políticas o su propósito último no constituyen, como ya se ha destacado, objeto de nuestro control, (STC 49/2008, FJ 4). Por lo demás y en coincidencia con las alegaciones deducidas frente al recurso, no cabe achacar a la Ley designios o resultados discriminatorios sobre la base, a todas luces insuficiente, de pronósticos o conjeturas de futuro extraídos de unos hipotéticos “escenarios” de distribución del sufragio aún por venir, útiles, acaso, para la sociología electoral, pero poco decisivos, en tanto que simples estimaciones de probabilidad, para dar lugar al enjuiciamiento de una ley. Sobre ello se habrá de volver en lo que sigue.

Tampoco, en fin, puede ser tachada la Ley de arbitraria mediante la afirmación de que el menor número de diputados que establece para integrar la Cámara entraría en contradicción con lo que los recurrentes llaman “parámetros racionales sobre representación parlamentaria”, expresiones éstas que parecen reiterar lo que, en pasaje anterior de la demanda, se enuncia como “regla esencial” de la relación entre población y número de representantes, fórmula que los recurrentes cifran en la máxima “a mayor población, mayor número de representantes”. Tal postulada “regla esencial” no sería, en cualquier caso, una regla jurídico-constitucional, ya que la Constitución nada dice de modo directo —como observan la representación de la Junta de Comunidades y el Abogado del Estado— sobre la composición numérica de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Los demandantes no han acreditado, ni argumentado apenas, la arbitrariedad que imputan a la Ley. También en cuanto a este reproche, por lo tanto, el recurso ha de ser rechazado.

6. En sus motivos primero y tercero el recurso afirma, respectivamente, que la Ley Orgánica habría vulnerado, de una parte, el art. 1.1 CE, “al vaciar de contenido, más allá de lo razonable, los principios de pluralismo político y funcionamiento democrático”, y, de la otra, el art. 23.2 de la misma norma fundamental, conforme al cual los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Dejando ahora de lado la supuesta conculcación de lo que la demanda llama principio de “funcionamiento democrático” —censura que no es objeto de argumentación específica—, las aducidas infracciones del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del derecho fundamental *ex* art. 23.2 CE derivarían, estando a los propios términos del recurso, de la reducción del número de diputados de las Cortes de la Comunidad Autónoma y de la consiguiente —a decir de los recurrentes— restricción, o incluso “abolición”, del sistema de representación proporcional que el art. 152.1 CE prescribe para las elecciones a las asambleas legislativas autonómicas, exigencia constitucional ésta que se proyecta, en efecto, sobre todos los Estatutos de Autonomía que doten a la Comunidad respectiva de una asamblea legislativa, y sobre las legislaciones electorales que los desarrollen, y no sólo, por tanto, sobre los Estatutos que fueron aprobados por el procedimiento del art. 151 CE, que no fue el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (SSTC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 6, y 19/2011, FJ 3).

En definitiva, si el pluralismo político y el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (al cargo de diputado, en este caso) con los requisitos que señalen las leyes hubieran resultado infringidos por la Ley Orgánica impugnada ello provendría, estando a lo que la demanda plantea, de la previa y principal conculcación de aquella exigencia constitucional de proporcionalidad (art. 152.1), de modo tal que es esta última y supuesta inconstitucionalidad (de la que derivarían las aducidas con cita de los arts. 1.1 y 23.2 CE) la que hemos de examinar a continuación. Este orden de examen se compadece, por lo demás, con nuestra propia jurisprudencia, pues hemos dicho que si bien del art. 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral (SSTC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4, y 40/2011, de 31 de marzo, FJ 6), el derecho fundamental allí enunciado sí resulta enriquecido mediante la vinculación del legislador a los mandatos constitucionales de proporcionalidad, de tal manera que este derecho sólo se podrá considerar realizado en plenitud si aquellos mandatos son, para las elecciones a las que afecten, debidamente respetados (SSTC 75/1985, FJ 5, y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4). Esta doctrina se enuncia también en el ATC 240/2008, de 22 de julio, resolución en la que añadimos —como ya antes, en la misma STC 75/1985, FJ 5— que la exigencia de proporcionalidad no es sino una expresión del valor superior que representa el pluralismo proclamado por el art. 1.1 CE (FJ 2). También por ello la supuesta infracción que aquí se aduce de este valor superior no sería sino el resultado de la quiebra de la exigencia de proporcionalidad que el recurso denuncia. En los fundamentos que siguen enjuiciaremos si tal quiebra es de apreciar.

7. Examinaremos a continuación, en consecuencia, si el artículo único de la Ley Orgánica impugnada entra en contradicción, como el recurso sostiene, con la exigencia del art. 152.1 CE a tenor del cual las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas han de ser elegidas —en lo que ahora hace al caso— “con arreglo a un sistema de representación proporcional”.

La afirmación de los recurrentes de que el precepto constitucional ha sido efectivamente conculcado se argumenta en unos términos que han quedado suficientemente resumidos en los antecedentes y que ahora cabe sucintamente recordar. Se parte en la demanda de que la reducción de diputados llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2014 (el margen que su artículo único establece para el legislador electoral es de 25 a 35 diputados, siendo así que dicho margen era con anterioridad de 47 a 59 representantes, fijados en 53 por la reforma de la Ley electoral de 2012) ha de conllevar una reducción del tamaño o magnitud de las circunscripciones electorales provinciales, y de que este menor número de escaños a disputar en cada circunscripción determinará, a su vez, una mayor dificultad para obtener alguno de ellos por parte de “terceras fuerzas”; esto es, por candidaturas electorales presentadas por partidos distintos a los que, hasta el presente, han conseguido ser mayoritarios en las Cortes de Castilla-La Mancha. Según se expone en la demanda, la inferior magnitud de las circunscripciones impuesta por la Ley Orgánica impugnada supone, en ese previsible contexto, el establecimiento de una “barrera electoral” desmedida, cuyos porcentajes cifran en los “escenarios” que prevén, lo que determinaría, en definitiva, la “abolición del sistema proporcional” o el establecimiento, en la práctica, de “un sistema electoral de tipo mayoritario”. Un resultado, pues, inconciliable con la proporcionalidad que exige el art. 152.1 CE.

También han quedado expuestas en los antecedentes las alegaciones que, frente a este planteamiento y sus conclusiones, han formulado tanto la Abogacía del Estado como las representaciones de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Unas representaciones y otras niegan que la Ley Orgánica 2/2014 haya establecido barrera electoral de tipo alguno y afirman que la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE —exigencia tendencial, recuerdan— no ha sido contrariada por una norma, como la impugnada, que se limita a reducir la composición de la Cámara autonómica, ello sin perjuicio de que tal supuesta contradicción no podría basarse en meras estimaciones hipotéticas sobre resultados electorales futuros.

a) Es cierto que la reducción del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha conllevará una consiguiente disminución del número de escaños a elegir en cada provincia, tipo único de circunscripción establecido, a estos efectos, en el art. 10.2 EACM. También lo es que, en general, una tal reducción de la magnitud de las circunscripciones no favorece, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate, y así hemos tenido ocasión de advertirlo en resoluciones anteriores, desde la STC 40/1981, de 18 de diciembre, en la que quedó dicho que “la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes” (FJ 2; en términos análogos, SSTC 75/1985, FJ 5; 76/1989, de 27 de abril, FJ 4; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2 y 4/1992, de 13 de enero, FJ 2). Es pertinente advertir, con todo, que la menor proporcionalidad, en principio asociada a la reducción de puestos a cubrir (de escaños, en este caso), no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen escaños a cada circunscripción. Una importancia no menor tendrán —para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad— elementos o variables ajenos, obviamente, a toda predeterminación jurídica, como son, sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores.

Puede en todo caso convenirse en que, como consideración de principio, la reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción tiende a disminuir —*caeteris paribus*— el grado de proporcionalidad en la adjudicación de escaños que en ella se realice. Este punto de partida está ya, como se ha dicho, en nuestra propia jurisprudencia, y hasta en la experiencia común, y puede por tanto, con las reservas que vendrán, compartirse.

Más allá de lo dicho, sin embargo, este Tribunal no puede hacer suyas las consideraciones que la demanda expone para tachar de inconstitucional la Ley Orgánica impugnada. Como de inmediato se dirá, ni puede compartirse el entendimiento que los recurrentes muestran del sentido y alcance de la exigencia de proporcionalidad *ex* art. 152.1 CE y del consiguiente control que, para preservarla, puede corresponder a este Tribunal, ni cabe pedir la invalidación de esta Ley sobre la base de meras “simulaciones” de posibles “escenarios” electorales a los que acaso diera lugar su aplicación futura.

b) De la proporcionalidad en la representación dijimos tempranamente que con ella se persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, objetivo —no se dejó de observar— difícil de alcanzar de suyo (STC 40/1981, FJ 2). Este criterio comporta que las directrices constitucionales y estatutarias en favor de la proporcionalidad determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición solo puede ser preservada mediante decisiones del legislador. En la amplia diversidad de soluciones que éste puede adoptar, no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un “bloque de la constitucionalidad” como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas. Como dijo la STC 75/1985, FJ 5 “la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa ‘pureza’ de la proporcionalidad abstractamente considerada” (en términos análogos, SSTC 76/1989, FJ 4; 193/1989, FJ 6; 45/1992, de 2 de abril, FJ 4; 225/1998, FJ 7 y 19/2011, FJ 3, entre otras).

La jurisprudencia evocada excluye, en definitiva, que pueda interpretarse la exigencia constitucional de proporcionalidad como un imperativo u obligación de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma.

Por ello este Tribunal ha subrayado la importancia de la libertad de configuración del legislador ante la pluralidad de opciones abiertas ante él en este campo. La STC 225/1998 resume el criterio constante de la jurisprudencia constitucional, según el cual “la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de ‘tendencia’ que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito” (FJ 7).Y así lo hemos reiterado precisamente al enjuiciar la Ley 12/2007, de esta misma Comunidad Autónoma, que aumentó en dos el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. En la STC 19/2011 afirmamos que la exigencia de proporcionalidad “como mandato que vincula al legislador figura en el texto constitucional y en los textos estatutarios como ‘una opción ante la primera alternativa que ha de despejarse para sentar las bases del sistema electoral, esto es, la que enfrenta a los criterios mayoritarios y a los proporcionales’ (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5). Pero más allá de ese primer significado, el mandato constitucional y estatutario de que se arbitre un sistema de representación proporcional otorga al legislador un amplio margen de configuración de los elementos del sistema que deben, tendencialmente, buscar su consecución” (FJ 3).

De la variabilidad de modelos adoptados dentro de lo constitucionalmente admisible da cuenta la propia evolución de la normativa reguladora del sistema electoral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, expuesta con detalle en la STC 19/2011, FJ 4, a la que procede remitirse. Y esa misma evidencia de falta de uniformidad se deduce, sin margen para la incertidumbre, con tan solo efectuar un superficial repaso de los restantes Estatutos de Autonomía, que optan por los más dispares criterios. En esta misma línea, es posible apreciar un grado de diversidad muy alto —tanto cualitativo como cuantitativo— al comparar las opciones adoptadas en las restantes Comunidades Autónomas, siempre bajo el criterio de la proporcionalidad.

Por último, es oportuno recordar al respecto que la propia Constitución es tributaria de esta noción de la representación proporcional. Como señalamos en la STC 75/1985, el propio art. 68.1 CE, al regular la composición del Congreso de los Diputados, “implica una evidente restricción al despliegue de la proporcionalidad, que ciertamente será mayor o menor, pero que se producirá en cualquier caso, según decida el legislador ir ampliando desde el número mínimo (300) hasta el número máximo (400) de Diputados que el precepto señala” (FJ 5).

Se sigue de todo ello, en suma, que la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Tampoco podrá el legislador —aunque ello, como quedó dicho, no sea aquí de apreciar— desfigurar lo que en resoluciones anteriores hemos llamado “esencia” de la proporcionalidad (SSTC 40/1981, FJ 2; 36/1990, FJ 2 y 4/1992, FJ 2) mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Pero si límites como los citados no fueran transgredidos, no podría ya este Tribunal erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador.

La demanda no parte del reconocimiento de estos límites de la exigencia constitucional de proporcionalidad y, por tanto, de nuestra propia capacidad limitada de control sobre el legislador que en cada caso la articule. Se nos pide, más bien, que nos pronunciemos sobre si la reducción de escaños en las Cortes de la Comunidad Autónoma y, a resultas de ello, de los que sean asignados a cada circunscripción electoral depararía o no, así se dice, una “abolición de la proporcionalidad” por obra de la Ley Orgánica 2/2014. De tal “abolición” o supresión de la proporcionalidad sólo podría hablarse con rigor —ya se ha argumentado— si la norma impugnada introdujera, directa o indirectamente, un sistema mayoritario o con mínimas correcciones, en expresión de la ya citada STC 40/1981, o si hubiese quebrado de otro modo lo que es de esencia a la proporcionalidad. Pero nada de ello cabe imputar a la Ley Orgánica impugnada por el mero hecho de que haya aminorado la composición de las Cortes y abocado, con ello, a la reducción de la magnitud de las circunscripciones. La norma estatutaria (art. 10.2 EACM) sigue exigiendo “un sistema de representación proporcional” y el grado, incierto hoy, en el que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultas de lo dispuesto en la Ley Orgánica, o de la legislación que la desarrolle, no es algo que, por todo cuanto queda dicho, pueda ser enjuiciado en este proceso constitucional.

c) Tampoco podría hacerse, por lo demás, si, como aquí ocurre, las bases argumentales de la impugnación se presentan al modo de proyecciones o anticipos hipotéticos de las diferentes opciones para el desarrollo de la Ley Orgánica impugnada y, en relación con ello, de unos resultados electorales que se muestran, cabalmente, como “simulaciones” o conjeturas. Por este motivo, la impugnación de la Ley Orgánica 2/2014 por su supuesta infracción del principio de representación proporcional es, ante todo, manifiestamente preventiva, basada como está, toda ella, en proyecciones o anticipaciones hipotéticas sobre su ulterior desarrollo legal y acerca de los resultados a que pudiera dar lugar tal desarrollo normativo. Un planteamiento de este carácter no puede ser acogido por el Tribunal, que ya ha tenido ocasión de advertir que no son atendibles o viables impugnaciones de ley meramente preventivas o cautelares (por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 147/1992, de 16 de octubre, FJ 4, y 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2; más recientemente, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 8; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 7; 104/2013, de 25 de abril, FJ 8; 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9).

El recurso es, en este extremo, preventivo, en primer lugar, en lo que tiene de reproche a la Ley Orgánica por deparar el establecimiento de lo que con profusión llama una desmedida barrera electoral que constreñiría más allá de todo límite constitucional, y sin justificación alguna, la proporcionalidad. Si por barrera electoral, o cláusula de exclusión, se entiende, como es preciso, la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños, no es discutible que la Ley Orgánica ni establece límite alguno de este tipo a la proporcionalidad ni modifica el fijado en el art. 17 a) de la ya citada Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha (un 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción). De dichas barreras electorales y de sus límites constitucionales nos hemos ocupado ya en algunas resoluciones (SSTC 75/1985, FJ 5; 72/1989, de 20 de abril, FJ 2; 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 4 y 225/1998, antes citada, FFJJ 5 y ss.); pero es manifiesto que lo que el recurso denomina con estos términos no responde a la noción evocada. Se trata de unos hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según los varios “escenarios” que anticipan, del último escaño en liza conforme a la regla d’Hondt y ello sobre la base de estimaciones conjeturales, ajenas a cualquier determinación excluyente del legislador y dependientes más bien, como prospecciones o simulaciones que son, del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración o dispersión sobre ellas del futuro sufragio de los electores. En nada de ello puede basarse el aserto de que la Ley Orgánica impugnada habría constreñido la proporcionalidad por vía del establecimiento de una barrera electoral excesiva.

La condición cautelar o preventiva del recurso se manifiesta, adicionalmente, en que toda su argumentación descansa, en cuanto a este motivo, en los resultados a que podría dar lugar la aplicación, en unas futuras elecciones, de la entonces proyectada y hoy vigente Ley 4/2014, de 21 de junio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Con independencia de que este Tribunal no puede enjuiciar en el presente proceso sino las disposiciones que en él han sido impugnadas y que tampoco puede decir cosa alguna sobre normas meramente proyectadas cuando el recurso se interpuso (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 5), es lo cierto que resulta de todo punto improcedente instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley (aquí, la Ley Orgánica 2/2014) sobre la base de presuntas consecuencias a que pudiera dar lugar la norma, aún por aprobar, que la desarrollase.

Por lo demás, también la citada Ley 4/2014, de 21 de junio, de reforma de la Ley electoral 5/1986, de Castilla-La Mancha, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, que se tramita con el núm. 6408-2014, proceso en el que este Tribunal tendrá ocasión, en su caso, de pronunciarse sobre la adecuación constitucional del desarrollo legislativo de la reforma estatutaria que ahora examinamos.

d) No vulnerada, en suma, la proporcionalidad que exige el art. 152.1 CE, es obligado concluir en que tampoco lo han sido ni el pluralismo político ni la norma que enuncia el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y de conformidad con los requisitos que señalen las leyes (arts. 1.1 y 23.2 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cuatro de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 198/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:198

Conflicto positivo de competencia 6870-2007. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Competencias en materia laboral y de seguridad social: atribución de competencias de gestión de subvenciones al Servicio Público de Empleo Estatal que vulnera las competencias autonómicas (STC 88/2014). Voto particular.

1. Aplica la doctrina sobre la distribución de competencias en relación a la regulación del subsistema de formación profesional para el empleo de la STC 88/2014 y reiterada en las SSTC 112/2014 y 123/2014 [FJ 2].

2. El precepto impugnado, que contempla un supuesto de gestión centralizada de ayudas en materia de formación profesional para el empleo por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado salvo el solo criterio de la supraterritorialidad, vulnera las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas (STC 88/2014) [FJ 5 b)].

3. El modelo de financiación de las acciones formativas pivota sobre las empresas, que son las que las gestionan y financian a través de la bonificación en la cuota, de ahí que la intervención administrativa, incluidas las funciones ejecutivas, haya de ejercerse de forma unitaria sobre el núcleo empresarial, ya que su fraccionamiento daría lugar a que la empresa tuviera un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación de sus diferentes centros de trabajo (STC 88/2014) [FJ 5 f)].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 17/12/2014Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia 6870-2007, interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra los arts. 3 b), 6.4, 8.2, 15.5, 16.3 y 4, 17.4, 22, 24.2 y 3, 27.6, 28.5, 30.2, 32, 33, 34, 36.3 y disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada Dª Encarnación Roca Trías quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 1 de agosto de 2007 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña, actuando en la representación que legalmente ostenta, mediante el que se interpone un conflicto positivo de competencias contra los arts. 3 b), 6.4, 8.2, 15.5, 16.3 y 4, 17.4, 22, 24.2 y 3, 27.6, 28.5, 30.2, 32, 33, 34, 36.3 y la disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Los argumentos en que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos los siguientes. Tras justificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos para este tipo de procesos y recordar la evolución normativa y doctrina constitucional en la materia, pasa a analizar el marco competencial en que debe incardinarse la norma impugnada. En lo relativo al título del art. 149.1.17 CE, reitera los argumentos expuestos contra el Real Decreto 1046/2003, según los cuales el Estado estaría vinculando a la “caja única” y al régimen económico de la Seguridad Social cuotas que no son recursos de la Seguridad Social, aunque su recaudación se le haya atribuido por motivos organizativos. Entiende que el título aplicable es el contemplado en el art. 149.1.7 CE sobre legislación laboral, sin que exista a este respecto discrepancia entre las partes, siendo así que el art. 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) vigente atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales y, en concreto, sobre las políticas activas de ocupación que comprende la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo y también la gestión de las subvenciones correspondientes. Corresponde, por tanto, a la Generalitat la competencia ejecutiva para la aplicación de la normativa estatal sobre formación para el empleo y la participación en los planes de ámbito supra autonómico.

Tras una extensa explicación de las novedades del sistema de formación, la demanda realiza una crítica global al sistema. So pretexto de afectar a varias Comunidades Autónomas y de que se requiera una acción compartida y homogénea, numerosos preceptos de la disposición impugnada siguen atribuyendo al Servicio Público de Empleo Estatal unas facultades que, lejos de ser de coordinación, significan la gestión directa de la principal parte de los fondos de formación para el empleo, así como su control en los supuestos más relevantes. También las competencias de planificación, forma de actuación de las acciones formativas y la determinación de la estructura organizativa suponen una merma de las competencias autonómicas, pues una cosa es la obligación de informar al órgano estatal y otra que la planificación de la oferta formativa quede sujeta a órganos estatales, siendo la regulación de la organización de la oferta demasiado detallada lo que deja en manos de las Comunidades Autónomas muy poco margen para el ejercicio de sus competencias un margen muy detallado.

Sobre el art. 3 b) considera que la articulación de una parte de las ayudas a la formación profesional para el empleo a través de las bonificaciones a la cuota de formación profesional con la consiguiente intervención de la Seguridad Social, da a entender que los créditos destinados a formación son fondos de la Seguridad Social, en contra de lo afirmado por la STC 124/1989, a lo que hay que añadir que aplicar el sistema de caja única es contradictorio con el art. 6 del Reglamento, que establece otras fuentes de financiación procedentes de las Comunidades Autónomas.

El art. 6.4 establece unos criterios y puntos de conexión para atribuir la competencia ejecutiva al Estado que no respetan las competencias autonómicas, pues, también en esos casos, es posible su tramitación por las Comunidades Autónomas limitándose el Estado a un papel de mero coordinador, de manera que no es posible atribuirle las facultades contempladas en los arts. 16.3, 17.4, 22, 24.2 y 3, 27.6, 28.5, 30.2, 32.1 y 36.3. El art. 8.2 regula de forma tan pormenorizada la organización de oferta de formación para el empleo que la decisión que corresponde a las Comunidades Autónomas es especialmente limitada, sirviendo como ejemplo la exigencia de un límite máximo de 25 participantes que, aunque formulado como límite máximo no puede rebajarse en la práctica lo que lo convierte en un número concreto.

En cuanto a los arts. 15 y 35.1 a), alega que el apartado primero del art. 15 establece el deber de información que las empresas deben dar a la representación legal de los trabajadores de las actuaciones formativas a realizar pero no a las administraciones laborales competentes para que éstas puedan llevar a cabo su seguimiento y control, mientras que la atribución a las comisiones paritarias de las funciones de arbitraje (art. 15. 5 y 35.1 a) es una decisión que corresponde adoptar a la Comunidad Autónoma. Finalmente la interpretación sistemática del párrafo final del art. 15.5 atribuye a la Tesorería General de la Seguridad Social la resolución sobre la afectación y adquisición del derecho a la bonificación, competencia ejecutiva que debe corresponder a la Comunidad Autónoma. El art. 16.4 es inconstitucional porque garantizar la información de las Comunidades Autónomas no es garantizar sus competencias ejecutivas en materia laboral que siguen estando en manos del Estado. De la misma forma los arts. 33 y 34 crean una estructura organizativa y de participación centralizada que permite al Estado controlar la planificación de la oferta formativa cuando esta es una competencia autonómica. Así, se está convirtiendo las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en competencias compartidas y concurrentes.

Finalmente, la disposición adicional primera al reservar a la Administración General del Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal la realización de las funciones ejecutivas de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación en las empresas con centros de trabajo en varias Comunidades Autónomas establece un criterio que rediseña el orden competencial, pues el reconocimiento expreso de que las Comunidades Autónomas pueden establecer su sistema de evaluación o seguimiento y control de las acciones formativas se ve minimizado por la introducción de este criterio, cuando nada permite entender que resulte imprescindible para garantizar la plena efectividad de las actuaciones de formación que la gestión sea centralizada. Los beneficiarios de las acciones de formación son los trabajadores ocupados, por lo que el punto de conexión debe tener relación con el sitio donde se lleva a cabo la actividad formativa de que se trate. Las empresas que disponen de varios centros tienen varios códigos de cuenta de cotización a la Seguridad Social, cada uno de los cuales identifica a la empresa con el ámbito provincial, por lo que en la práctica es posible aplicar la bonificación de las cuotas Y en cuanto a las acciones formativas de ámbito superior bien puede prorratearse según el lugar de trabajo de los que participen en ellas, agrupando a los que lo hagan dentro de un mismo ámbito provincial.

En razón de lo expuesto el representante procesal de la Generalitat termina suplicando se declare que la competencia controvertida corresponde a Cataluña y que la referida disposición, destacadamente en los preceptos antes señalados, vulnera el orden constitucional de competencias y no es de aplicación en Cataluña.

2. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno acordó admitir a trámite el conflicto de competencia y atribuir a la Sala Primera su conocimiento, ordenando dar traslado de la demanda, para personación y alegaciones, al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, y comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

3. El 2 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado solicitando la prórroga del plazo concedido, que fue estimado por providencia de la Sala Primera de 3 de octubre de 2007.

4. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 de noviembre de 2007, el Abogado del Estado presentó las alegaciones, que a continuación se resumen, que le llevaron a suplicar la desestimación íntegra del recurso.

Tras explicar de forma pormenorizada el sistema regulado en el Real Decreto impugnado, realiza el encuadramiento competencial. Considera que aunque la formación profesional continua debe encuadrarse de forma prevalente en materia laboral, no cabe descartar la importancia que tiene el empleo para las políticas económicas de ahí la incidencia del título contemplado en el art. 149.1.13 CE, dado que la norma impugnada unifica la formación profesional continua y ocupacional. Resulta también de aplicación el art. 149.1.17 CE habida cuenta de que el sistema se basa en bonificaciones a las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social.

Continúa reproduciendo la doctrina constitucional existente en relación a los tres títulos competenciales invocados en supuestos que guardan relación con el aquí abordado, y realiza un somero análisis de la historia de los conflictos en materia de formación laboral. El sistema de sistema de bonificación —prosigue el Abogado del Estado—, como instrumento de financiación de la formación, cumple con los requerimientos de eficacia, agilidad y flexibilidad para conseguir los objetivos de la formación dirigida a la formación de demanda. Así pues, corresponde a las empresas, trabajadores y representantes legales de los trabajadores, la planificación y gestión de dicha formación limitándose la acción pública al control, seguimiento y evaluación de las acciones formativas. Frente al reproche general de la inconstitucionalidad del sistema establecido, considera los planes de formación que realiza la empresa son para toda la empresa, para todos sus centros, y sujetos al control de la representación legal de los trabajadores en las empresas, por ello el punto de conexión debe ser éste y no el lugar donde se lleve a cabo a la actividad formativa pues ello implicaría que una misma empresa tendría que someterse a controles distintos cuando la formación de sus empleados se realiza como estrategia de apoyo a la empresa. El Real Decreto no establece una estructura administrativa centralizada atribuyendo al Estado la gestión centralizada de los fondos porque a través de la norma no se destinan fondos, que se distribuyen en el seno de la conferencia sectorial correspondiente.

El art. 3 b) contempla la unidad de caja de la cuota de formación profesional como uno de los principios de la formación profesional para el empleo, pero sin perjuicio de que se trate de cuotas de la Seguridad Social o no, no se entiende como el principio de caja única puede vulnerar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, pues es indudable que corresponde al Estado la recaudación de las cuotas y es por ello a la Seguridad Social a la que corresponde practicar las correspondientes bonificaciones. La aplicación del sistema de caja única no es incongruente con la existencia de otras fuentes de financiación del subsistema pues de la simple lectura de la letra b) se deduce inequívocamente la unidad de caja sólo se refiere a la cuota de formación profesional.

El art. 6.4 parte de que un plan de formación es una unidad homogénea diseñada de forma unitaria respondiendo a necesidades determinadas que, en el caso de planes estatales, adquieren una dimensión que excede de la suma de planes autonómicos, existiendo una evidente conexión entre la negociación colectiva plasmada en los convenios sectoriales en los que se regulan los aspectos relativos a la formación continua que se trata a los planes estatales a fin de dotar al sector de una formación específica y homogénea. De la STC 95/2002 se desprende la relevancia de la supraterritorialidad en orden a determinar la imposibilidad de gestión de determinados planes formativos por las Comunidades Autónomas. En este caso la supraterritorialidad aparece, además, combinada con los criterios establecidos en el art. 6.4, y aun así, la gestión de los planes no desapodera a las Comunidades Autónomas pues se otorga un papel esencial a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo que es una entidad de colaboración y apoyo técnico. La referencia a los preceptos relacionados con el art.4 que contiene la demanda, no debe permitir al Estado entrar en su valoración por cuanto la demanda no cumple con la carga de alegación de los fundamentos jurídicos en que se apoya más allá de invocar su relación con el precepto sobre el que sí se argumenta.

El Estado tiene potestad normativa plena por lo que no es posible admitir la inconstitucionalidad del art. 8.2 por no dejar margen regulatorio alguno a las Comunidades Autónomas. En cuanto al art. 15 impugnado considera que la obligación de información a los representantes de los trabajadores nada tiene que ver con la información a las Administraciones para el ejercicio de sus competencias de ahí que no se haya vulnerado las competencias laborales de las Comunidades Autónomas. La atribución a las comisiones paritarias de la función de mediación es legítimo ejercicio de la competencia legislativa en la materia estableciendo que estas discrepancias se diriman en primera instancia entre trabajadores y empresarios sin injerencia de las Administraciones, lo que se justifica por la necesidad de no colapsar las Administraciones con competencias en la materia.

Los arts. 33 y 34 no se inmiscuyen en el ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas, pues la estructura que configura no impide a las Comunidades Autónomas que establezcan su propia organización para el ejercicio de su competencia de ejecución de la formación profesional para el empleo.

Finalmente, en cuanto a la disposición adicional, considera que el fraccionamiento autonómico, del control sobre la acción formativa realizada por empresarios que operan en más de una Comunidad Autónoma y que se financian por bonificaciones, es contrario al art. 103.2 puesto que somete aquella acción y respecto a la misma empresa a diferentes criterios según dónde se realice la acción formativa.

5. Por providencia de 11 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Letrado de la Generalidad de Cataluña, actuando en la presentación que legalmente ostenta, interpuso conflicto positivo de competencias contra los arts. 3 b), 6.4, 8.2, 15.5, 16.3 y 4, 17.4, 22, 24.2 y 3, 27.6, 28.5, 30.2, 32, 33, 34, 36.3 y disposición adicional primera del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Entiende la representación letrada de la Generalidad que la norma impugnada ha sido dictada al amparo de la competencia que asiste al Estado para establecer la legislación laboral pero que el sistema regulado vulnera las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma en materia de formación profesional para el empleo, en la medida que traslada las funciones ejecutivas al Estado. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que los preceptos cuestionados, dictados en el ejercicio de la competencia legislativa plena en materia laboral, son respetuosos con las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

2. Este conflicto de competencias versa sobre el mismo Real Decreto cuya constitucionalidad se discutió en los conflictos planteados por la Junta de Galicia, la Comunidad de Madrid y la Generalidad Valenciana, con idénticos o muy similares argumentos a los expuestos en los antecedentes, los cuales fueron resueltos por las SSTC 88/2014, de 9 de junio; 112/2014, de 7 de julio y 123/2014 de 21 de julio, a cuyos razonamientos nos remitiremos para resolver el presente proceso.

3. La materia en que debe incardinarse la norma impugnada es, de forma genérica, la legislación laboral del art. 149.1.7 CE. Puede haber supuestos en los que, atendido el tipo de actividad a la que se orienta, pueda entrar en juego el art. 149.1.13 CE, pero hay que descartar la inserción de la materia en el ámbito de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (STC 88/2014, de 9 de junio FJ 3). En definitiva, el reparto competencial viene dado por el art. 149.1.7 CE y por el art. 170.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) vigente, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales y, en concreto, sobre las políticas activas de ocupación.

4. En cuanto a la alegación, expuesta en los antecedentes, relativa a la inconstitucionalidad del modelo regulado, cabe señalar que es coincidente con la esgrimida por la Junta de Galicia en el recurso interpuesto contra la misma disposición ahora impugnada: a partir del establecimiento del principio de caja única, el sistema permite al Estado asumir las competencias ejecutivas en materia de formación profesional que se desplazan desde las Comunidades Autónomas a los centros decisores y organizadores estatales. La respuesta debe, por tanto, ser la misma. Como quiera que la Generalitat de Cataluña no reivindica para si la competencia normativa plasmada en la norma reglamentaria, sino las competencias ejecutivas que habría atraído el Estado y el Estado ha ejercido su competencia normativa, que es plena, debe rechazarse la impugnación global de la norma impugnada (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 4).

5. En cuanto a los concretos preceptos impugnados, cabe señalar:

a) El art. 3 b), al consagrar el principio de caja única, no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión, de ahí que no sea inconstitucional (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 5).

b) La impugnación de los arts. 16.3, 17.4, 22, 24.2 y 3, 27.6, 28.5, 30.2 y 36.3 que regulan una serie de competencias ejecutivas, se realiza por conexión con el art. 6.4 sobre cuya inconstitucionalidad versan exclusivamente las alegaciones de la recurrente. El art. 6 se limita a enunciar los criterios que habrán de aplicarse a los planes y acciones formativas para su financiación pueda realizarse mediante subvenciones gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, siendo en el momento en que se concreten estas acciones formativas cuando se podrá determinar si concurren o no, teniendo en cuenta, además, que en materia de formación profesional el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas y el contenido y naturaleza de las acciones formativas ponen de relieve la exigencia de una coordinación desarrollada por un único titular (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 6). En consecuencia, debemos rechazar la impugnación de este precepto y de los impugnados por su conexión con éste, salvo en lo que respecta al art. 30.2, pues como este Tribunal ya señaló en la STC 88/2014, FJ 10, se contempla aquí un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad, por lo que, al no concurrir los requisitos establecidos en la STC 13/1992 que lo justificarían, se declaró que el precepto vulneraba las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, tal y como se ha reiterado después en las SSTC 112/2014, FJ 7 g), y 123/2014, FJ 7 b).

c) Sobre el art. 8.2, cabe señalar que en cuanto se limita a establecer los requisitos generales para el desarrollo de las actividades de formación, el ejercicio de la competencia legislativa plena que corresponde al Estado, no interfiere en las competencias ejecutivas autonómicas y, por tanto, no es inconstitucional [STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 5 c)].

d) Sin necesidad de entrar en el apartado primero del art. 15 que no ha sido incluido entre los preceptos impugnados y las alegaciones de la recurrente versan sobre la defectuosa técnica legislativa que conlleva el reconocimiento del deber de información a la representación legal de los trabajadores sin extenderlo a las Administraciones competentes para el seguimiento y control de las acciones formativas, cabe señalar, en cuanto al apartado 5 del art.15 y, por relación al mismo, el art. 35.1 a), que en la medida en que se contempla una función de mediación para la resolución de conflictos, sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, que se atribuye a estas comisiones paritarias formadas por organizaciones sindicales y empresariales, y llama a la intervención de las Administraciones competentes cuando subsista el desacuerdo, no cabe concluir la vulneración de las competencias autonómicas (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 8).

e) Los arts. 33 y 34 deben analizarse a partir de la consideración de que la mera previsión de una estructura y de participación entre el Estado, Comunidades Autónomas y agentes sociales implicados tiene por objeto la articulación del ejercicio de las respectivas competencias, por lo que no afectan al esquema competencial ni impiden a la Comunidad Autónoma que en ejercicio de su potestad de autoorganización cree los servicios y unidades que estime convenientes. El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo se configura como órgano tripartito y paritario, con funciones esencialmente consultivas pero no ejecutivas. La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo es un órgano perteneciente al sector público estatal integrado por el Estado, Comunidades Autónomas y organizaciones empresariales y sindicales más representativas a la que se atribuyen funciones de impulso, coordinación, impulso y propuesta (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 11). Por este motivo no cabe apreciar vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

f) La disposición adicional primera establece un criterio para fijar el punto de conexión que deriva de un modelo de financiación que pivota sobre las empresas, que son las que gestionan las acciones formativas y su financiación a través de la bonificación en la cuota y son las beneficiarias directas del régimen de financiación. De ahí que la intervención administrativa, incluidas las funciones ejecutivas, hayan de ejercerse de forma unitaria sobre el núcleo empresarial ya que su fraccionamiento daría lugar a que la empresa tuviera un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación de sus diferentes centros de trabajo, todo ello sin perjuicio de tener en cuenta, en cada caso, el efectivo alcance y afectación de las acciones formativas (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 12). Por este motivo la disposición adicional primera no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en su virtud:

1º Declarar que el artículo 30.2, párrafo segundo, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6870-2007

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría de la Sala, debemos manifestar nuestra discrepancia con la Sentencia aprobada.

Como ya tuvimos ocasión de exponer en el Voto formulado a la STC 112/2014, de 7 de julio, no nos parece justificada la asunción de funciones ejecutivas por el Estado que deriva de lo dispuesto en el art. 6.4 del Real Decreto 395/2007. Las razones de nuestra discrepancia pueden encontrarse, en primer lugar, en el Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la STC 88/2014, ahora aplicada en esta Sentencia, así como, en la medida en que aquí se plantean problemas similares, en los Votos particulares que formulamos a las SSTC 22/2014, de 13 de febrero, y 95/2013, de 23 de abril, los cuales, a fin de evitar repeticiones innecesarias, damos aquí por reproducidos.

Y en este sentido emitimos nuestro Voto particular.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce

SENTENCIA 199/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:199

Recurso de amparo 11-2013. Promovido por don Antonio Cuerda Riezu respecto de la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Madrid que desestimó su impugnación de la sanción que, en materia de tráfico, le había impuesto el Ayuntamiento de Madrid.

Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: sanción impuesta con fundamento exclusivamente en una clave numérica y carente de cobertura legal.

1. Se ha vulnerado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora del recurrente, puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad [FJ 4].

2. El derecho fundamental a la legalidad sancionadora, art. 25.1 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica, art. 9.3 CE, exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación, identifique el fundamento legal de la sanción [FJ 5].

3. Doctrina sobre la doble garantía, formal y material, del derecho fundamental a la legalidad sancionadora garantizado por el art. 25.1 CE (SSTC 161/2003, 166/2012) [FJ 3].

4. En los amparos mixtos la lesión imputada a la actuación administrativa es autónoma respecto del proceso judicial que precede al recurso de amparo, pues de otro modo la previsión del art. 43 LOTC no pasaría de ser una especificación redundante del art. 44 LOTC, puesto que toda lesión de un derecho constitucional susceptible de amparo atribuida a una actuación administrativa podría denunciarse por el cauce del art. 44 LOTC en la medida en que no hubiera obtenido reparación en la jurisdicción ordinaria (SSTC 5/2008, 31/2014) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 11-2013, promovido por don Antonio Cuerda Riezu, actuando en su propia defensa, contra la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 24 de Madrid, dictados en procedimiento ordinario núm. 114/11, que, a su vez, desestiman el recurso contencioso contra la Resoluciones del Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y 27 de abril de 2011. Han comparecido el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de enero de 2013, don Antonio Cuerda Riezu, actuando en su propia defensa, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 2 de octubre de 2009, se inició expediente sancionador por la Subdirección General de Gestión de Multas de Circulación del Ayuntamiento de Madrid, por denuncia respecto de un vehículo a motor de propiedad del demandante de amparo, por haber rebasado, el 14 de julio de 2009 y sobre las 10:43 horas, un semáforo en fase roja que se encuentra a la altura del núm. 83 de la Avda. Cardenal Herrera Oria.

b) Con fecha 30 de diciembre de 2009 se notificó la denuncia e incoación de expediente sancionador al recurrente, en la cual consta literalmente como precepto infringido “6 ORD. MOV.” y como clave y calificación de la infracción “6/056 GRAVE”, habiéndose formulado alegaciones por el demandante.

c) Con fecha 24 de marzo de 2010, el Director General de movilidad dictó resolución mediante la que impuso al recurrente la sanción de 200 euros y pérdida de cuatro puntos. Dicha resolución fue notificada al recurrente con fecha de 12 de abril siguiente y, sobre la base del examen de las actuaciones entendió acreditada la infracción, incluyendo la siguiente motivación en el apartado de “Fundamentos legales para la desestimación de las alegaciones”:

“La coincidencia de las características del vehículo con las que refleja el agente de la autoridad denunciante en el boletín de denuncia, por cuanto goza de presunción de certeza (art. 14 R.P.S. y art. 76 L.S. V), y en base a los datos reflejados en el sistema de captación de imágenes existente en el lugar de la infracción (art. 6 Ord. Mov.), permiten considerar probada la infracción. La inexistencia de pruebas suficientes en contrario no desvirtúa los hechos de la denuncia formulada.- El error detectado, al que no se puede atribuir efecto invalidante por no ser esencial, ha sido debidamente subsanado, ajustándose a lo preceptuado por el art. 105 de la L.R.J.-P.A.C.”

d) En fecha 13 de mayo de 2010, el recurrente interpuso recurso de reposición fundado, en primer lugar, en la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia y del principio de responsabilidad personal por el propio hecho; y en segundo término, en la vulneración del principio de proporcionalidad y la necesidad de motivar la gravedad de la sanción conforme a lo dispuesto en el art. 131.3 de la Ley 30/1992 y el art. 69.1 del texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

e) Dicho recurso de reposición fue desestimado mediante resolución del Director General de movilidad de fecha 27 de abril de 2011.

f) El demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución que había puesto fin a la vía administrativa, dando lugar a la incoación del procedimiento ordinario núm. 114-2011, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 24 de Madrid.

g) En la tramitación del referido procedimiento y mediante diligencia de ordenación de fecha 21 de febrero de 2012 de la Sra. Secretaria judicial del referido Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, se acordó en el procedimiento dar traslado a las partes para que solicitaran la celebración de vista, presentación de conclusiones o que el pleito fuera declarado concluso para Sentencia.

Evacuado el trámite por el recurrente, quien solicitó la celebración de vista, y la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, quien solicitó que el pleito fuera declarado concluso para sentencia, mediante diligencia de ordenación de la Sra. Secretaria del Juzgado, de 9 de marzo de 2012, se ordenó que se siguiera el trámite de conclusiones, apoyándose en el art. 62 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Dicha resolución fue recurrida en reposición por el demandante, admitiéndose a trámite con la advertencia de que no tenía efectos suspensivos y, antes de resolverse el recurso, con fecha 25 de mayo de 2012, la Sra. Secretaria judicial del Juzgado dictó diligencia de ordenación acordando que había transcurrido el plazo sin verificar por la parte recurrente la presentación de sus conclusiones. Contra dicha resolución de 25 de mayo de 2012 se interpuso un segundo recurso de reposición por el demandante.

El recurso de reposición formulado contra la diligencia de ordenación de fecha 9 de marzo de 2012 fue desestimado por decreto de 1 de junio de 2012 y el interpuesto contra la diligencia de ordenación de 25 de mayo de 2012 fue desestimado por decreto de 29 de junio de 2012.

h) El 17 de septiembre de 2012 fue dictada Sentencia por la Ilma. Magistrada-juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid que desestimó el recurso contencioso-administrativo con fundamento en que no había existido vulneración del principio de presunción de inocencia y que la conducta sancionada tenía encaje en el art. 65 k) de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV).

i) Contra la referida Sentencia el recurrente promovió incidente de nulidad del art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que fue desestimado por Auto de 16 de noviembre de 2012 al no apreciarse vulneración del derecho de defensa invocado por el demandante.

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo las siguientes vulneraciones: i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto infringido ni la cobertura legal, ni la sanción correspondiente; ii) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio (art. 25.1 CE); iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por incongruencia omisiva del Auto desestimando el incidente de nulidad de actuaciones (art. 24.1 CE); v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por no haber sido oído el demandante (art. 24.1 CE); vi) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia ( art. 24.2 CE): vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (art. 25.1 CE); y viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio.

El demandante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) Los tres primeros motivos se refieren a vulneraciones de la resolución administrativa, alegando: (i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (artículo 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto reglamentario que se considera infringido ni la cobertura legal del mismo, ni la sanción correspondiente; (ii) vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por no haber quedado acreditado que fuera el vehículo del demandante el que rebasara el semáforo en fase roja; y (iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por el hecho propio (art. 25.1 CE) en la medida en que se ha impuesto una sanción al demandante de amparo sin que conste que él era el conductor que rebasó el semáforo en fase roja el día de los hechos, pues no hay ninguna prueba que acredite que él conducía el vehículo en cuestión.

b) El resto de motivos se refieren a vulneraciones de las resoluciones judiciales, alegando: (iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE por incongruencia omisiva del órgano judicial, toda vez que el auto que desestima el incidente de nulidad de actuaciones no responde a la alegación de vulneración del principio de legalidad sancionadora administrativa anteriormente expuesta que fue planteada; (v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión que prohíbe la indefensión, pues el proceso contencioso-administrativo se ha celebrado sin escuchar, bien en el acto del juicio bien en el trámite de conclusiones, al recurrente; (vi) vulneración del derecho a la presunción de inocencia (24.2 CE), pues el órgano judicial no ha subsanado tal vulneración acaecida en el procedimiento administrativo; (vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (25.1 CE), puesto que el órgano judicial ha efectuado una nueva subsunción buscando de oficio preceptos legales bajo los que subsumir los hechos declarados probados por la Administración; y (viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por el hecho propio (art. 25.1 CE), por razón de que el órgano judicial no ha subsanado la vulneración de tal derecho acaecida en el procedimiento administrativo.

4. Mediante providencia de 26 de marzo de 2014 la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 24 de Madrid a fin de que remitieran certificación o copia adverada de las actuaciones y para que se procediera al emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional de amparo.

5. Por diligencia de ordenación del Sr. Secretario de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, de fecha 12 de mayo de 2014, se acordó tener por personado y parte al Letrado del Ayuntamiento de Madrid y, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder a las partes personadas y el Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formulasen alegaciones.

6. Con fecha 20 de junio de 2014, el Fiscal solicitó que se aportara la fotografía original del sistema de captación de imágenes, con suspensión del trámite de alegaciones, acordándose de conformidad por diligencia de ordenación de fecha 23 de junio de 2014 y, una vez incorporada la fotografía, se dio vista a las partes quienes formularon alegaciones.

7. En el trámite del art. 52 de la LOTC, el demandante presentó alegaciones reproduciendo sustancialmente las ya formuladas en su escrito de demanda de amparo constitucional.

8. La Letrada del Ayuntamiento de Madrid presentó su escrito de alegaciones en el mismo trámite, en el que solicitó la denegación del amparo, aduciendo en síntesis lo siguiente:

i) No hay vulneración del artículo 25.1 CE, habida cuenta que el recurrente fue sancionado por la Administración municipal por rebasar un semáforo en rojo y según denuncia del agente de la autoridad, lo que supone una infracción del art. 6 de la ordenanza municipal, como afirma la Sentencia del Juzgado, que añade como el precepto de la ordenanza encuentra su encaje directo en lo establecido en el art. 65 k) LSV.

ii) No hay vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia, puesto que con una observación precisa de la fotografía, se aprecia claramente y sin ningún género de duda la marca, modelo y color del vehículo del demandante, estando preparados los equipos para garantizar la identificación del vehículo, según el proceso de control que describe.

iii) En cuanto a la vulneración del principio de responsabilidad personal, aduce que este motivo se basa, exclusivamente, en una declaración de parte sin ninguna prueba que permita acreditar dicha aseveración que no puede, sin más, desvirtuar la validez y procedencia de la denuncia de un agente de la autoridad y el valor probatorio de la referida denuncia (art 75 LSV).

iv) Respecto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva del órgano judicial, no tiene fundamento por cuanto que el recurrente no pudo aducir ni adujo ninguno de los supuestos excepcionales que hubieran permitido estimar esa nulidad de actuaciones solicitada.

v) Ha de rechazarse de plano la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva producida porque el trámite de conclusiones haya sido escrito y no se haya celebrado vista, pues ambas partes fueron emplazadas por el Juzgado de instancia para evacuar el escrito de conclusiones oponiéndose a ello el recurrente que demandó la vista oral para esa fase del proceso lo que se denegó por el juzgador, perdiendo el derecho a dicho trámite el actor por su propia conducta.

9. Con fecha 17 de octubre de 2014 el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que se solicita la estimación del amparo por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art 24.1 CE:

Alega, en primer lugar, que la naturaleza mixta del recurso de amparo exige comenzar con el examen de las lesiones constitucionales que se imputan a las resoluciones administrativas, continuando por las atribuidas a las resoluciones judiciales, aduciendo en síntesis lo siguiente:

i) en relación a la vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora y de tipicidad (art. 25.1 CE) concretada por el recurrente en el hecho de no haberse especificado el precepto reglamentario que se considera infringido ni la cobertura legal del mismo, el boletín de denuncia recoge un sustrato fáctico preciso expresado en los términos “rebasar un semáforo en fase roja”, un fundamento jurídico y una sanción concreta, con lo que se satisfacen las exigencias de la doctrina constitucional que se ha consolidado al respecto, añadiendo que en el presente caso, de forma implícita, razonablemente sencilla y por deducción razonable, de modo incontrovertible, era posible identificar con una mínima seguridad razonable la ley de cobertura y qué precepto legal proporcionaba cobertura al de rango reglamentario aplicado en sede administrativa.

ii) en lo que atañe a la denuncia de vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), el Fiscal considera, en una revisión externa de la razonabilidad del discurso como objeto de enjuiciamiento constitucional, que debe inclinarse por la consideración de la no existencia de vulneración una vez que se constata que hubo prueba de cargo sobre cuya validez de obtención nada se ha cuestionado, que fue valorada como suficiente, y que en la conexión prueba y hecho acreditado y el discurso no se aprecian elementos de manifiesta o extravagante incorrección lógica ni jurídica. Por tanto, ha habido pruebas de cargo válidas, se ha motivado —aun escuetamente— su valoración, y no se aprecia irrazonabilidad por insuficiencia o falta de lógica en el *iter* discursivo que conduce de la prueba al hecho probado.

iii) en cuanto a la vulneración del principio de responsabilidad por el hecho propio (art. 25.1 CE), la apreciación de que no ha existido vulneración de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) conlleva que ha existido prueba de cargo válida sobre tanto el hecho como la participación del sancionado en el mismo, dado que a través de dicha prueba se ha constatado el elemento de conexión básico establecido con el vehículo del que es titular el sancionado, cuya conducción habitual por el recurrente es aceptada sin que se afirme que ese día fuese otro el conductor.

iv) en lo que respecta a las quejas de vulneración exclusivamente atribuidas de modo autónomo y exclusivo a las resoluciones judiciales recaídas, eso es, el Auto de 16 de noviembre de 2012 y la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, el Fiscal analiza en primer lugar la queja por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión que prohíbe la indefensión (art. 24.1 CE), centrada en la ausencia de audiencia al recurrente en el proceso contencioso-administrativo se articula en lo que se presenta como un *iter* procesal desarrollado por el órgano judicial contrario a Ley que ha conducido a no ser escuchado tras la interposición de la demanda.

El Fiscal, tras exponer los antecedentes, entiende que el conjunto de este *iter* y los contenidos de las resoluciones de la Sra. Secretaria judicial han generado efectivamente una actividad manifiestamente trufada de incorrección jurídica y un exceso constitucionalmente relevante en las atribuciones desplegadas por la misma, por cuanto conllevan una actividad jurisdiccional que no está en las facultades que el ordenamiento constitucional posibilita para los Secretarios judiciales, básicamente porque, invocada la implicación de derechos fundamentales sobre cuya vulneración se alega, corresponde únicamente a Jueces y Tribunales la toma de decisiones al respecto previa ponderación de los elementos e intereses comprometidos. Con cita del ATC 163/2013, de 9 de septiembre, el Fiscal considera que esta decisión debió ser objeto de control judicial, a lo que se une el retardo en la respuesta al primero de los recursos, sin que la respuesta dada al resolver el incidente de nulidad de actuaciones resulte satisfactoria al considerarla como una vulneración meramente formal.

De ello se deriva un perjuicio efectivo material para el recurrente al no haber podido alegar en la vista, aduciendo que se dan los requisitos para estimar una indefensión constitucionalmente relevante, solicitando la estimación del amparo por este motivo, con retroacción de las actuaciones.

v) Finalmente, y en relación a la vulneración del art. 24.1 CE por el Auto resolutorio del incidente de nulidad, el Fiscal señala que también concurre la infracción alegada al no darse respuesta al motivo alegado por el demandante en cuanto a la vulneración del principio de legalidad por subsumir la conducta infractora en una norma distinta a la realizada por la resolución administrativa, indicando que procede, con carácter subsidiario, la estimación de este motivo de amparo, con retroacción de actuaciones en este caso al momento anterior al de resolverse el incidente.

10. Por providencia de 11 de diciembre, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 24 de Madrid, dictados en procedimiento ordinario núm. 114-11, que desestiman el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y de fecha 27 de abril de 2011, ésta última desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionadora.

En la demanda de amparo se denuncian, con la argumentación que ha quedado expuesta en los antecedentes de esta resolución, las siguientes infracciones: i) vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) al no haberse especificado el precepto infringido ni la cobertura legal, ni la sanción correspondiente; ii) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE); iii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio (art. 25.1 CE); iv) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por incongruencia omisiva del Auto desestimando el incidente de nulidad de actuaciones (art. 24.1 CE); v) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por no haber sido oído el demandante (art. 24.1 CE); vi) vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia ( art. 24.2 CE): vii) vulneración del principio de legalidad administrativa (art. 25.1 CE); y viii) vulneración del principio de responsabilidad personal por hecho propio.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del amparo por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión alegada en los motivos iv) y v) de la demanda, en tanto que la Letrada del Ayuntamiento de Madrid interesa la desestimación del recurso.

2. Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas en este recurso, y en cuanto a la naturaleza de esta demanda de amparo, debemos poner de manifiesto que, tal como alega el Fiscal, estamos ante un recurso mixto, pues se impugnan, tanto las resoluciones del Ayuntamiento que imponen la sanción de multa de 200 euros y pérdida de cuatro puntos, como las resoluciones judiciales dictadas en el procedimiento contencioso-administrativo.

Se plantea por tanto, una vez más, cuál sea el orden que deba seguirse en el enjuiciamiento de las vulneraciones alegadas, y si, en su caso, deben serlo todas ellas.

Como se indica en las SSTC 5/2008, de 21 de enero, FJ 3, y 31/2014, de 24 de febrero, FJ 2, “puede sostenerse como criterio general que en los amparos mixtos la pretensión deducida por la vía del art. 43 LOTC es autónoma y su examen resulta, en principio, preeminente. En efecto, la lesión imputada a la actuación administrativa es autónoma respecto del proceso judicial que precede al recurso de amparo; de otro modo la previsión del art. 43 LOTC no pasaría de ser una especificación redundante del art. 44 LOTC, puesto que, ciertamente, toda lesión de un derecho constitucional susceptible de amparo atribuida a una actuación administrativa podría denunciarse por el cauce del art. 44 LOTC en la medida en que no hubiera obtenido reparación en la jurisdicción ordinaria.

Por su parte, la preeminencia de la pretensión impugnatoria del art. 43 LOTC no se refiere sólo ni primordialmente al orden en el que normalmente deban ser examinadas las quejas formuladas en la demanda de amparo sino, sobre todo, a la incidencia que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la actuación administrativa pueda tener sobre la queja encauzada por la vía del art. 44 LOTC, hasta el punto de poder hacer innecesario el examen de esta última o de dotar de efectos meramente declarativos al otorgamiento del amparo. Esta preeminencia tiene su fundamento en que la comisión de una lesión constitucional en el transcurso del proceso judicial no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del proceso de amparo que finalmente deviene en mixto”.

En consecuencia, y atendida la naturaleza mixta del recurso de amparo, debemos analizar en primer lugar las lesiones constitucionales que se imputan a las resoluciones administrativas desarrolladas en los tres primeros motivos de la demanda (v.gr. vulneración de la legalidad sancionadora, presunción de inocencia y responsabilidad personal por hecho propio). En este mismo ámbito del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) quedan englobadas las vulneraciones aducidas en los motivos sexto a octavo de la demanda, que reproducen correlativamente estas mismas infracciones imputadas a la resolución judicial, por lo que, como alega el Fiscal, no tienen carácter autónomo en la medida de que se trata de lesiones con origen en la resolución administrativa que no han obtenido reparación en vía judicial.

3. En consonancia con lo que se acaba de expresar debemos comenzar con el examen de la queja articulada por la vía del art. 43 LOTC, referida a la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

Para el examen de esta queja, debemos partir de nuestra consolidada doctrina que ha venido haciendo hincapié en que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora garantizado por el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material.

La garantía material trae causa “del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (SSTC 90/2010, de 7 de mayo, FJ 4; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4; y 144/2011, de 26 de septiembre, entre otras).

La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones, que ha de ser legal y no reglamentario de conformidad con el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada), si bien se precisa que la garantía formal tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. De ahí que la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, con cita de otras Sentencias (SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3), declare que “la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley”.

Finalmente, en el plano aplicativo, en la STC 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 3, se indicaba que “resulta elemento realmente esencial del principio de tipicidad, ligado indisolublemente con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la necesidad de que la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora identifique el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria. En otros términos, el principio de tipicidad exige no sólo que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados, sino que impone la obligación de motivar en cada acto sancionador concreto en qué norma se ha efectuado dicha predeterminación y, en el supuesto de que dicha norma tenga rango reglamentario, cuál es la cobertura legal de la misma. Esta última obligación encuentra como excepción aquellos casos en los que, a pesar de no identificarse de manera expresa el fundamento legal de la sanción, el mismo resulta identificado de forma implícita e incontrovertida. En este orden de ideas, hemos subrayado en la STC 161/2003, de 15 de septiembre, que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora debe ser la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación [la impuesta por los arts. 54.1 a) y 138.1 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común], identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción. Sólo así puede conocer el ciudadano en virtud de qué concretas normas con rango legal se le sanciona, sin que esté excluido, como acaba de exponerse, que una norma de rango reglamentario desarrolle o concrete el precepto o los preceptos legales a cuya identificación directa o razonablemente sencilla el sancionado tiene un derecho que se deriva del art. 25 CE (FJ 3)”.

4. Sobre estas bases, debemos ahora analizar el primero de los motivos de la demanda de amparo referido a la vulneración del principio constitucional de la legalidad sancionadora.

Tal como se ha expresado en los antecedentes, el demandante fue sancionado por una infracción cometida el día 14 de julio de 2009 con multa de 200 euros y pérdida de 4 puntos por “rebasar un semáforo en fase roja”, citándose como precepto infringido “6 ORD. MOV.” y clave y calificación de la infracción “6/056 GRAVE”.

El precepto infringido se corresponde con el artículo 6 de la Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, tal como se expresa en las diferentes resoluciones administrativas, al cual se aplica un cuadro de claves para calificar la infracción. Como se alega en la demanda, la referencia a la clave no resulta en principio comprensible para un ciudadano normal, lo cual se denunció por el recurrente tanto en vía administrativa como en el proceso *a quo*. Sin embargo, ninguna mención explicativa se realiza en relación a la citada clave en el proceso *a quo*, ni tan siquiera en este proceso de amparo.

Pese a que este cuadro de claves no aparece referenciado en ningún momento, puede constatarse que lo que se aplica es el decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial (“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, núm. 278, de 22 de noviembre de 2005) en que se fijaba una cuantía fija de multa a las infracciones.

Por tanto, la aplicación de esta clave determinaba una cuantía fija de la multa, con preterición del principio de proporcionalidad, no existiendo ninguna referencia a la individualización de la sanción; cuando en la fecha de comisión de la infracción (14 de julio de 2009), el art. 67 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) sancionaba las infracciones graves con multa de 91 a 300 €. En este extremo, debe precisarse que la referencia que hace la Sentencia del Juzgado a que el artículo 67 LSV prevé multa de 200 € para las infracciones graves lo es en relación a la redacción dada al precepto por Ley 18/2009, de 23 de noviembre, que entró en vigor el 25 de mayo de 2010, por lo que no era aplicable retroactivamente al supuesto de hecho aquí examinado.

5. Lo anterior pone de manifiesto la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad.

Es doctrina de este Tribunal que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción, sin que el órgano judicial pueda fundar la sanción en un precepto diferente.

En el caso, y si bien podría identificarse la infracción y su gradación —grave— con una mínima seguridad razonable, puesto que la LSV proporciona cobertura a la Ordenanza de movilidad en relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, es indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada , que fue el decreto de fecha 3 de noviembre de 2.005, dictado por el Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente anulado en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, aunque este extremo no ha sido puesto de manifiesto por las partes intervinientes en este recurso.

Por tanto, y en definitiva, se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que resulta ininteligible en los términos en que fue notificada, y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del art. 25.1 CE invocado.

6. Los argumentos precedentes conducen a otorgar el amparo, una vez constatada la existencia de la vulneración expresada en la resolución administrativa impugnada, sin necesidad de entrar a conocer el resto de los motivos.

El otorgamiento del amparo y la nulidad por este motivo de la resolución administrativa sancionadora implica forzosamente la declaración de nulidad de las resoluciones del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que la confirmaron, con la finalidad de restablecer los derechos fundamentales vulnerados.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Antonio Cuerda Riezu y, en su virtud:

1º Reconocer el derecho del recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2º Restablecer su derecho y, a tal fin, anular las Resoluciones del Director General de movilidad del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de marzo de 2010 y 27 de abril de 2011, así como la Sentencia de 17 de septiembre de 2012 y Auto de 16 de noviembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 24 de Madrid, que las confirman.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 200/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:200

Recurso de amparo 405-2013. Promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre inadmisión de varias proposiciones no de ley y una interpelación.

Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003).

1. Los acuerdos impugnados, que inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias mediante argumentos de índole material, han cercenado el derecho del recurrente a ejercer las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere *ex* art. 23 CE, pues la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, impidiendo además al Pleno la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre las iniciativas propuestas (SSTC 38/1999, 40/2003) [FFJJ 6 a 9].

2. Los órganos parlamentarios deben motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, 40/2003) [FFJJ 6, 9].

3. Doctrina sobre la incidencia de las decisiones de las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión de escritos y documentos sobre el *ius in officium* del cargo parlamentario (SSTC 177/2002, 40/2003). [FFJJ 4, 6, 8, 9].

4. Doctrina sobre la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los parlamentarios (SSTC 40/2003, 78/2006) [FJ 5].

5. La facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de control e información de la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, 44/2010) [FJ 8].

6. Doctrina sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, art. 23.1 CE (SSTC 28/1984, 78/2006) [FJ 4].

7. Los amparos parlamentarios, al igual que los amparos electorales, se sitúan en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 155/2009) [FJ 2].

8. Aplica la doctrina sobre el cómputo de plazos en los recursos de amparo parlamentarios de la STC 168/2012 [FJ 3].

9. Procede el otorgamiento del amparo y el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política, art. 23.2 CE, del Diputado recurrente, pues las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada (SSTC 107/2001, 44/2010) [FJ 10].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 405-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (GUPyD) en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Maria José Bueno Ramirez, contra los siguientes acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 24 de septiembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012, y de 12 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 1 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, y de 29 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 8 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la interpelación 20-2012, y de 5 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 22 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la pregunta parlamentaria 697-2012, y de 19 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 12 de noviembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012, y de 3 de diciembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trias, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Maria José Bueno Ramirez, en nombre y representación de don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de enero de 2013.

2. El recurso tiene su origen en la presentación, por parte del Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, de las iniciativas parlamentarias que a continuación se relacionan:

a) Con fecha de 21 de septiembre de 2012, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), se presentó una proposición no de ley sobre “responsabilidades de Caja Madrid y en defensa de los pequeños ahorradores poseedores de participaciones preferentes, para su debate ante el Pleno de la Cámara”. En la propuesta se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a ejercitar las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 marzo, de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid, para exigir responsabilidades en relación con la gestión de Caja Madrid; también se solicitaba el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas para la defensa y protección de las personas consumidoras y ahorradoras de la Comunidad Autónoma de Madrid que están sufriendo importantes perjuicios por haber adquirido los denominados productos “tóxicos”, dentro de los que se encuentran de forma singular las participaciones preferentes, así como la creación de una comisión parlamentaria de investigación con el objeto de “analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con la situación de Caja Madrid en el momento de creación, con otras Cajas de Ahorro, del Grupo BFA-Bankia” (proposición no de ley 76-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 24 de septiembre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “de conformidad con lo previsto en el art 49.1 RAM y el art 9 del Estatuto de Autonomía, por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control de la acción del Gobierno”. La resolución se sustenta en la remisión a distintos informes jurídicos de la Secretaria General de la Asamblea realizados con ocasión del planteamiento de iniciativas anteriores.

Planteada la oportuna reconsideración al amparo del art. 49.2 RAM, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 16 de octubre de 2012.

b) Con fecha de 28 de septiembre de 2012 se presentó la proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a ejercer las competencias legales en relación con Caja Madrid atribuidas por la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid (proposición no de ley 81-2012). En la exposición de motivos que se acompaña a la propuesta se explica que la crisis del sistema financiero español ha repercutido en la Comunidad de Madrid y, más concretamente, en Caja Madrid, con la necesaria intervención del Estado con fondos públicos, indicando que el 3 de septiembre “la Comisión Rectora del FROB acordó, con carácter inmediato, inyectar un anticipo de capital en el grupo Bankia por importe de 4.500 millones de euros”, siendo necesario depurar responsabilidades, por lo que se insta al Gobierno de la Comunidad “a ejercer sus competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control que le atribuye el art. 6 de la Ley anteriormente citada”.

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 1 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por falta de concreción del objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa”.

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 29 de octubre de 2012.

c) Con fecha de 4 de octubre de 2012, de conformidad con el art. 199 RAM, se formuló una interpelación al Gobierno sobre “política general del Gobierno sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid” (I 20-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 8 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por no corresponderse con una cuestión de política general”.

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 5 de noviembre de 2012.

d) Con fecha de 19 de octubre de 2012, de conformidad con el art. 191 RAM, se formuló una pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, con el siguiente tenor: “¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?” (pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 22 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por exceder su objeto de las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid”.

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 19 de noviembre de 2012, que cuenta con un anexo que contiene el testimonio de la intervención del Presidente de la Mesa, en el que expresa, entre otros extremos, que “la referida competencia de coordinación de las Haciendas territoriales (autonómica y local) corresponde al Estado a través de las Cortes Generales y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así se deduce del artículo 135 CE, reformado el 27 de septiembre de 2011, de la Ley de Haciendas Locales de 2004 y lo ha ratificado reiteradamente el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones …”.

e) Con fecha de 8 de noviembre de 2012, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes RAM, se presentó una proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que en el plazo de un mes impulsara un acuerdo con los particos políticos con representación parlamentaria con el objeto de que “los acusados formalmente por un delito relacionado con la corrupción no integren candidaturas electorales en dichos partidos ni, en su caso, ostenten cargos públicos”. Asimismo se solicita “la manifestación expresa de que en el Congreso de los Diputados se aprueben reformas legales a fin de asegurar que los acusados formalmente por un delito relacionado con la corrupción no puedan integrar candidaturas electorales, ni en su caso, seguir ostentando cargos públicos, acometiendo las reformas legales necesarias para incluir tales supuestos como causas de inelegibilidad e incompatibilidad en nuestra legislación” y “la manifestación expresa de la necesidad de que en el Congreso de los Diputados se elimine la exención de que disfrutan los partidos políticos y sindicatos del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas en el vigente Código Penal” (proposición no de ley 104-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 12 de noviembre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por no ser competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid impulsar pactos entre los partidos políticos”.

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de la reconsideración de 3 de diciembre de 2012, aduciendo error formal en la identificación de la proposición no de ley, al referirse el recurrente en la petición de reconsideración a la proposición no de ley 81-2012, en vez de a la proposición no de ley 104-2012. Presentado escrito de subsanación formal, fue desestimado por acuerdo de la Mesa de 17 de diciembre de 2012.

3. La demanda se plantea al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y tiene por objeto la impugnación de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid anteriormente referidos, al entender el recurrente que vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes previsto en el art. 23.1 CE. Para el recurrente esas decisiones han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas, proposiciones no de ley e interpelaciones, que forman parte del núcleo esencial de la función representativa del diputado recurrente y del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid.

Tras un exposición de la jurisprudencia de este Tribunal acerca del art. 23 CE, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, afirmando que la Mesa se ha excedido en su interpretación de dicha norma, constriñendo las facultades que los grupos parlamentarios y los propios representantes tienen reconocidas e impidiendo de forma arbitraria la tramitación de iniciativas parlamentarias que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos. En consecuencia, se solicita la nulidad de cada uno de los acuerdos firmes anteriormente citados.

Asimismo en la demanda se formulan alegaciones en relación con cada una de las iniciativas cuya inadmisión se denuncia. Con respecto a la pregunta “¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?”, se indica que la misma no incurre en ninguno de los límites materiales dispuestos por el art. 192.3 RAM y se ajusta a la fórmula de planteamiento prevista en el apartado segundo del mismo precepto, añadiendo que, de acuerdo con las normas de régimen local y las que disciplinan el funcionamiento de los órganos de control externo de las cuentas públicas, el Gobierno de la Comunidad de Madrid cuenta con atribuciones en la materia y existe un interés público por conocer la situación de los municipios de Madrid sobre los que la Cámara de Cuentas emitió un informe, por lo que la respuesta dada por el órgano rector de la Cámara supone un juicio político sobre la iniciativa que no le corresponde realizar, siendo legítimo querer saber si el Gobierno autonómico prevé ejercer algún tipo de acción para, caso contrario, impulsarle políticamente a que lo haga.

En relación con la interpelación “sobre la política general en materia de prevención de la corrupción”, el recurrente sostiene que se ha ajustado a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, añadiendo que, sin perjuicio de que la justificación que acompañaba a la inadmisión de la iniciativa se estima insuficiente, no se entiende por qué el contenido de la interpelación no es una cuestión de política general, cuando el objeto no es una determinada acción en relación con un supuesto concreto de corrupción, sino la actuación y posición política del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la materia. Para el recurrente la Mesa ha impedido el ejercicio de la función de control reconocida por el Reglamento de la Cámara a través de las interpelaciones, hurtando la posibilidad de un posterior debate y votación sobre una cuestión que es de máxima actualidad pública y que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles y madrileños.

Con respecto a las distintas proposiciones no de ley rechazadas, se postula que todas ellas fueron planteadas en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid y en el marco de las facultades de impulso político que tiene atribuida la Cámara. A juicio del recurrente, tras el juicio de oportunidad del órgano rector de la Asamblea de la Comunidad de Madrid subyace la intención de impedir el debate público, en sede parlamentaria, de las cuestiones planteadas, como lo acredita la sistemática inadmisión de las iniciativas elevadas a lo largo de la presente legislatura por el grupo recurrente en asuntos similares a los que ahora se encuentran en el origen del presente recurso de amparo.

Más concretamente, en relación con la proposición no de ley 104-2012 el recurrente aduce que el defecto formal derivado de que en la solicitud del escrito de reconsideración se indicó por error que la proposición no de ley a reconsiderar era la 81-2012, en lugar de la 104-2012, se subsanó en plazo, insistiendo en que, en todo caso, en el cuerpo del escrito de reconsideración estaba claramente especificado que la proposición no de ley a reconsiderar era la 104-2012. Por otro lado, el recurrente entiende que la Mesa ha realizado una motivación insuficiente y estereotipada de la inadmisión, sin que pueda afirmarse que no es competencia de la Comunidad de Madrid impulsar pactos con partidos políticos, pues nada impide que el Gobierno impulse un pacto entre partidos políticos con representación en las instituciones o con organizaciones sindicales y empresariales, siendo algo habitual, tanto en la política del Estado como de las Comunidades Autónomas. Así, concluye el recurrente, con la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012 se cerró una vía para forzar el debate político y para obligar a los distintos grupos de la Cámara a tomar expresa posición sobre la necesidad de un gran pacto político para atajar la corrupción política.

Similares argumentos se trasladan respecto de la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 y de la proposición no de ley 81-2012. Para el recurrente, además de una insuficiente motivación de los acuerdos de inadmisión de ambas iniciativas, estamos ante una materia que pertenece al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues dicha Comunidad tiene una Ley de cajas de ahorro del año 2003, la cual ha sido modificada en seis ocasiones desde julio de 2007 hasta la actualidad, y en la que se regulan las cajas de ahorro con domicilio social en la Comunidad de Madrid, siendo Caja Madrid una de ellas. En este sentido se exponen una serie de argumentos y datos para fundamentar que la Comunidad tenía importantes competencias sobre Caja Madrid en el momento anterior y posterior a su integración en BFA-Bankia, por lo que, a juicio del recurrente, la incompetencia de la Comunidad sobre el objeto no es argumento suficiente para inadmitir dichas proposiciones no de ley, añadiendo que, en el caso de la proposición no de ley 81-2012, dicha iniciativa no carece de concreción ya que las competencias legales están tasadas y lo que se busca es abrir un debate general de interés.

En el escrito de demanda se justifica la trascendencia constitucional del recurso argumentando que, de ser admitido a trámite, permitirá al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad que tiene la Mesa para inadmitir propuestas de los diputados y grupos parlamentarios y evitar así el elevado grado de arbitrariedad que muestran sus decisiones, añadiendo que, dado que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, el recurso de amparo aparece como el único remedio posible para defender no sólo los derechos de representación política de los diputados integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, sino también la separación de poderes y la democracia en la Comunidad de Madrid. Finalmente se solicita la declaración de nulidad de cada uno de los acuerdos firmes de la Mesa de la Asamblea de Madrid referidos en el encabezamiento de esta Sentencia.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 9 de junio de 2014, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente de la Asamblea de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 31 de julio de 2014, en el que interesa se dicte sentencia estimando parcialmente el recurso de amparo.

Así, tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso y constatar que en el presente caso se cumplen todos los requisitos de legitimación necesarios para actuar en nombre de un grupo parlamentario, el Fiscal entra en la cuestión de fondo comenzando por el análisis de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron la tres proposiciones no de ley 76-2012, 81-2012 y 104-2012, reproduciendo los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia y recordando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que se pone de manifiesto que este tipo de iniciativas parlamentarias forman parte del núcleo esencial de la función política parlamentaria.

En relación con la proposición no de ley 76-2012, el Ministerio Fiscal alega que el acuerdo de inadmisión se remite a las consideraciones efectuadas en un informe jurídico dictado respecto de otra iniciativa que, a su vez, se remite a otro informe dictado por la Directora de gestión parlamentaria, no siendo posible valorar si las razones o consideraciones que se expresan en los referidos informes resultan o no de exacta aplicación a la proposición no de ley que se inadmite por el acuerdo de la Mesa de fecha 24 de septiembre de 2012, incumpliéndose así la debida e individualizada motivación que exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para justificar la limitación de la facultad parlamentaria, sin que tampoco se expresen las razones por las que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de toda competencia en relación con las cuestiones concretas que se proponen.

En el caso de la proposición no de ley 81-2012, el Fiscal entiende que está formulada de un modo genérico, en cuanto plantea una propuesta de resolución a adoptar por la Asamblea, previo debate en Pleno, consistente en que la Asamblea inste el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid para que ejercite las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 marzo, de cajas de ahorro, para exigir responsabilidades sobre Caja Madrid, pero no se concretan cuáles son las competencias de dicha Ley que han de ser ejercitadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, ni respecto de qué tema y, a juicio del Fiscal, tal falta de concreción en la formulación de la propuesta de resolución impide que los diputados conozcan cuál es el verdadero objeto de la proposición no de ley y, por tanto, pueda debatirse sobre la misma o, en su caso, presentar previamente enmiendas para ser objeto de debate. Por tanto, entiende que el acuerdo de inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 es acertado en cuanto que ejerciendo un control de carácter formal inadmite la iniciativa formulada por falta de concreción de su objeto. Sin embargo, el Fiscal considera que no es aceptable la inadmisión en cuanto al motivo de no ser el objeto de la iniciativa competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, pues ello supone un exceso de control sobre la facultad que corresponde a los diputados de presentar proposiciones no de ley, en orden a ejercer las funciones de impulso, orientación y control de la acción del Gobierno.

En cuanto a la proposición no de ley 104-2012, el Fiscal expone que la inadmisión a trámite del escrito de reconsideración formulado por padecer un error material en su contenido no está debidamente motivada, en cuanto que era perfectamente identificable la proposición no de ley a la que se refería el escrito de reconsideración, añadiendo que la denegación de subsanación, además de carecer de apoyo legal reglamentario, es contraria a la exigencia de una interpretación de las normas que regulan las iniciativas parlamentarias favorable al ejercicio del derecho del art 23.2 CE. Y ello, sin perjuicio de que el acuerdo inicial de inadmisión de 12 noviembre de 2012, que se funda en que no es competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid impulsar pactos de partidos políticos, supone una restricción ilegítima del derecho de los grupos parlamentarios a presentar proposiciones no de ley, siendo este tipo de iniciativas un instrumento adecuado no sólo para ejercer la función de control de la acción del Gobierno, sino también para impulsar el debate político que corresponde a la Asamblea.

El Ministerio Fiscal también considera que los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmiten la interpelación sobre política general (I 20-123) y la pregunta 697-2012 vulneran el art. 23.2 CE. En el primer caso, porque el acuerdo de inadmisión no contiene una motivación específica y suficiente acerca de la razón por la que se estima que la interpelación referida no cumple con el requisito de referirse a cuestiones de política general. En el segundo, porque el acuerdo de inadmisión excede la función de control que atribuye el art 192.3 RAM a la Mesa de la Asamblea respecto de las iniciativas consistentes en preguntas de contestación oral, puesto que solo sería posible considerar que el acuerdo ha realizado un control legítimo si la pregunta de respuesta oral en Pleno versara sobre cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, no siendo el caso.

De acuerdo con lo expuesto, el Fiscal solicita que se desestime el recurso de amparo en relación con los acuerdos de la Mesa que inadmitieron la proposición no de ley 81-2012, y que se estime el recurso respecto del resto de alegaciones, acordando la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las proposiciones no de ley 76-2012 y 104-2012; la interpelación 20-2012, y la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012.

7. Los Letrados del cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente, mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 2014, formularon sus alegaciones solicitando la no admisión a trámite del recurso por lo que se refiere al acuerdo impugnado de 16 de octubre de 2012 (proposición no de ley 76-2012), al haberse formalizado el amparo fuera del plazo de tres meses establecido al efecto por el art. 42 LOTC y solicitando, asimismo, la no admisión a trámite del recurso respecto de los restantes acuerdos cuestionados, por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al respecto al haberse efectuado, a su juicio, una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, solicitan que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por los arts. 49.1 y 50.1 LOTC. Subsidiariamente solicitan que se dicte sentencia denegando el amparo, al no haber existido vulneración, en ninguno de los supuestos cuestionados, de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

Expuestos los óbices de admisibilidad anteriormente referidos, los representantes de la Mesa de la Asamblea de Madrid ponen de manifiesto que, de ser cierto el entramado de arbitrariedades que se denuncian en la demanda de amparo y que se exponen para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, el recurrente debería haber acudido a la jurisdicción penal, ejerciendo las acciones oportunas contra las personas responsables, afirmando, asimismo, que dado que el recurso no goza de especial trascendencia constitucional, se pone en práctica una estrategia procesal que comprende la denuncia de arbitrariedad para intentar justificar, sin éxito, dicha trascendencia.

Sobre los motivos sustantivos o de fondo del recurso, y comenzando con la inadmisión de la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012, los Letrados de la Asamblea de Madrid exponen que en el acuerdo de Mesa de 19 de noviembre de 2012 se dan las razones por las que se resuelve que no se puede estimar la solicitud de reconsideración al tratarse de una pregunta cuyo objeto no es competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid, siendo una decisión motivada en los términos señalados en la jurisprudencia constitucional (SSTC 107/2001, FJ 7, y 208/2003, FJ 4). Con respecto a la inadmisión de la interpelación 20-2012, aducen que la Mesa ha actuado conforme a las determinaciones reglamentarias, al entender que se trata de una cuestión que no es de política general. Y ello, de acuerdo con las facultades que ostenta la Mesa para decidir la admisión o inadmisión a trámite de las interpelaciones descritas en el art. 200.2 RAM.

Por último, y en relación con las proposiciones no de ley, alegan que la no admisión a trámite del escrito de solicitud de reconsideración de la proposición no de ley 104-2012 se debió a un error material cometido por los recurrentes que no puede ser subsanado, pues dicha resolución es un acto firme de naturaleza parlamentaria y no cabe aplicar los mecanismos de subsanación propios de los actos administrativos, estando la decisión de la Mesa debidamente motivada. En cuanto a la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, la representación de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid expone que la falta de concreción de su objeto resulta clara a la luz de los términos literales en los que se formula dicha iniciativa, dado que no se concretan las competencias que se han de ejercer, a lo que se une la falta competencia de la Comunidad de Madrid derivada de la incardinación de Caja Madrid en Bankia, cuya fiscalización no corresponde a la Asamblea de Madrid.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra una serie de acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, por los que se inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia.

El demandante de amparo considera que los acuerdos impugnados vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE. Para el recurrente dichos acuerdos de inadmisión han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas, proposiciones no de ley e interpelaciones, facultades que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que en el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa a actuar de filtro de dichas iniciativas parlamentarias, más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de sus elementos formales, de modo que, como se expone con más detenimiento en los antecedentes de esta Sentencia, el recurrente entiende que los motivos esgrimidos por la Mesa de la Cámara para inadmitir la referidas iniciativas, además de ser insuficientes, exceden del ámbito de control que tiene atribuido el órgano rector, por cuanto tienen que ver con valoraciones jurídicas de oportunidad, impidiendo la tramitación de iniciativas parlamentarias correctamente planteadas, erigiéndose de esta forma en un obstáculo para el ejercicio de la función representativa e impidiendo el debate sobre asuntos de indudable interés público.

El Ministerio Fiscal solicita, por un lado, que se desestime el recurso de amparo en relación con los acuerdos de la Mesa que no admitieron a trámite y rechazaron la reconsideración de la proposición no de ley 81-2012 y, por otro, que se estime el recurso respecto del resto de alegaciones. Así, entiende que la proposición no de ley 81-2012 está formulada de un modo genérico y, por tanto, el acuerdo de inadmisión es acertado, pues la Mesa inadmite la proposición no de ley ejerciendo un control de carácter formal. Por el contrario, interesa la estimación del resto de alegaciones solicitando a este Tribunal que anule los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las proposiciones no de ley 76-2012 y 104-2012; la interpelación 20-2012, y la pregunta parlamentaria 697-2012, por falta de motivación expresa, suficiente y adecuada, lo que impide conocer las razones por las que la Mesa considera que las iniciativas rechazadas incurren en causa de inadmisión, y porque el Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) no establece limitaciones materiales en base a las cuales se justifique las inadmisiones recurridas. Razones que, expuestas de forma más detallada en los antecedentes, conducen al Ministerio Fiscal a sostener que los acuerdos parlamentarios antes referidos vulneran el art. 23.2 CE.

La Asamblea de Madrid formuló alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por lo que se refiere al acuerdo impugnado de 16 de octubre de 2012 (proposición no de ley 76-2012), al haberse formalizado el amparo fuera del plazo de tres meses establecido al efecto por el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y solicitando, asimismo, la inadmisión a trámite del recurso respecto de los restantes acuerdos cuestionados, por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al haberse efectuado una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, solicita que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por los arts. 49.1 y 50.1 LOTC. Subsidiariamente la representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita que se dicte sentencia denegando el amparo, al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso es necesario examinar las objeciones de inadmisibilidad alegadas por la representación procesal de la Asamblea de Madrid. En este sentido debemos señalar, en primer lugar, que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE durante la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso) siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental del todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; y 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, entre otras).

En segundo lugar, y en relación con la especial trascendencia constitucional del recurso, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, por un lado, que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (*ex* art. 49.1 LOTC) y, por otro, que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [*ex* art. 50.1 b) LOTC]. Con respecto a cumplimiento de la carga del demandante de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, debemos señalar que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el demandante hace un esfuerzo argumental tendente a disociar los argumentos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2), cumpliendo así con el requisito derivado del art. 49.1 LOTC. Por lo que se refiere a la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, debemos recordar que se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal, *ex* art. 50.1 b) LOTC, atendiendo para ello a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

En este sentido, los amparos parlamentarios, *ex* art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos parlamentarios de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias permanecen infiscalizables para los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra. Por otra parte, el presente recurso se inserta en una serie de demandas de amparo presentadas por el mismo recurrente, en las que se denuncia un proceder continuado del órgano rector de la Asamblea de Madrid lesivo del derecho fundamental cuya tutela se reclama y que justificaría la intervención de este Tribunal.

Por lo expuesto, las dos causas de inadmisión anteriormente referidas y aducidas por los Letrados de la Asamblea de Madrid deben ser rechazadas.

3. Alegan también los Letrados de la Asamblea de Madrid que la impugnación relativa al acuerdo de inadmisión de 16 de octubre de 2012 se ha formalizado fuera del plazo de tres meses establecido por el art. 42 LOTC. En efecto, la resolución recaída en reconsideración relativa a la proposición no de ley 76-2012 se dictó y notificó al ahora recurrente en amparo con fecha de 16 de octubre de 2012, por lo que, atendiendo al cómputo de plazos para los amparos parlamentarios establecido en la reciente STC 168/2012, de 1 de octubre, en la que se recoge el criterio tradicional establecido en el art. 5.1 del Código civil (CC), dicha denuncia se realizó fuera de plazo. Así, toda vez que el art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en materia de cómputo de plazos y, a su vez, el art. 185 LOPJ remite a la regulación que hace el Código civil “el corolario necesario es que un plazo fijado por meses, como es el previsto en el art. 42 LOTC para promover un amparo parlamentario, se computa de fecha a fecha (art. 5.1 CC), regla de cómputo en la que el día del vencimiento será el correlativo mensual al de la notificación o publicación” (STC 168/2012, FJ 4). Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa resulta que el acto recurrido y *dies a quo* tuvo lugar el 16 de octubre de 2012, por lo que el *dies ad quem* para la interposición del recurso era el 17 de enero de 2013, pues, de acuerdo con el art. 85.2 LOTC, todos los recursos de amparo (sin excepción en función de que el plazo de interposición se compute por días o meses) pueden presentarse “hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición”. Sin embargo, la fecha de interposición del recurso de amparo, tal y como se ha indicado en los antecedentes, tuvo lugar el 22 de enero de 2013.

En consecuencia, la queja dirigida contra los acuerdos de inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 resulta extemporánea por haber sido planteada fuera del plazo legalmente previsto y no puede ser objeto de examen por este Tribunal.

4. Entrando ya en el análisis de fondo del recurso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si los acuerdos de la Asamblea de Madrid de no admitir a trámite las iniciativas parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, con excepción de la queja relativa a la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012, han vulnerado el derecho del recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Su resolución requiere, en primer término, traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales, para ponerla en conexión con la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada, entre otras muchas, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; y 40/2003, FJ 2, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es aducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios *ex* art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002 FJ 3; y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Ahora bien, ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; y 40/2003, FJ 2).

Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, *ex* art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

b) En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesan, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución, al bloque de la constitucionalidad y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, FJ 3; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; y 40/2003, FJ 2).

En suma, la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del *ius in officium* de los representantes parlamentarios que las formulan (SSTC 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; y 40/2003, FJ 2), así como del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (STC 40/2003, FJ 3), y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión del art. 23 CE toda vez que, como ya hemos señalado, estamos ante un derecho fundamental de configuración legal que, en el caso que nos ocupa, corresponde configurar al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y al Reglamento de la Asamblea de Madrid, normas que fijan y ordenan los derechos de los parlamentarios integrándolos en el estatuto propio de su cargo y, en consecuencia, bajo la protección constitucional del art. 23 CE. Finalmente, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2).

5. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas, abordando separadamente cada una de las iniciativas parlamentarias rechazadas y teniendo en cuenta la normativa configuradora de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria que, en este caso, está constituida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El Estatuto de Autonomía, en lo que a iniciativas parlamentarias se refiere, se limita a recoger en su art. 16.2 que “el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones”, añadiendo que el Reglamento regulará el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Comenzando por el análisis de las proposiciones no de ley rechazadas, el art. 205 RAM confiere a los grupos parlamentarios la facultad de “presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea” y, en cuanto a su formulación, el art. 206 RAM únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. La previsión normativa se completa con la posible acumulación de este tipo de iniciativas, a los efectos de su tramitación, cuando su objeto sea el mismo o semejante. En definitiva, de dicha regulación se colige que el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa, todo ello de acuerdo con el art. 49.1 c) RAM que dispone que corresponde a la Mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento”.

Hemos de recordar, asimismo, que la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los representantes ha sido reconocida reiteradamente por la doctrina de este Tribunal, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y que se configura “como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (SSTC 40/2003, FJ 7; y 78/2006, FJ 3).

6. Pues bien, según se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó a la Mesa de la Asamblea de Madrid, con fecha de 28 de septiembre de 2012, una proposición no de ley para que “el Gobierno de la Comunidad de Madrid ejercite las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid, sobre Caja Madrid, para su debate en el Pleno de la Cámara” (proposición no de ley 81-2012). En la exposición de motivos que se acompaña a la propuesta se explica que la crisis del sistema financiero español ha repercutido en la Comunidad de Madrid y, más concretamente, en Caja Madrid, con la necesaria intervención del Estado con fondos públicos, indicando que el 3 de septiembre “la Comisión Rectora del FROB acordó, con carácter inmediato, inyectar un anticipo de capital en el grupo Bankia por importe de 4.500 millones de euros”, siendo necesario depurar responsabilidades, por lo que se insta al Gobierno de la Comunidad “a ejercer sus competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control que le atribuye el art. 6 de la Ley anteriormente citada”.

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 1 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa, de conformidad con el art. 49.1 c) RAM, por falta de concreción de su objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 29 de octubre de 2012.

El Ministerio Fiscal, si bien considera que la inadmisión de la iniciativa por falta de competencia supone un exceso de control sobre la facultad que corresponde a los Diputados de presentar proposiciones no de ley, entiende, por el contrario, que el acuerdo de inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 es acertado en cuanto que, ejerciendo un control de carácter formal, se inadmite la proposición formulada por falta de concreción de su objeto. Por su parte, la representación procesal de la Asamblea de Madrid aduce que la falta de concreción del objeto de la iniciativa resulta clara a la luz de los términos literales en los que se formula, dado que no se concretan las competencias que se han de ejercer, a lo que se une, según los Letrados de la Comunidad de Madrid, la falta de competencia de la Comunidad de Madrid, derivada de la incardinación de Caja Madrid en Bankia, cuya fiscalización no corresponde a la Asamblea de Madrid.

Así, la Mesa de la Cámara sustenta el rechazo en ambas resoluciones con una escueta fórmula: “por falta de concreción en su objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno”. Sin embargo, no parece que, ni de los términos de la iniciativa, ni de la exposición de motivos que aparece anexa a la misma, se pueda afirmar taxativamente, como argumento para rechazar *a limine* la tramitación de la proposición no de ley [*ex* art. 49.1 c) RAM], tal falta de concreción, pues resulta claro que lo que se pretende es abrir un debate en el Pleno, con apoyo en las competencias previstas en el art. 6 de la Ley 4/2003 de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid, para depurar responsabilidades respecto de una materia de interés general, como es el problema generado a partir de la insolvencia de Caja Madrid. Por tanto, la iniciativa plantea un objeto de debate concreto y dicha propuesta puede posteriormente ser aceptada o no por la Cámara, pero lo que no resulta admisible es que la Mesa rechace de plano la tramitación de dicha proposición no de ley en esta primera fase de mera calificación y admisión a trámite de la iniciativa, que es en la que se sitúan los acuerdos recurridos.

Por otro lado, sin perjuicio de que el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevé ninguna restricción material para la presentación de proposiciones no de ley, del acuerdo de inadmisión del órgano rector de la Cámara no es posible deducir la razón por la que la iniciativa rechazada queda fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, lo que hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5; y 40/2003, FJ 6).

La aplicación de la doctrina constitucional resumida en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, a la luz de los preceptos reglamentarios citados en el fundamento jurídico quinto, conduce a afirmar que los acuerdos impugnados han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno de la Asamblea de Madrid la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

7. En el caso de la proposición no de ley 104-2012, en la que se instaba al Ejecutivo de la Comunidad para que impulsara un acuerdo con los particos políticos con representación parlamentaria con el objeto de que “los acusados formalmente por un delito de corrupción no integren candidaturas electorales en dichos partidos ni, en su caso, ostenten cargos públicos”, instando también a que se manifieste expresamente la necesidad de que el Congreso de los Diputado adopte medidas de ese orden a través de la reforma de las causa de inelegibilidad e incompatibilidad, y de que se elimine la exención de responsabilidad penal de la que disfrutan como personas jurídicas los sindicatos y partidos políticos, la Mesa se limitó a disponer la inadmisión sobre la base de que no es “competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid impulsar pactos de los partidos políticos” para, ulteriormente, confirmar en reconsideración su decisión manifestando que el recurrente había identificado incorrectamente su iniciativa en el escrito del recurso.

Como ya se hemos dicho en el fundamento jurídico anterior, el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevé ninguna restricción material para la presentación de proposiciones no de ley, y el art. 49.1 c) RAM, en el que se basa expresamente el acuerdo inicial de inadmisión impugnado, fija que a la Mesa le corresponde exclusivamente calificar los escritos presentados y resolver sobre su admisión y tramitación con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. En consecuencia, a la Mesa no le corresponde rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite de la iniciativa mediante argumentos de índole material. Por otra parte, fundar el rechazo de la reconsideración exclusivamente en que el recurrente ha errado en la identificación de la iniciativa inadmitida es de un rigorismo inadmisible, como bien indica el Ministerio Fiscal, toda vez que el error se produce en el suplico de la reconsideración, pero no en el apartado primero del escrito, en el que aparece perfectamente identificada la proposición no de ley inadmitida a trámite, y porque la propia Mesa en su contestación identifica correctamente la iniciativa en cuestión, con lo que se está indicando que conoce perfectamente a qué supuesto concernía el escrito de reposición, siendo de aplicación el principio de interpretación más favorable cuando, como es el caso, está en juego el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

En consecuencia, la ausencia de límites materiales para la admisión a trámite de las proposiciones no de ley reguladas en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, obliga a declarar que los acuerdos adoptados por la Mesa inadmitiendo la proposición no de ley 104-2012 lesionan los derechos recogidos en el art. 23 CE.

8. Por lo que se refiere a los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid que inadmitieron la pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, formulada con el siguiente tenor: “¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?” (pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012), hemos de señalar que la Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 22 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por exceder su objeto de las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid” y que, planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 19 de noviembre de 2012, que cuenta con un anexo que reproduce el testimonio de la intervención del Presidente de la Mesa, en el que expresa, entre otros extremos, que “la referida competencia de coordinación de las Haciendas territoriales —autonómica y local— corresponde al Estado a través de las Cortes Generales y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

Teniendo como marco el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, anteriormente reproducidos, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a recoger, en el art. 191, que: “1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno. 2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Consejo de Gobierno”.

Asimismo, el art. 192 RAM dispone: “1. Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa. 2. El escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Asamblea algún documento o a informarle acerca de algún extremo. 3. La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas de acuerdo con lo establecido en este artículo, comprobando en particular el cumplimiento de los requisitos siguientes: a) Las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos que, por su naturaleza, sean incluibles en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del presente Reglamento, serán calificadas como solicitudes de información al amparo de lo dispuesto en dicho artículo. b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid. c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria. d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. e) No serán admitidas a trámite las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias. f) En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en Comisión. g) Podrán acumularse a efectos de tramitación las preguntas de igual naturaleza relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí”.

De acuerdo con lo expuesto, la decisión de la Mesa no parece apoyarse en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues la pregunta inadmitida no resulta ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del Diputado recurrente u “otra persona singularizada”, ni contiene expresiones contrarias “a las reglas de la cortesía parlamentaria”, ni consta que pudiera ser reiterativa de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente recordar que este Tribunal ha venido sosteniendo que “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada). Por otro lado, los razonamientos del Presidente de la Mesa desestimando la reconsideración no justifican el rechazo *a limine* de la iniciativa, pues incluyendo la pregunta la salvaguarda “en el marco de sus competencias” y aludiéndose en la cuestión a una previa intervención de la Cámara de Cuentas (órgano de la Comunidad Autónoma), no puede descartarse de raíz, como también señala el Ministerio Fiscal, que el Ejecutivo de la Comunidad carezca de competencia, máxime cuando los Municipios integrados en dicho ámbito territorial se nutren, en parte, de fondos de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, los acuerdos que inadmiten a trámite la pregunta formulada han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno de la Cámara la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta. No puede dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de control e información de la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3; y 44/2010, FJ 4).

9. Resta por analizar la inadmisión de la interpelación al Gobierno relativa a “política general del Gobierno sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid” (interpelación 20-2012), que fue rechazada por acuerdo de 8 de octubre de 2012 “por no corresponderse con una cuestión de política general”, decisión que fue confirmada mediante acuerdo desestimatorio de la reconsideración, de 5 de noviembre de 2012.

Las interpelaciones, junto con las preguntas, se conforman como tradicionales instrumentos de control e información parlamentaria y, en la Asamblea de Madrid, forman parte del *ius in officium* de los representantes y de los propios grupos, pues el art. 199 RAM atribuye la facultad de plantearlas a ambas instancias. A diferencia de las preguntas, cuyo contenido es más concreto, las interpelaciones tienen una naturaleza más general sin perjuicio de que en el presente caso haya de atenderse a la concreta configuración que haya realizado el Reglamento de la Cámara. En este sentido, el control formal de admisión puede modularse materialmente sólo si así lo ha establecido el Reglamento parlamentario pues, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia, a la Mesa sólo le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

Así, respecto de su contenido, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a disponer que las interpelaciones “versarán sobre los motivos o propósitos de la actuación del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería en cuestiones de política general” (art. 200.2 RAM), limitando la admisión solamente respecto de aquellas iniciativas que contengan expresiones contrarias a la cortesía parlamentaria o que resulten reiterativas de otras sustanciadas a lo largo del mismo periodo de sesiones [art. 200.2, letras b) y c)], el resto de las disposiciones reglamentarias vienen referidas a la tramitación parlamentaria una vez admitida la interpelación. A la vista del tenor literal de la iniciativa inadmitida, el rechazo *a limine* de la misma con la mera afirmación de que “no se trata de una cuestión de política general” impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a estimar que las políticas sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid no forman parte de la actuación del Consejo de Gobierno.

En consecuencia, constituyendo la motivación de las resoluciones parlamentarias impugnadas un elemento esencial para enjuiciar el correcto ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, su ausencia, como también señala el Ministerio Fiscal, impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a afirmar que la interpelación inadmitida no se corresponde con una cuestión de política general, como exige el art. 200.2 RAM. La ausencia de motivación adecuada y suficiente ha sido destacada por este Tribunal en otros casos semejantes, unido a la obligación de interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes (STC 141/2007, FJ 5), lo que habría obligado, en principio, a su admisión a trámite, si bien la falta de fundamentación de las resoluciones parlamentarias, que no puede ser subsanada mediante las alegaciones realizadas por los Letrados de la Asamblea de Madrid en el presente recurso de amparo, impide ahondar en este momento en el control material de las mismas (SSTC 74/2009, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4; y 27/2011, de 14 de marzo, FJ 6).

En atención a lo expuesto, hemos de declarar que los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite la interpelación parlamentaria (interpelación 20-2012) han vulnerado el derecho fundamental del recurrente y del grupo parlamentario al que representa a la participación política garantizado por el art. 23.2 CE, impidiendo además al Pleno de la Asamblea de Madrid debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

10. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra todos los acuerdos impugnados de la Asamblea de Madrid, salvo los relativos a la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012, por haber sido planteado el recurso fuera de plazo, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo, pues, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no cabía adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado (por todas, SSTC 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 74/2009, FJ 5; y 44/2010, FJ 6), en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del Diputado recurrente en amparo, tal como éste interesa.

FALLO

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

Ha decidido

1º Inadmitir el amparo respecto de los acuerdos relativos a la proposición no de ley 76-2012, por haber sido planteado el recurso fuera de plazo.

2º Otorgar el amparo solicitado por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid en todo lo demás y, en consecuencia:

a) Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

b) Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, y de 29 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 8 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la interpelación 20-2012, y de 5 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 22 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012, y de 19 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 12 de noviembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012, y de 3 de diciembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración.

c) Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los acuerdos de inadmisión de 1 de octubre de 2012, 8 de octubre de 2012, 22 de octubre de 2012, y 12 de noviembre de 2012, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 201/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:201

Recurso de amparo 3382-2013. Promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre inadmisión de preguntas de respuesta oral ante el Pleno.

Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003).

1. Los acuerdos impugnados, que inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias mediante el control material de las mismas, han cercenado el derecho del recurrente a ejercer las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere *ex* art. 23 CE, pues la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, impidiendo además al Pleno la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre las iniciativas propuestas (STC 107/201) [FFJJ 4, 5].

2. La facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de control e información de la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, 44/2010) [FJ 4].

3. Doctrina sobre la incidencia de las decisiones de las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión de escritos y documentos sobre el ius in officium del cargo parlamentario (SSTC 177/2002, 40/2003) [FJ 3].

4. Los órganos parlamentarios deben motivar suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes políticos (SSTC 74/2009, 27/2011) [FJ 5].

5. Doctrina sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, art. 23.1 CE (SSTC 5/1983, 78/2006) [FJ 3].

6. Los amparos parlamentarios, al igual que los amparos electorales, se sitúan en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 155/2009) [FJ 2].

7. Procede el otorgamiento del amparo y el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política, art. 23.2 CE, del Diputado recurrente, pues las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada (SSTC 107/2001, 44/2010) [FJ 10].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3382-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (GUPyD) en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez y defendido por el Abogado don Andrés Herzog Sánchez, contra los Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno 95/13, 97/13, 98/13, 99/13, 100/13, 101/13, 102/13, 104/13, 106/13 y 115/13, y de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Y contra los Acuerdos de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las interpelaciones 7/13, 8/13, 10/13 y 11/13, y de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de junio de 2013.

2. El recurso tiene su origen en la inadmisión, por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de las iniciativas parlamentarias que a continuación se relacionan.

a) Por acuerdo de 4 de febrero de 2013, la Mesa de la Asamblea de Madrid no admitió a trámite las siguientes preguntas de respuesta oral ante el pleno dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y formuladas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia:

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 98-2013, cuyo objeto era “¿qué medidas legales piensa tomar el Gobierno para atajar la corrupción en el ámbito de la Administración autonómica?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 99-2013, cuyo objeto era “¿tiene previsto el Presidente elaborar un cambio de discurso sobre la corrupción, para no contribuir a esa imagen de tolerancia?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 100-2013, cuyo objeto era “¿Cree el Gobierno necesario endurecer la normativa existente a la luz de las prácticas utilizadas en las últimas décadas por personas imputadas y sentenciadas por delitos relacionados con la corrupción?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 104-2013, cuyo objeto era “¿tiene el Gobierno previsto realizar un informe sobre la corrupción política en la Administración autonómica?”

En los anteriores cuatro casos, la Mesa de la Asamblea de Madrid acuerda su no admisión a trámite “por contener su objeto un juicio de valor”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 95-2013, cuyo objeto era “¿qué medidas de modificación de la Ley Electoral de la CAM tiene previsto tomar el Gobierno para atajar la corrupción política”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 97-2013, cuyo objeto era “¿qué medidas legales piensa tomar el Gobierno para atajar la corrupción en el ámbito de la administración local?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 101-2013, RGPE, cuyo objeto era “¿cómo valora el Gobierno que se incorporen al Código Penal los delitos de financiación ilegal y enriquecimiento ilícito?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 102-2013, cuyo objeto era “¿cómo valora el Gobierno que se aumenten las exigencias legales para evitar el denominado *revolving door* o *efecto de puerta giratoria* de los cargos públicos?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 106-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno “¿está de acuerdo con las respuesta de la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Díez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013, acerca de las medidas que piensa tomar el Gobierno para luchar contra la corrupción?”.

— Pregunta de respuesta oral en Pleno 115-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno “¿está de acuerdo con la respuesta que la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Diez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013”.

Respecto de estas seis últimas iniciativas los acuerdos de inadmisión de la Mesa de la Asamblea se basaron exclusivamente en “no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”.

Frente a los anteriores acuerdos de inadmisión el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

La Mesa de la Asamblea de Madrid desestimó, por acuerdo de 26 de febrero de 2013, los escritos de reconsideración presentados y confirmó los acuerdos iniciales de 4 de febrero, limitándose a reiterar el motivo de inadmisión expresado en dichos acuerdos, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

b) Por acuerdo de 4 de febrero de 2013, la Mesa de la Asamblea inadmitió las siguientes interpelaciones al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, formuladas por el portavoz del Grupo de Unión, Progreso y Democracia.

— Interpelación 7-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre “Política General del Gobierno sobre evaluación, mediación y control de la corrupción política en la Administración autonómica”.

— Interpelación 8-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre “Política General del Gobierno sobre nombramientos de cargos de confianza en la Administración autonómica”.

Interpelación 10-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre “Política General del Gobierno sobre la estrategia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid para luchar contra la corrupción”.

— Interpelación 11-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre “Política General del Gobierno sobre medidas para evitar el nepotismo, la contratación administrativa fraudulenta, el tráfico de influencias, la manipulación informativa y el conflicto de intereses en la administración autonómica”.

Los acuerdos de inadmisión de la Mesa respecto de estas interpelaciones se basaron en el motivo de “no corresponderse con una cuestión de política general”.

Contra los referidos acuerdos se presentaron escritos de reconsideración, de conformidad con el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que fueron desestimados por acuerdo de 26 de febrero de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid, que confirmó los acuerdos iniciales limitándose a reiterar el motivo de inadmisión que estos recogían, sin hacer ninguna consideración o valoración respecto de las alegaciones elevadas por los recurrentes.

3. La demanda se plantea al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y tiene por objeto la impugnación de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid anteriormente referidos, al entender el recurrente que vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente esas decisiones han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas e interpelaciones, que forman parte del núcleo esencial de la función representativa del Diputado recurrente y del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, aduciendo que el órgano rector de la Cámara ha fundado sus resoluciones en un juicio de oportunidad política y que viene inadmitiendo, de forma reiterada, la presentación de iniciativas parlamentarias por parte del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, lo que ha dado lugar a la interposición de diversos recursos de amparo.

Así, tras exponer parte de la jurisprudencia de este Tribunal acerca del art. 23 CE, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, afirmando que la Mesa se ha excedido en la interpretación de dicha norma, constriñendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, e impidiendo de forma arbitraria la tramitación de iniciativas parlamentarias que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos. En consecuencia, se solicita la nulidad de cada uno de los acuerdos firmes anteriormente citados.

Más en concreto, en relación con las preguntas con respuesta oral y respecto de su inadmisión por “contener un juicio de valor”, se aduce que ni el Reglamento contiene restricción en tal sentido, ni en los acuerdos de la Mesa se explica en dónde reside tal juicio de valor. En cuanto a la inadmisión por tratarse de materias que no son competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma, el recurrente alega falta de motivación de las resoluciones impugnadas, añadiendo que lo que se pretendía con las preguntas formuladas era conocer la posición política del Ejecutivo autonómico sobre determinadas cuestiones de interés público, lo cual encaja perfectamente, a su juicio, con el objeto de este tipo de iniciativas. El recurrente concluye sus alegaciones sobre el particular poniendo de manifiesto el distinto criterio seguido por la Mesa a la hora de admitir otras iniciativas parlamentarias planteadas por otros grupos parlamentarios.

Por último, en relación con las interpelaciones rechazadas, el recurrente aduce que tanto los acuerdos de inadmisión, como los que desestimaron la solicitud de reconsideración, adolecen de falta de motivación expresa, suficiente y adecuada, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al desconocerse las razones por las que la Mesa entiende que las interpelaciones planteadas no versan sobre cuestiones de política general.

En el escrito de demanda se justifica la trascendencia constitucional del recurso argumentando que, de ser admitido a trámite, permitirá al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad que tiene la Mesa de la Asamblea de Madrid para inadmitir propuestas de los diputados y grupos parlamentarios y evitar así el elevado grado de arbitrariedad que muestran sus decisiones, añadiendo que, dado que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, el recurso de amparo aparece como el único remedio posible para defender no sólo los derechos de representación política de los diputados integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, sino también la separación de poderes y la democracia en la Comunidad de Madrid frente a una reiterada inadmisión de iniciativas parlamentarias planteadas por el recurrente y que ha impedido debates esenciales en la Asamblea sobre asuntos de interés público.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 5 de mayo de 2014, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente de la Asamblea de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 2 de junio de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, mediante escrito registrado el 10 de julio de 2013, formularon sus alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al respecto al haberse efectuado, a su juicio, una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, interesan que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional por parte de los recurrentes (*ex* art. 49.1 LOTC) y por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por el art. 50.1 LOTC. Subsidiariamente solicitan que se dicte Sentencia denegando el amparo, al entender que no ha existido vulneración, en ninguno de los supuestos cuestionados, de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE.

Expuestos los óbices de admisibilidad anteriormente referidos, los representantes de la Mesa de la Asamblea de Madrid ponen de manifiesto que el presente recurso se incardina en una estrategia articulada por el recurrente para poner en tela de juicio la función de la Mesa de la Asamblea de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios, añadiendo que, de ser cierto el entramado de arbitrariedades que se denuncian en la demanda de amparo y que se exponen para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, el recurrente debería haber acudido a la jurisdicción penal, ejerciendo las acciones oportunas contra las personas responsables. Los letrados afirman, asimismo, que dado que el recurso no goza de especial trascendencia constitucional, se pone en práctica una estrategia procesal que comprende la denuncia de arbitrariedad para intentar justificar, sin éxito, dicha trascendencia.

Sobre los motivos sustantivos o de fondo del recurso, y comenzando con las preguntas inadmitidas por contener su objeto un juicio de valor, los Letrados alegan que del tenor literal de las preguntas 98-2013, 99-2013, 100-2013 y 104-2013 se deriva claramente una asociación entre Administración autonómica y corrupción, razón por la que entienden que la decisión de inadmisión de la Mesa es plenamente conforme a Derecho en los términos señalados en la jurisprudencia constitucional (SSTC 107/2001, FJ 7 y 208/2003, FJ 4), añadiendo que no es una novedad la inadmisión de preguntas por la Mesa de la Asamblea de Madrid como consecuencia “de contener el objeto de determinadas preguntas, juicios de valor”.

En cuanto a la inadmisión de las preguntas 95-2013, 97-2013, 101-2013, 102-2013, 106-2013 y 115-2013, rechazadas por “no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”, la defensa de la Mesa entiende que si bien es cierto que la opinión recabada es la del Presidente del Gobierno de la Comunidad de Madrid, no lo es menos que el objeto de las mismas se refiere a materias de competencia estatal, de tal modo que el control que se ejercería en caso de tramitarse redundaría en una fiscalización de la actividad del Gobierno estatal, que no es el fin de la actividad de control que se lleva a cabo en la Asamblea de Madrid, añadiendo que los acuerdos de inadmisión están debidamente motivados. A continuación, los Letrados de la Asamblea de Madrid analizan el contenido material de cada una de las preguntas formuladas, exponiendo distintos argumentos para fundamentar la inadmisión impugnada.

Por último, y en relación con las cuatro interpelaciones rechazadas, la representación de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid afirma que “se trata de cuestiones que no se corresponden con materias respecto de las cuales exista una política general”, cumpliendo así lo dispuesto en el art. 200 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Los Letrados no añaden más argumentación para justificar los acuerdos recurridos.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 16 de julio de 2014, en el que interesa se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado el derecho del recurrente a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso y constatar que en el presente caso se cumplen todos los requisitos de legitimación necesarios para que el recurrente actúe en su propio nombre y en el del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, el Fiscal entra en la cuestión de fondo recordando, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal respecto de los derechos recogidos en el art. 23.2 CE y analizando, en segundo término, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las diez preguntas de contestación oral ante el Pleno.

En este sentido, el Ministerio Fiscal reproduce los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia, concluyendo que la Mesa de la Asamblea, al inadmitir las referidas preguntas parlamentarias, ha realizado un control material o de contenido de las iniciativas que ha excedido de la función que le corresponde, de conformidad con el art 49.1 c) y 192 del Reglamento de la Cámara, restringiendo de manera ilegítima los derechos que integran el núcleo de la función parlamentaria de los recurrentes. Añadiendo, a mayor abundamiento, que los acuerdos firmes, de fecha 26 de febrero de 2013, que desestimaron los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión, carecen de una motivación expresa y suficiente, dado que no contienen ninguna referencia o valoración que permita conocer las razones de tal decisión.

En cuanto a los acuerdos que inadmitieron las interpelaciones 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013, el Fiscal expone que el acuerdo inicial de inadmisión no contiene una motivación específica y suficiente que explique por qué dichas iniciativas no cumplen con el requisito de referirse a cuestiones de política general. Asimismo, aduce que el acuerdo de fecha 26 de febrero, que desestimó los escritos de reconsideración, no hace ningún tipo de valoración respecto de las alegaciones que en dichos escritos se formulan, limitándose a reiterar la causa de inadmisión ya expuesta. En consecuencia, el Fiscal sostiene que los acuerdos impugnados carecen de la motivación específica e individualizada necesaria para restringir una facultad vinculada al ejercicio del *ius in officium*, con la consiguiente vulneración del art. 23.2 CE.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra una serie de acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, por los que se inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia.

El demandante de amparo considera que los acuerdos impugnados vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente dichos acuerdos de inadmisión han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas e interpelaciones, facultades que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que en el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa a actuar de filtro de dichas iniciativas parlamentarias, más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de sus elementos formales, de modo que, como se expone con más detenimiento en los antecedentes de esta Sentencia, el recurrente entiende que los motivos esgrimidos por la Mesa de la Cámara para inadmitir la referidas iniciativas, además de ser insuficientes, exceden del ámbito de control que tiene atribuido el órgano rector, por cuanto tienen que ver con valoraciones jurídicas de oportunidad, impidiendo la tramitación de iniciativas parlamentarias correctamente planteadas, erigiéndose de esta forma en un obstáculo para el ejercicio de la función representativa e impidiendo el debate sobre asuntos de indudable interés público.

El Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado el derecho del recurrente a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE, de acuerdo con las razones expuestas de forma más detallada en los antecedentes de esta Sentencia.

La Asamblea de Madrid formuló alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al haberse efectuado una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, solicita que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por los artículos 49.1 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Subsidiariamente la representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita que se dicte Sentencia denegando el amparo, al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario examinar las objeciones de inadmisibilidad alegadas por la representación procesal de la Asamblea de Madrid. En este sentido debemos señalar, en primer lugar, que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE durante la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso) siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental del todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2 y 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, entre otras).

En segundo lugar, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, no sólo que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (*ex* art. 49.1 LOTC), sino que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [*ex* art. 50.1 b) LOTC]. Con respecto al cumplimiento de la carga del demandante de realizar la indicada justificación, debemos señalar que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el demandante hace un esfuerzo argumental tendente a disociar los argumentos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2), cumpliendo así con el requisito derivado del art. 49.1 LOTC. Por lo que se refiere a la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, debemos recordar que se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal, *ex* art. 50.1 b) LOTC, atendiendo para ello a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

En este sentido, los amparos parlamentarios, *ex* art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son susceptibles de fiscalización por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del Grupo en el que se integra.

Por lo expuesto, las dos causas de inadmisión anteriormente referidas y aducidas por los Letrados de la Asamblea de Madrid deben ser rechazadas.

3. Entrando ya en el análisis de fondo del recurso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si los acuerdos de la Asamblea de Madrid de no admitir a trámite las iniciativas parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia han vulnerado el derecho del recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Su resolución requiere, en primer término, traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales, para ponerla en conexión con la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada, entre otras muchas, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.

Tal como proclama la penúltima de estas Sentencias: “el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos ‘a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes’, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6 y 40/2003, FJ 2, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)… Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, *ex* art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” (STC 40/2003, FJ 2).

Asimismo hemos recordado que no vulnera aquel *ius in officium*, el ejercicio de la función de control por las Mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, “siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política” (STC 40/2003, FJ 2). Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario la verificación será siempre formal, de modo que “cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión” del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también “el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)” (STC 40/2003, FJ 2).

4. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas teniendo en cuenta la normativa configuradora de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria que, en este caso, está constituida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El Estatuto de Autonomía, en lo que a iniciativas parlamentarias se refiere, se limita a recoger en su art. 16.2 que “el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones”, añadiendo que el Reglamento regulará el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Comenzando por el análisis de las preguntas rechazadas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a recoger, en el art. 191: “1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno. 2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Consejo de Gobierno”.

Asimismo, el art. 192 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone: “1. Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa. 2. El escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Asamblea algún documento o a informarle acerca de algún extremo. 3. La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas de acuerdo con lo establecido en este artículo, comprobando en particular el cumplimiento de los requisitos siguientes: a) Las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos que, por su naturaleza, sean incluibles en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del presente Reglamento, serán calificadas como solicitudes de información al amparo de lo dispuesto en dicho artículo. b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid. c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria. d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. e) No serán admitidas a trámite las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias. f) En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en Comisión. g) Podrán acumularse a efectos de tramitación las preguntas de igual naturaleza relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí”.

De acuerdo con lo expuesto, la decisión de la Mesa no parece apoyarse en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues las preguntas inadmitidas, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, no resultan ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del diputado recurrente u “otra persona singularizada”, ni contienen expresiones contrarias “a las reglas de la cortesía parlamentaria”, ni consta que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente reiterar que este Tribunal ha venido sosteniendo que “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada).

Así, las preguntas 98-2013, 99-2013, 100-2013 y 104-2013 fueron inadmitidas “por contener un juicio de valor”, pero tal causa de inadmisión no se contempla en el Reglamento de la Asamblea, y, como indica el Ministerio Fiscal, la Mesa no aporta ninguna otra motivación expresa y suficiente para inadmitir dichas iniciativas y para desestimar los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión. Tampoco se desprende del Reglamento de la Asamblea que las preguntas parlamentarias hayan de versar exclusivamente sobre materias objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma, causa por la que se inadmiten las preguntas 95-2013, 97-2013, 101-2013, 102-2013, 106-2013 y 115-2013.

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las preguntas formuladas, han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3 y 44/2010, FJ 4).

5. Por último, corresponde analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron “por no corresponderse con una cuestión de política general”, las interpelaciones al Gobierno 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11/-2013, decisión que fue confirmada mediante acuerdo desestimatorio de la reconsideración, de 26 de febrero de 2013.

Pues bien, las interpelaciones, junto con las preguntas, se conforman como tradicionales instrumentos de control e información parlamentaria y, en la Asamblea de Madrid, forman parte del *ius in officium* de los representantes y de los propios Grupos, pues el art. 199 del Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye la facultad de plantearlas a ambas instancias. A diferencia de las preguntas, cuyo contenido es más concreto, las interpelaciones tienen una naturaleza más general sin perjuicio de que en el presente caso haya de atenderse a la concreta configuración que haya realizado el Reglamento de la Cámara. En este sentido, el control formal de admisión puede modularse materialmente sólo si así lo ha establecido el Reglamento parlamentario pues, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, a la Mesa sólo le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

Así, respecto de su contenido, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a disponer que las interpelaciones “versarán sobre los motivos o propósitos de la actuación del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería en cuestiones de política general” (art. 200.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), limitando la admisión solamente respecto de aquellas iniciativas que contengan expresiones contrarias a la cortesía parlamentaria o que resulten reiterativas de otras sustanciadas a lo largo del mismo periodo de sesiones (art. 200.2, letras b y c), el resto de las disposiciones reglamentarias vienen referidas a la tramitación parlamentaria una vez admitida la interpelación.

En consecuencia, a la vista del tenor literal de las interpelaciones inadmitidas, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, el rechazo *a limine* de las mismas con la mera afirmación de que “no se trata de una cuestión de política general” impide conocer, como también indica el Fiscal, las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a estimar que el contenido de las mismas no forman parte de la actuación del Consejo de Gobierno. Así, constituyendo la motivación de las resoluciones parlamentarias impugnadas un elemento esencial para enjuiciar el correcto ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, su ausencia impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a afirmar que no estamos ante una cuestión de política general.

La falta de motivación adecuada y suficiente ha sido destacada por este Tribunal en otros casos semejantes, unido a la obligación de interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes (STC 141/2007, FJ 5), lo que habría obligado, en principio, a su admisión a trámite, si bien la falta de fundamentación de las resoluciones parlamentarias, que no puede ser subsanada mediante las alegaciones realizadas por los Letrados de la Asamblea de Madrid en el presente recurso de amparo, impide ahondar en este momento en el control material de las mismas (SSTC 74/2009, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4 y 27/2011, de 14 de marzo, FJ 6).

En atención a lo expuesto, hemos de declarar que los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las citadas interpelaciones parlamentarias, han vulnerado el derecho fundamental del recurrente y del Grupo Parlamentario al que representa a la participación política garantizado por el art. 23.2 CE, impidiendo además al Pleno de la Asamblea de Madrid debatir y pronunciarse sobre las mismas.

6. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra todos los acuerdos impugnados de la Asamblea de Madrid, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo, pues, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no cabía adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado (por todas, SSTC 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 74/2009, FJ 5 y 44/2010, FJ 6), en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del Diputado recurrente en amparo, tal como éste interesa.

En tal sentido, declaramos la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno núms. 95-2013, 97-2013, 98-2013, 99-2013, 100-2013, 101-2013, 102-2013, 104-2013, 106-2013 y 115-2013; la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra las anteriores inadmisiones; la nulidad de los acuerdos de 4 de febrero de 2013 que inadmitieron las interpelaciones núms. 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013; y la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra estas últimas inadmisiones. Se acuerda la retroacción del procedimiento al trámite en que ha de proveerse a la admisión de las iniciativas parlamentarias mencionadas, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

2º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno núms. 95-2013, 97-2013, 98-2013, 99-2013, 100-2013, 101-2013, 102-2013, 104-2013, 106-2013 y 115-2013; la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra las anteriores inadmisiones; la nulidad de los acuerdos de 4 de febrero de 2013 que inadmitieron las interpelaciones núms. 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013, y la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra estas últimas inadmisiones.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión de 4 de febrero de 2013, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 202/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:202

Recurso de amparo 4140-2013. Promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre inadmisión de distintas solicitudes de comparecencia y una proposición no de ley.

Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003).

1. Los acuerdos impugnados, que inadmitieron a trámite una proposición no de ley mediante argumentos de índole material, han cercenado el derecho del recurrente a ejercer las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere *ex* art. 23 CE, pues la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, impidiendo además al Pleno la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta (SSTC 38/1999, 40/2003) [FFJJ 4, 5]. [FFJJ 4, 5].

2. La facultad de solicitar comparecencias ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, 33/2010) [FJ 4].

3. Los órganos parlamentarios deben motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, 40/2003) [FJ 5].

4. Doctrina sobre la incidencia de las decisiones de las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión de escritos y documentos sobre el *ius in officium* del cargo parlamentario (SSTC 177/2002, 40/2003). [FJ 3].

5. Doctrina sobre la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los parlamentarios (SSTC 40/2003, 78/2006) [FJ 5].

6. Doctrina sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, art. 23.1 CE (SSTC 5/1983, 78/2006) [FJ 3].

7. Los amparos parlamentarios, al igual que los amparos electorales, se sitúan en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 155/2009) [FJ 2].

8. A diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política [FJ 6].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4140-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (GUPyD) en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez y defendido por el Letrado don Andrés Herzog Sánchez, contra los siguientes Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 25 de febrero de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 216/13, 218/13, 220/13 y 221/13, y de 25 de marzo de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 4 de marzo de 2013 por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 215/13, 217/13, 219/13, 224/13, 238/13, 239/13 y 260/13, y de 25 de marzo de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 19 de marzo de 2013 por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 299/13 y 300/13, y de 15 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 1 de abril de 2013 por el que se inadmitió a trámite las solicitud de comparecencia 417/13, y de 22 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración; y de 4 de marzo de 2013, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley 28/13, así como el Acuerdo de 1 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 3 de julio de 2013.

2. El recurso tiene su origen en la inadmisión, por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de las iniciativas parlamentarias que a continuación se relacionan.

a) Por acuerdos de 25 febrero de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite las siguientes solicitudes de comparecencia:

— Comparecencia 216-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Trasportes, Infraestructura y Vivienda ante el Pleno, con el objeto de informar sobre “las previsiones de infraestructuras de esa Consejería con motivo de la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 218-2013, por la que se solicitaba la comparecencia de la Sra. Consejera de Empleo, Turismo y Cultura ante el Pleno, cuyo objeto era “previsiones de creación de empleo de esa Consejería con motivo de la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 220-20213, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, cuyo objeto era informar sobre las “previsiones de su Consejería sobre el impacto fiscal que tendrá la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 221-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, cuyo objeto era “previsiones de su Consejería sobre el impacto en la competencia que tendrá la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

Respecto de estas cuatro iniciativas la Mesa acuerda “su no admisión a trámite por referirse su objeto a previsiones y explicaciones técnicas imposibles de realizar en este momento al ser Eurovegas aún un proyecto”. Frente a los anteriores acuerdos de inadmisión el Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. La Mesa de la Asamblea de Madrid desestimó, por acuerdo de 25 de marzo de 2013, los escritos de reconsideración presentados y confirmó los acuerdos iniciales limitándose a reiterar el motivo de inadmisión expresado en dichos acuerdos, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

b) Por acuerdo de 4 de marzo de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite las siguientes solicitudes de comparecencia:

— Comparecencia 215-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, cuyo objeto era informar sobre las “previsiones de su Consejería sobre el impacto en la competencia que tendrá la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 217-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Trasportes, Infraestructuras y Vivienda ante la Comisión de Trasportes, Infraestructuras y Vivienda, cuyo objeto era “previsiones de infraestructuras de esa Consejería con motivo de la implantación en la CAM del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 219-2013, por la que se solicitaba la comparecencia de la Sra. Consejera de Empleo, Turismo y Cultura ante la Comisión de Empleo, Turismo y Cultura, cuyo objeto era “previsiones de creación de empleo de esa Consejería con motivo de la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 224-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, cuyo objeto era informar sobre las “previsiones de su Consejería sobre el impacto fiscal que tendrá la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 238-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ante el Pleno, cuyo objeto era “previsiones de su Consejería sobre el impacto urbanístico con motivo de la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 239-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ante la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuyo objeto era “previsiones de su Consejería sobre el impacto urbanístico con motivo de la implantación en la Comunidad de Madrid del macrocomplejo Eurovegas”.

— Comparecencia 260-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, cuyo objeto era informar sobre la “evolución de las negociaciones entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y las Vegas Sands, a efectos de convocar el concurso público para la puesta en marcha de Eurovegas bajo la figura legal de centro integrado de desarrollo”.

Respecto de estas iniciativas la Mesa acuerda su no admisión a trámite por referirse su objeto a previsiones y explicaciones técnicas imposibles de realizar al ser Eurovegas “una mera voluntad empresarial”, salvo en el caso de la comparecencia 260-2013, cuyo motivo de inadmisión fue “que el objeto de la comparecencia contenía un juicio de valor”. Frente a los anteriores acuerdos de inadmisión el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que fue desestimado por acuerdo de 25 de marzo de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid “por advertir la existencia de un error material en su contenido, al no haberse adoptado los acuerdos a los que se refiere el escrito en la Mesa de 25-02-13, sino en la Mesa de 4-03-13 así como la comunicación de este acuerdo al Grupo autor”.

c) Por acuerdo de 19 de marzo de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite las siguientes solicitudes de comparecencia:

— Comparecencia 299-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, cuyo objeto era “evolución de las conversaciones entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y las Vegas Sands a efectos de la implantación en la Comunidad de Madrid de Eurovegas”

— Comparecencia 300-2013, por la que se solicitaba la comparecencia del Sr. Consejero de Economía y Hacienda ante la Comisión de Presupuestos Economía y Hacienda cuyo objeto era “evolución de las conversaciones entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y las Vegas Sands a efectos de la implantación en la Comunidad de Madrid de Eurovegas”.

Respecto de estas iniciativas la Mesa acuerda su inadmisión a trámite al “no existir conversaciones para la implantación del Proyecto Eurovegas entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y las Vegas Sands y referirse su objeto a una mera voluntad empresarial”. Frente a los anteriores acuerdos de inadmisión el Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que fueron desestimados por acuerdo de 15 de abril de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid, reiterando el motivo de inadmisión expresado en dichos acuerdos, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

d) Por acuerdo de 1 de abril de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite la comparecencia 417-2013 respecto de don F.R.J., Magistrado Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 25 de Madrid, ante la Comisión de Asuntos Sociales, cuyo objeto era “puntos de Encuentro Familiar de la Comunidad de Madrid, con motivo de la reorganización anunciada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, por vía art. 211 RAM”.

La Mesa acordó su inadmisión a trámite “por no proceder el sometimiento a control parlamentario de los órganos jurisdiccionales”. Frente dicho acuerdo de inadmisión el Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración que fue desestimados por acuerdo de 22 de abril de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid, reiterando el motivo de inadmisión expresado en dicho acuerdo, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

e) Por acuerdo de 4 de marzo de 2013, la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite la proposición no de ley 28/13 presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia cuyo objeto era “la Asamblea de Madrid insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que en el plazo de un mes presente ante la Asamblea una estrategia contra el nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos conforme a las indicaciones que se especifican para su tramitación ante el Pleno”.

La Mesa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid acordó su inadmisión a trámite por “contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en el nombramiento de cargos públicos” y “por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 RAM”. Frente a dicho acuerdo el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración que fue desestimado por acuerdo de 1 de abril de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid, reiterando el motivo de inadmisión expresado en dicho acuerdo, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

3. La demanda se plantea al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tiene por objeto la impugnación de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid anteriormente referidos, al entender el recurrente que vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente esas decisiones han impedido de forma arbitraria la formulación de solicitudes de comparecencias y de una proposición no de ley, que forman parte del núcleo esencial de la función representativa del Diputado recurrente y del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, aduciendo que el órgano rector de la Cámara ha fundado sus resoluciones en un juicio de oportunidad política y que viene inadmitiendo, de forma reiterada, la presentación de iniciativas parlamentarias por parte del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, lo que ha dado lugar a la interposición de diversos recursos de amparo.

Así, tras exponer parte de la jurisprudencia de este Tribunal acerca del art. 23 CE, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, afirmando que la Mesa se ha excedido en su interpretación de dicha norma, constriñendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia e impidiendo de forma arbitraria la tramitación de iniciativas parlamentarias que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos. En consecuencia, se solicita la nulidad de cada uno de los acuerdos firmes anteriormente citados.

Más en concreto, en relación con la inadmisión de las comparecencias por no existir conversaciones entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y Las Vegas Sands y referirse su objeto a una mera voluntad empresarial, el recurrente aduce que a lo largo de los meses precedentes se realizaron declaraciones públicas por parte de miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid en las que se evidenciaba de forma clara la existencia de un grado de conocimiento acerca del previsible impacto que tendría el proyecto Eurovegas, así como la existencia de contactos y negociaciones entre el Gobierno y la empresa, razón suficiente como para que fuera objeto de conocimiento por la Asamblea de la Comunidad, en ejercicio de su función de control del Gobierno, añadiendo que el 9 de febrero, con motivo de la visita del Presidente de la Comunidad a los terrenos de Alcorcón donde se iba a ubicar el complejo Eurovegas, se recogieron, tanto en la web de la Comunidad de Madrid, como en la página del Presidente de la Comunidad, diversas declaraciones en torno a Eurovegas, de interés para la Comunidad de Madrid. El recurrente concluye que, en todo caso, la caracterización como proyecto de la implantación del complejo no implica, en modo alguno, que deba escapar del control de carácter político en sede parlamentaria.

En cuanto a la inadmisión de la comparecencia 417-2013, con el objeto de que un Magistrado informara como experto, acerca de los puntos de encuentro familiar en la Comunidad de Madrid con motivo de la reorganización de esta materia, se aduce que no cabe interpretación alguna del tenor literal de la iniciativa presentada que permita confundir su objeto con el del control de órgano jurisdiccional alguno, sino que el motivo de la comparecencia lo constituye, de forma inequívoca, la obtención de información y asesoramiento previstos en el artículo 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid por parte de un experto en la materia, lo que queda acreditado por la parte recurrente aportando el currículum del compareciente.

Por último, en relación con la proposición no de ley rechazada, el recurrente aduce que la misma se ajusta a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Cámara y que tanto el acuerdo de inadmisión, como el que desestimó la solicitud de reconsideración, adolecen de falta de motivación expresa, suficiente y adecuada, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al desconocerse las razones por las que la Mesa entiende que la iniciativa contiene un juicio de valor.

En el escrito de demanda se justifica la trascendencia constitucional del recurso argumentando que, de ser admitido a trámite, permitirá al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad que tiene la Mesa de la Asamblea de Madrid para inadmitir propuestas de los diputados y grupos parlamentarios y evitar así el elevado grado de arbitrariedad que muestran sus decisiones, añadiendo que, dado que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, el recurso de amparo aparece como el único remedio posible para defender no sólo los derechos de representación política de los diputados integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, sino también la separación de poderes y la democracia en la Comunidad de Madrid frente a una reiterada inadmisión de iniciativas parlamentarias planteadas por el recurrente y que ha impedido debates esenciales en la Asamblea sobre asuntos de interés público.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 7 de abril de 2014, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente de la Asamblea de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de mayo de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados del cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, mediante escrito registrado el 16 de junio de 2014, formularon sus alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al respecto al haberse efectuado, a su juicio, una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, interesan que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional por parte de los recurrentes (*ex* art. 49.1 LOTC) y por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por el art. 50.1 LOTC. Subsidiariamente solicitan que se dicte Sentencia denegando el amparo, al entender que no ha existido vulneración, en ninguno de los supuestos cuestionados, de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE.

Expuestos los óbices de admisibilidad anteriormente referidos, los representantes de la Asamblea de Madrid ponen de manifiesto que el presente recurso se incardina en una estrategia articulada por el recurrente para poner en tela de juicio la función de la Mesa de la Asamblea de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios, añadiendo que, de ser cierto el entramado de arbitrariedades que se denuncian en la demanda de amparo y que se exponen para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, el recurrente debería haber acudido a la jurisdicción penal, ejerciendo las acciones oportunas contra las personas responsables. Los letrados afirman, asimismo, que dado que el recurso no goza de especial trascendencia constitucional, se pone en práctica una estrategia procesal que comprende la denuncia de arbitrariedad para intentar justificar, sin éxito, dicha trascendencia.

Sobre los motivos sustantivos o de fondo del recurso, y comenzando con las comparecencias inadmitidas, los Letrados alegan que los acuerdos de la Mesa se ajustan a Derecho en virtud de lo dispuesto en el art. 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid y están debidamente motivados, sin que se hayan cercenado las facultades de los parlamentarios incardinadas en el seno del *ius in officium* del artículo 23 CE, al entender que queda suficientemente motivada la inadmisión por ser el objeto de las mismas “previsiones y explicaciones técnicas imposibles de realizar en este momento al ser Eurovegas aún un proyecto” o por contener su objeto “un juicio de valor” o “por referirse su objeto a una mera voluntad empresarial”. En relación con la inadmisión de la comparecencia 417-2013, la defensa de la Mesa aduce que con este acuerdo “se trata de evitar el control parlamentario de los órganos jurisdiccionales, consecuencia derivada de la separación de poderes”, por lo que la decisión de la Mesa está debidamente motivada, añadiendo que tal comparecencia sería procedente si tuviera lugar en el seno de la Subcomisión para el estudio de la conciliación de la vida familiar y laboral, pero no es el caso.

Por último, y en relación con la proposición no de ley rechazada, los Letrados de la Asamblea de Madrid sostienen que del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Cámara se deriva una interpretación según la cual se habilita a la Mesa para que pueda desarrollar un control material de este tipo de iniciativas, evitando que la Cámara tenga que pronunciarse sobre conflictos o problemas que no son de su estricta competencia o no sean producto del ejercicio de la función de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, y, en este marco, afirman que la inadmisión de la iniciativa está debidamente motivada y es conforme a Derecho, por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en el nombramiento de cargos públicos.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 17 de junio de 2014, en el que ha interesado que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado al recurrente y al Grupo Parlamentario al que representa, el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso y constatar que en el presente caso se cumplen todos los requisitos de legitimación necesarios para que el recurrente actúe en su propio nombre y en el del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, el Fiscal entra en la cuestión de fondo recordando, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal respecto de los derechos recogidos en el art. 23.2 CE y analizando, en segundo término, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron la solicitud de las catorce comparecencias parlamentarias presentadas.

En este sentido, el Ministerio Fiscal reproduce los preceptos del Estatuto de Autonomía de Madrid y del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia, concluyendo que la Mesa de la Asamblea, al inadmitir las referidas comparecencias, ha realizado un control material o de contenido que ha excedido de la función que le corresponde de conformidad con la normativa aplicable, restringiendo de manera ilegítima los derechos que integran el núcleo de la función parlamentaria de los recurrentes, toda vez que la causa de denegación que se recoge en los acuerdos iniciales de inadmisión se refiere a cuestiones de naturaleza material (al inadmitir las comparecencias solicitadas por referirse a un proyecto o estar referidas a un acto de voluntad empresarial) y no limitarse a comprobar, como le compete a la Mesa, los requisitos formales de la iniciativa. Añadiendo que los acuerdos firmes que desestimaron los escritos de reconsideración carecen de una motivación expresa y suficiente, dado que no contienen ninguna referencia o valoración que permita conocer las razones de tal decisión, ni tienen en cuenta las alegaciones elevadas por el recurrente.

Más en concreto, el Fiscal alega que, en el acuerdo de fecha 25 de marzo de 2013 que desestima la reconsideración formulada, la Mesa se limita a reiterar el motivo inicial de inadmisión en relación con las comparecencias 216-2013, 218-2013 220-2013 y 221-2013, lo cual, a su juicio, resulta una motivación claramente insuficiente a la luz de la doctrina de este Tribunal. Por otra parte, en relación con las comparecencias 215-2013, 217-2013, 219-2013, 224-2013, 238-2013, 239-2013 y 260-2013, el acuerdo se limita a inadmitir a trámite el escrito de reconsideración por advertir un error en la fecha del acuerdo recurrido, lo que es calificado por el Fiscal como de un rigorismo excesivo por parte de la Mesa, toda vez que las referidas comparecencias estaban correctamente identificadas en el escrito de reconsideración y el portavoz del Grupo Unión Progreso y Democracia presentó escrito de fecha 8 de abril, corrigiendo dicho error.

El Fiscal también se refiere a la solicitud de comparecencia 417-2013, presentada respecto del Magistrado Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 25 de Madrid ante la Comisión de Asuntos Sociales, afirmando que “el Acuerdo de la Mesa resulta ilógico y arbitrario al denegar la solicitud alegando, sin ningún tipo de razonamiento o justificación, la pretensión de control del órgano jurisdiccional cuando la solicitud de comparecencia del Magistrado estaba formulaba en calidad de experto y a los efectos de informe, por tanto, dentro de las previsiones del art 211 RAM”, razones por las que entiende que los acuerdos de inadmisión de esta comparecencia también vulneraron el derecho del art 23.2 CE de los recurrentes.

Por último, en cuanto a los acuerdos que inadmitieron la proposición no de ley 28-2013, el Fiscal expone que el acuerdo inicial de inadmisión no contiene una motivación específica y suficiente que explique por qué el objeto de la proposición no de ley contiene un juicio de valor, estimando que dicha afirmación no constituye una justificación razonable para poder limitar legítimamente el derecho del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia a presentar dicha iniciativa, añadiendo que la Mesa ha realizado un control de carácter material sin que los preceptos del Estatuto de Autonomía o del Reglamento que regulan este tipo de iniciativas parlamentarias le hayan atribuido tal facultad, siendo la Asamblea el órgano competente para pronunciarse sobre esta materia. Asimismo, aduce que el acuerdo de 1 de abril de 2013, que desestimó el escrito de reconsideración, no hace ningún tipo de valoración respecto de las alegaciones que en dichos escritos se formulan, limitándose a reiterar la causa de inadmisión ya expuesta.

En consecuencia, el Fiscal sostiene que los acuerdos impugnados restringen inmotivadamente una facultad vinculada al ejercicio del *ius in officium* del recurrente y del Grupo Parlamentario al que representa, con la consiguiente vulneración del art. 23.2 CE.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra una serie de acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, por los que se inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia.

El demandante de amparo considera que los acuerdos impugnados vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente dichos acuerdos de inadmisión han impedido de forma arbitraria la celebración de varias comparecencias solicitadas y de la tramitación y toma de postura sobre una proposición no de ley que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que en el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa a actuar de filtro de dichas iniciativas parlamentarias, más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de sus elementos formales, de modo que, como se expone con más detenimiento en los antecedentes de esta Sentencia, el recurrente entiende que los motivos esgrimidos por la Mesa de la Cámara para inadmitir la referidas iniciativas, además de ser insuficientes, exceden del ámbito de control que tiene atribuido el órgano rector, por cuanto tienen que ver con valoraciones jurídicas de oportunidad, impidiendo la tramitación de iniciativas parlamentarias correctamente planteadas, hasta el punto de erigirse en un obstáculo para el ejercicio de la función representativa por haber impedido el debate sobre asuntos de indudable interés público.

El Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y que se declare la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado el derecho del recurrente a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE, de acuerdo con las razones expuestas de forma más detallada en los antecedentes de esta Sentencia.

La Asamblea de Madrid formuló alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al haberse efectuado una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa y, en su defecto, solicita que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por los artículos 49.1 y 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Subsidiariamente la representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita que se dicte Sentencia denegando el amparo, al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario examinar las objeciones de inadmisibilidad alegadas por la representación procesal de la Asamblea de Madrid. En este sentido debemos señalar, en primer lugar, que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE durante la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso) siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2, y 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, entre otras).

En segundo lugar, y en relación con la especial trascendencia constitucional del recurso, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, por un lado, que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (*ex* art. 49.1 LOTC) y, por otro, que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [*ex* art. 50.1 b) LOTC]. Con respecto al cumplimiento de la carga del demandante de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso debemos señalar que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el demandante hace un esfuerzo argumental tendente a disociar los argumentos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2), cumpliendo así con el requisito derivado del art. 49.1 LOTC. Por lo que se refiere a la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, debemos recordar que se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal, *ex* art. 50.1 b) LOTC, atendiendo para ello a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

En este sentido, los amparos parlamentarios, *ex* art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son objeto de fiscalización por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva respecto de la valoración de la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra. Por otra parte, el presente recurso se inserta en una serie de demandas de amparo presentadas por el mismo recurrente, en las que se denuncia un proceder continuado del órgano rector de la Asamblea de Madrid lesivo del derecho fundamental cuya tutela se reclama y que justificaría la intervención de este Tribunal.

Por lo expuesto, las dos causas de inadmisión anteriormente referidas y aducidas por los Letrados de la Asamblea de Madrid deben ser rechazadas.

3. Entrando ya en el análisis de fondo del recurso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si los acuerdos de la Asamblea de Madrid de no admitir a trámite las iniciativas parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia han vulnerado el derecho del recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Su resolución requiere, en primer término, traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales, para ponerla en conexión con la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada, entre otras muchas, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, recogida de modo sintético en la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6 y 40/2003, FJ 2, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios *ex* art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2, 177/2002 FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Ahora bien, ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, *ex* art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

b) En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesan, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución, al bloque de la constitucionalidad y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, FJ 3; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

En suma, la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho (SSTC 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2). Finalmente, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2).

4. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas teniendo en cuenta la normativa configuradora de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria que, en este caso, está constituida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El Estatuto de Autonomía, en lo que a iniciativas parlamentarias se refiere, se limita a recoger en su art. 16.2 que “el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones”, añadiendo que el Reglamento regulará el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Comenzando por el análisis de las comparecencias rechazadas debemos señalar, en primer lugar, que el art 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el que se basan expresamente los acuerdos de inadmisión impugnados, establece que corresponde a la Mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento”, siendo en esta primera fase de calificación y admisión a trámite en la que hay que situar el análisis de los acuerdos recurridos. Así, una vez pasado el filtro formal que prevé el citado art. 49.1 c) del Reglamento en materia de comparecencias, el Reglamento de la Cámara se limita a recoger, en el art. 208: “1. Los miembros del Consejo de Gobierno comparecerán ante el Pleno para informar sobre un asunto determinado de su competencia: a) A petición propia. b) Por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En este caso, el acuerdo de comparecencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados”, y, el art. 209 del Reglamento, que: “1. Los miembros del Consejo de Gobierno comparecerán ante las Comisiones para informar sobre un asunto determinado de su competencia: a) A petición propia … b) Por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 c) y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 70.2 de este Reglamento. El acuerdo de comparecencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente”. En consecuencia, a la vista de los preceptos reproducidos, a la Mesa en esta fase del procedimiento parlamentario [*ex* art. 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid] sólo le corresponde analizar los requisitos de legitimación, así como el ámbito de competencia del requerido, sin que le corresponda rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material.

En segundo término, debemos recordar que este Tribunal se ha ocupado ya en otras ocasiones de la naturaleza de la facultad parlamentaria de instar la comparecencia de determinadas personas y de su régimen jurídico. Con carácter general hay que entender que estas iniciativas cuando, como sucede en este caso, aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara, se integran en el *ius in officium* del representante. En concreto, respecto a las solicitudes de comparecencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que, “en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE” (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003 de 1 de diciembre, FJ 5 y 33/2010, de 19 de junio, FJ 5). Por ello, como dijimos en el ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2, “la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera, STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)”.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron un total de catorce solicitudes de comparecencia presentadas por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. Trece de esas solicitudes eran respecto de distintos miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid y una de ellas se formuló respecto de una persona que no pertenecía a la organización institucional de dicha Comunidad Autónoma, de conformidad con lo establecido en el art 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Por lo que se refiere a las solicitudes de comparecencia de miembros del Consejo de Gobierno, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de fechas 25 febrero, 4 de marzo, y 19 de marzo de 2013, que inadmitieron las solicitudes de comparecencia (unas en Comisión y otras en Pleno), 216-2013, 218-2013, 220-2013, 221-2013, 215-2013, 217-2013, 219-2013, 224-2013; 238-2013; 239-2013; 299-2013 y 300-2013, expresaron como motivo de inadmisión el hecho de referirse su objeto a previsiones y explicaciones técnicas imposibles de realizar “por ser aún Eurovegas un simple Proyecto”, o referirse su objeto “a una mera voluntad empresarial”. En el caso de la solicitud de comparecencia 260-2013, el motivo expresado fue “que el objeto de la comparecencia contenía un juicio de valor”. Pues bien, en todos estos casos, un examen de la formulación de las distintas comparecencias, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, desvela que todas ellas se dirigían a que los comparecientes informaran sobre previsiones de infraestructuras, de creación de empleo, impacto fiscal, impacto sobre la competencia, impacto urbanístico, convocatoria de concurso público para la puesta en marcha en la Comunidad de Madrid del “macrocomplejo Eurovegas” bajo la forma de centro integrado de desarrollo, así como de las conversaciones mantenidas entre el Gobierno de la Comunidad y Las Vegas Sands a efectos de la implantación en la Comunidad de Madrid del referido “macrocomplejo”.

Así, el contenido de las referidas iniciativas se ajusta a lo dispuesto en los arts. 208.1 y 209.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en lo que se refiere a los requisitos de legitimación y al ámbito de competencia del requerido, sin que le corresponda a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario [*ex* art 49.1 c) del Reglamento], rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante los argumentos de índole material anteriormente reproducidos. De esta forma, las resoluciones de rechazo de la Mesa, además de extralimitarse en su función de calificación y admisión realizando un juicio de índole material que le está vedado, han contravenido la legalidad parlamentaria al hurtar a los órganos competentes la facultad de adoptar, en su caso, el acuerdo de requerir la comparecencia, lo que ha conllevado también la vulneración del *ius in officium* del grupo parlamentario proponente.

Por otra parte, en los acuerdos que desestima la reconsideración formulada en relación con las comparecencias 216-2013, 218-2013, 220-2013 y 221-2013, la Mesa se limita a reiterar los motivos de inadmisión anteriormente expuestos, sin dar respuesta a las alegaciones concretas elevadas por la parte recurrente, por lo que ha de extenderse a estas resoluciones la argumentación anteriormente expuesta, insistiendo, además, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatus constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).

Respecto de las comparecencias 215-2013, 217-2013, 219-2013, 224-2013, 238-2013, 239-2013 y 260-2013, el acuerdo de fecha 25 marzo se limitó a inadmitir a trámite el escrito de reconsideración por advertir un error material al referirse en dicho escrito “al acuerdo de la Mesa de fecha 25 de febrero”, en vez de “al acuerdo de fecha 4 de marzo”, quedando, sin embargo, perfectamente identificadas en razón de su objeto y de su número de referencia las comparecencias cuya inadmisión se recurría. Pues bien, fundar el rechazo de la reconsideración exclusivamente en que el recurrente ha errado en la identificación de la fecha de la resolución del acuerdo recurrido es de un rigorismo inadmisible, como bien indica el Ministerio Fiscal, toda vez que quedan perfectamente identificadas las iniciativas cuya inadmisión se somete a reconsideración y porque la propia Mesa en su contestación identifica correctamente las iniciativas en cuestión, con lo que se está indicando que conoce perfectamente a qué supuesto concernía el escrito de reconsideración, siendo de aplicación el principio de interpretación más favorable cuando, como es el caso, está en juego el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

Por último, debemos referimos a la solicitud de comparecencia 417-2013, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia respecto de don F.R.J., Magistrado Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 25 de Madrid, ante la Comisión de Asuntos Sociales, cuyo objeto era “puntos de Encuentro Familiar de la Comunidad de Madrid, con motivo de la reorganización anunciada por el Gobierno de la Comunidad”. En este sentido, el art. 211 del Reglamento establece: “Otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente”.

De acuerdo con el precepto recurrido, la motivación expresada por la Mesa como causa de inadmisión, tanto en el acuerdo inicial, como en el que resuelve la solicitud de reconsideración, no puede considerarse como una motivación adecuada y coherente con el tipo de solicitud formulada al amparo del art 211 del Reglamento, pues la solicitud de comparecencia del Magistrado era a los efectos de informar como experto sobre los puntos de encuentro familiar en la Comunidad de Madrid, con motivo de la reorganización de esta materia anunciada por el Gobierno de la Comunidad. El acuerdo de la Mesa resulta ilógico al denegar la solicitud razonando que “no procede el sometimiento a control parlamentario de los órganos jurisdiccionales”, cuando la solicitud de comparecencia del Magistrado estaba formulada en calidad de experto y a los efectos de informe, y, por tanto, dentro de las previsiones del art. 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las comparecencias solicitadas, han cercenado indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de reiterar que la facultad de solicitar comparecencias pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, como ya se ha expuesto.

5. Por último, corresponde analizar el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de marzo 2013, que inadmitió a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, por “contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en el nombramiento de cargos públicos” y “por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 RAM”, así como el acuerdo de 1 de abril de 2013, que desestimó el escrito de reconsideración y que se limitó a reiterar el motivo ya expresado en el acuerdo de fecha 4 de marzo, sin hacer ninguna referencia o consideración respecto de las razones aducidas por los recurrentes en el escrito de reconsideración.

Pues bien, el art. 205 del Reglamento confiere a los grupos parlamentarios la facultad de “presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea” y, en cuanto a su formulación, el art. 206 del Reglamento únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. La previsión normativa se completa con la posible acumulación de este tipo de iniciativas, a los efectos de su tramitación, cuando su objeto sea el mismo o semejante. En definitiva, de dicha regulación se colige que el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa.

Hemos de recordar, asimismo, que la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los representantes ha sido reconocida reiteradamente por la doctrina de este Tribunal, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y que se configura “como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (SSTC 40/2003, FJ 7 y 78/2006, FJ 3).

Así, como se ha expuesto, ninguna restricción material se deriva del art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni del art. 205 del Reglamento de la Asamblea de Madrid para la presentación de este tipo de iniciativas y, por consiguiente, no existe disposición alguna que proscriba, *a limine*, la admisión a trámite de proposiciones no de ley en función de los posibles juicios de valor que contengan. Por otra parte, como también indica el Ministerio Fiscal, del razonamiento con el que se acompaña a las resoluciones del órgano rector de la Cámara no es posible deducir la razón por la que la iniciativa “no se ajusta” a lo dispuesto en la normativa aplicable, lo que hace necesario insistir, como ya hemos hecho en el fundamento jurídico anterior, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).

La aplicación de la doctrina constitucional resumida en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, a la luz de los preceptos reglamentarios anteriormente citados, conduce a afirmar que los acuerdos impugnados han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno de la Asamblea de Madrid la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

6. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra todos los acuerdos impugnados de la Asamblea de Madrid, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo, pues, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no cabía adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado (por todas, SSTC 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 74/2009, FJ 5 y 44/2010, FJ 6), en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del Diputado recurrente en amparo, tal como éste interesa.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

2º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los siguientes acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 25 de febrero de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 216-2013, 218-2013, 220-2013 y 221-2013, y de 25 de marzo de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 4 de marzo de 2013 por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 215-2013, 217-2013, 219-2013, 224-2013, 238-2013, 239-2013 y 260-2013, y de 25 de marzo de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 19 de marzo de 2013 por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 299-2013 y 300-2013, y de 15 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 1 de abril de 2013 por el que se inadmitió a trámite las solicitud de comparecencia 417-2013, y de 22 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración; y de 4 de marzo de 2013, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley 28-2013, así como el acuerdo de 1 de abril de 2013, desestimatorio de la reconsideración.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión de 25 de febrero, 4 de marzo y 1 de abril, todos ellos de 2013, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 203/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:203

Cuestión de inconstitucionalidad 5802-2013. Planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el segundo párrafo del artículo 623.1 del Código penal.

Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

1. La deficiencia en el trámite de audiencia constituye una irregularidad procesal grave que conduce a entender incorrectamente sustanciada la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad y a apreciar que efectivamente concurre causa de inadmisión [FJ 2].

2. La tardía notificación a la acusación particular del trámite de alegaciones supone de facto la omisión del trámite de audiencia, tal y como dispone el art. 35.2 LOTC, y frustra su finalidad de articular la colaboración de las partes con el órgano proponente en el proceso de formación de la decisión sobre la pertinencia de proponer la cuestión (ATC 299/2005) [FJ 2].

3. No hay una divergencia manifiesta entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, 38/2014; ATC 57/2014) [FJ 2].

4. El trámite de audiencia previo al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad tiene la doble finalidad de garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, poniendo a disposición del Juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso, y de facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado (SSSTC 59/2008; AATC 108/1993, 13/2008) [FJ 2].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5802-2013, planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código Penal, por posible vulneración de los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y se han personado el Congreso y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 10 de octubre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento (recurso de apelación de juicio de faltas 27-2013), el Auto de 31 de julio de 2013 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal (CP), por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

2. Los antecedentes de la presente cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Doña Adela Ortiz Flores fue condenada en el juicio de faltas núm. 187-2013 seguido ante el Juzgado de Instrucción núm. 24 de Barcelona, por Sentencia de 25 de enero de 2013, como autora de una falta de hurto en grado de tentativa tipificada en los arts. 623.1, 15, 16 y 62 del Código penal, donde se le impuso la pena de diez días de localización permanente a cumplir en centro penitenciario. En el art. 623.1 CP se prevé la imposición de la pena de localización permanente (y no de la alternativa pena de multa), que el Juez puede disponer que se cumpla en centro penitenciario, en caso de perpetración reiterada de la falta de hurto (hurto cuyo valor no excede de los 400 €). Conforme a su párrafo segundo, “para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas”. El fundamento de Derecho séptimo de la Sentencia impuso la pena de localización permanente “dada la reiteración de faltas de hurto que constan en estas actuaciones”, constando en el fundamento de Derecho tercero que “el Ministerio Fiscal aporta documental acreditativa de su reiteración delictiva”.

b) La Sentencia fue recurrida en apelación mediante escrito redactado y firmado de puño y letra por la Sra. Ortiz, en el que solicita poder cumplir la localización permanente en casa o en multa o trabajos para la comunidad, por tener un hijo enfermo con una minusvalía muy alta al que tiene que cuidar, al tiempo que muestra su arrepentimiento por lo hecho.

c) Una vez finalizada la tramitación del recurso como el rollo de apelación núm. 27-2013, mediante providencia de 10 de junio de 2013, el Magistrado designado para conocer como órgano unipersonal del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó conceder a las partes personadas un plazo de diez días para formular alegaciones sobre la oportunidad de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal, por su posible contradicción con los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. En la providencia que acordó la apertura del trámite de audiencia, considera el proponente que “la mención ‘hayan sido o no enjuiciadas’ es contraria al derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 24.2 CE, al permitir que hechos que no hayan sido declarados probados por una Sentencia firme sean considerados como cometidos para aplicar la respuesta penal agravada”, lo cual implica, añade, “una violación del principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho”. La providencia se plantea que “hipotéticamente, cabría aventurar una posible ‘interpretación adecuadora’, que tendría más de operación reconstructiva, entendiendo que la citada mención ha de entenderse en el solo sentido de incluir los hechos que vayan a ser enjuiciados en el mismo procedimiento o los declarados probados en sentencia firme. Sin embargo, tal solución, a su juicio, forzaría la literalidad de la disposición y la génesis del precepto y tendría costes inasumibles desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y legalidad penal (artículo 25.1 CE), tanto en su vertiente formal (reserva de ley) como material (principio de taxatividad)”.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 26 de junio de 2013, sin entrar al fondo, pero recordando que no puede prosperar una cuestión que plantee dudas interpretativas, consideró que “la norma cuestionada es determinante para la resolución del recurso porque ha sido el art. 623.1 CP el precepto aplicado al caso de autos por el juzgador a quo y el que debe aplicar, en su caso, el juzgador ad quem, y que también el momento procesal es el oportuno, pues sólo resta dictar sentencia para concluir el rollo de apelación”. La apelante condenada dejó pasar el plazo sin presentar alegaciones.

e) El órgano judicial dictó Auto el 31 de julio de 2013 en el que acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal por posible vulneración de los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE.

f) La representación procesal de El Corte Inglés, como parte perjudicada que ejerció la acusación particular, presentó escrito el 8 de noviembre de 2013 en el que manifiesta que la providencia de 10 de junio de 2013 le fue notificada el 25 de octubre de 2013 al tiempo que se opone al planteamiento de la cuestión. Defiende que el fallo en apelación no depende de la validez de la norma cuestionada en tanto que la acusada ya había sido condenada en firme por dos faltas de hurto al tiempo de celebrarse la vista, lo que acredita con el testimonio de tres Sentencias de condena por falta de hurto y de su firmeza.

3. En la fundamentación jurídica del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las siguientes consideraciones:

a) Inicia el desarrollo del juicio de relevancia constitucional señalando como objeto de la cuestión la cláusula definitoria de la reiteración contenida en el párrafo segundo del art. 623.1 CP y, en concreto, señala como fuente de las posibles vulneraciones constitucionales que se refiera a las “infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas”. A esa expresión atribuye, de un lado, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y del principio de culpabilidad (cuya posible incardinación estaría en los arts. 10, 15, 24.2 y 25.1 CE) y, de otro lado, la del principio de legalidad penal y de seguridad jurídica (arts. 9.1 y 25.1 CE).

Concluye este juicio de relevancia, exponiendo que la expulsión o interpretación conforme a las exigencias constitucionales del cuestionado art. 623.1, párrafo segundo, CP conllevaría su estimación, pues impediría atender al dato de los antecedentes policiales por hurto que constan en el atestado en el que se asienta la aplicación de la figura de la reiteración. Por otro lado, sostiene también que el momento procesal es el oportuno, pues está concluso el procedimiento y se plantea dentro del plazo para dictar Sentencia resolutoria del recurso de apelación.

b) Posteriormente, el órgano judicial justifica la lesión del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE recordando que constituye un límite frente al legislador penal, que no puede introducir figuras delictivas basadas en hechos presuntos o en presunciones de culpabilidad. La dicción legal, que incluye faltas cometidas no enjuiciadas y enjuiciadas pero sin Sentencia firme, permite que hechos que no hayan sido declarados probados por una Sentencia firme sean considerados cometidos para aplicar la respuesta penal agravada, pues bastaría con acreditar que existen denuncias por faltas de hurto que han dado lugar a los correspondientes procedimientos en trámite o condenas previas no firmes. Asimismo considera que admitir que la acumulación de diversas denuncias o detenciones por presuntas faltas de hurto fuera suficiente para afirmar la condición de autor de las mismas en otro proceso (en el que se plantea la reiteración) viola el principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho, que excluye la sanción por el modo de ser o de conducirse en la vida y precisa una sentencia firme de condena previa la sustanciación de un proceso con todas las garantías.

c) Finalmente, el órgano judicial desarrolla la vulneración de los principios de legalidad penal y de seguridad jurídica, que vincula tanto a la propia norma como a la posibilidad de una interpretación conforme a la Constitución.

4. Por providencia de 11 de febrero de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y deferir a la Sala Segunda el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC así como dar traslado de las actuaciones recibidas, como dispone el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Mediante escrito registrado el día 20 de febrero de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito registrado el 6 de marzo de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 4 de marzo 2014 y formuló las siguientes alegaciones:

El representante del Gobierno comienza con una precisión sobre el objeto de la cuestión y el significado del precepto cuestionado que adolece de confusión, pues lo entiende como una definición de la circunstancia de reiteración que “si concurre hace que la infracción penal pueda calificarse como delito, con arreglo a lo previsto en el art. 234 [CP]”, cuando su ámbito de aplicación es la reiteración de la falta de hurto que no alcanza a ser delito (por un importe total inferior a los 400 €) y su sentido es conducir a la pena de localización permanente, cuyo cumplimiento puede decretarse que se haga en centro penitenciario, e impedir que se imponga una pena de multa conforme al párrafo primero del art. 623.1 CP.

Igualmente, sostiene que cabe una interpretación alternativa del precepto acorde con la Constitución, que ha sido asumida por otros Tribunales, y que entiende que la locución “hayan sido o no enjuiciadas” pone de relieve la existencia de un presupuesto de hecho, el cual, como todo hecho traído a colación en el seno del proceso por la parte acusadora como fundamento de la acusación, ha de ser objeto de prueba. A pesar de ello, considera que el órgano proponente, al no compartir esa interpretación, eleva la cuestión al Tribunal al amparo del art. 37 LOTC de forma correcta.

En el examen de la cuestión de fondo rechaza que se vulnere la presunción de inocencia con el argumento de que no se trata de una norma que restrinja el enjuiciamiento del supuesto de hecho en sí, limite las posibilidades de defensa del imputado o altere la carga de la prueba presumiendo una culpabilidad del acusado. La expresión “hayan sido o no enjuiciadas” se refiere a la circunstancia contingente de que las infracciones anteriores hayan sido o no objeto de enjuiciamiento, que como presupuesto de hecho debe probarse siguiendo los postulados del principio acusatorio. Tampoco comparte la denuncia de vulneración del principio de legalidad conforme al art. 25.1 CE, pues entiende, sin ulteriores razonamientos, que el precepto enuncia el supuesto de hecho definitorio de la conducta punible con claridad al ponerse en relación con la configuración del art. 234 CP, por lo que satisface la exigencia material de certeza, por lo que tampoco se ve lesionado el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, y tiene rango de ley orgánica, por lo que se respeta la garantía formal.

7. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el 25 de marzo de 2014, solicitó alternativamente la inadmisión o la desestimación de la cuestión planteada, y subsidiariamente, que se dicte una sentencia interpretativa, todo ello con base en las alegaciones que seguidamente se exponen.

a) El escrito plantea en inicio dos posibles óbices procesales relativos al correcto cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia.

En primer lugar y por lo que atañe al trámite de audiencia, comienza llamando la atención sobre la omisión de la adecuada apertura del trámite respecto de una de las partes, la entidad perjudicada por el hecho. Dado que el Auto de planteamiento se formuló el 31 de julio de 2013 y la providencia de apertura de trámite se notificó a la entidad perjudicada el 25 de octubre de 2013, presentando sus alegaciones en contra del planteamiento el 4 de noviembre de 2013, el Auto de planteamiento se generó sin oír, como era preceptivo, a la parte personada en el procedimiento penal de base como acusación particular y que efectivamente ejerció ésta en el juicio oral, sin que la constancia posterior de las alegaciones de la representación procesal de la entidad pueda subsanar el déficit. Como segundo reproche a la corrección del trámite de audiencia apunta la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite en fase judicial y el Auto de planteamiento, que radicaría en que la infracción por el precepto de los principios de legalidad y de seguridad jurídica que se denuncia en éste no se señala en aquélla al precisar el objeto y su alcance, por cuanto se refiere a la contrariedad de la disposición cuestionada al derecho fundamental a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad en su faceta de responsabilidad por el hecho, y sólo de forma adicional apela a los principios de legalidad y seguridad jurídica para cuestionar una hipotética interpretación conforme, no el precepto en sí, con el objetivo de justificar con tales dudas el planteamiento de la cuestión a pesar de existir una interpretación adecuadora.

Como segundo óbice procesal plantea que no era necesario someter la disposición legal cuestionada al juicio de constitucionalidad para resolver el proceso. El Fiscal parte de que la apelante manifestó en su recurso no estar de acuerdo con la sentencia dictada en la medida en que se le imponía la pena de localización permanente en centro penitenciario, ya que es madre de un hijo enfermo con una minusvalía muy alta al que tiene que cuidar, y solicitó únicamente poder cumplir la localización permanente en casa o multa o trabajos para comunidad. Si el motivo de disconformidad no versa sobre la condena a la pena de localización permanente conforme al art. 623.1 CP, sino sobre el concreto hecho de que se cumpliera en centro penitenciario, y el precepto deja en manos del Juez la decisión sobre el lugar de cumplimiento de la localización permanente (casa o centro penitenciario), concluye el Fiscal, el órgano podía resolver la apelación en el sentido solicitado atendiendo a consideraciones de proporcionalidad, decretando una localización en casa, sin necesidad de cuestionar la validez constitucional del precepto. Incluso, propone alternativamente, podría imponer una pena de multa si aplicara la interpretación acomodada a Constitución que el órgano proponente comparte (aunque juzga contraria al principio de legalidad) y que ya ha aplicado en otras ocasiones.

b) Las alegaciones efectuadas por el Fiscal General del Estado sobre el fondo se apoyan en dos consideraciones: la posibilidad de que el órgano proponente hubiera resuelto mediante una interpretación conforme a la Constitución de la norma cuestionada, respetuosa del derecho de presunción de inocencia, que no considera contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica, y que con el planteamiento de la cuestión busca una sentencia interpretativa que vede interpretaciones lesivas del derecho a la presunción de inocencia y del principio de culpabilidad.

Considera que la interpretación impuesta por las exigencias de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad identifica el término “cometidas” en relación con las infracciones, con la realización de actos previstos como faltas respecto a los que se acrediten los elementos de antijuridicidad, tipicidad, culpabilidad y punibilidad. Ello se traduce, en lo que atañe a las infracciones cometidas “enjuiciadas”, en hechos constitutivos de falta sentenciados en firme con condena; y en lo relativo a las “no enjuiciadas”, en hechos tipificados como faltas que sean atribuidos al sujeto y respecto de los que se despliegue en el mismo procedimiento una actividad probatoria específica y resulten probados y declarados como tal.

A continuación rebate el Fiscal que desde la anterior perspectiva se sostengan las infracciones de los principios de legalidad y de seguridad jurídica que el órgano proponente imputa tanto a la interpretación secundum constitutionem como a la disposición cuestionada.

En relación con la interpretación acomodada a la Constitución, con cuyo contenido coincide el órgano proponente, niega que se trate de una reconstrucción o de una interpretación que restrinja el propósito del legislador; y ello por dos razones. De un lado, porque la interpretación constitucional es la única sostenible de una norma, y la confluencia del principio de interpretación conforme a la Constitución y el principio de conservación de las disposiciones legales conduce al aserto de que una disposición legal no debe ser declarada nula cuando alguna de sus acepciones puede ser interpretada en concordancia con la Constitución, como se recoge en el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De otro lado, por cuanto la interpretación acomodada a la Constitución, lejos de resultar forzada, es la que fluye naturalmente del tenor de la disposición al aplicarse parámetros razonables y atenderse a las exigencias constitucionales propias del sistema penal en un Estado de Derecho. A su juicio, ni fuerza la literalidad ni incurre en falta de taxatividad o certeza que hagan imprevisible la aplicación de la norma, problemas que provendrían más bien de las interpretaciones no ajustadas a la Constitución. Apunta que buena prueba del respeto de la interpretación constitucional al principio de legalidad es que una hipotética Sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional que limite el ámbito de aplicación del precepto cuestionado, dándole el contenido defendido como respetuoso de la presunción de inocencia, no le ofrece dudas de legalidad al proponente, y una misma interpretación no puede ser a la vez vulneradora o no del principio de legalidad en función de quien la emita. Concluye que esa interpretación no lesiona la garantía formal ni material del principio de legalidad, pero tampoco el principio vinculado non bis in idem, al tiempo que satisface las exigencias de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad.

En relación con el precepto, estima que no presenta deficiencias de taxatividad y previsibilidad constitutivas de infracción de los principios proclamados en los arts. 25.1 y 9.3 CE, por cuanto resulta obvio que las infracciones cometidas deben resultar acreditadas, de modo que el sustrato fáctico de aplicación no puede ser otro que hechos acreditados y la circunstancia de que sea necesaria la interposición de un Juez que interprete el precepto en tal sentido no difiere de lo previsible respecto a toda disposición legal. Insiste en que son las interpretaciones vulneradoras de la presunción de inocencia las que son absolutamente irrazonables y deficitarias. Por ello, advierte, infringirían no sólo la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y el principio de culpabilidad (arts. 24.2 y 25 CE), sino incluso el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una respuesta fundada en Derecho por ser ésta irrazonable y no ajustada a Derecho (art. 24.1 CE) y hasta el principio de legalidad (art. 25.1 CE) por resultar extravagante y errática en cuanto a su soporte metodológico y axiológico.

En las alegaciones finales se contempla el supuesto de que el Tribunal decidiera dictar una Sentencia interpretativa, donde se aboga por excluir del ámbito típico las meras denuncias, antecedentes policiales o imputaciones sobre los que no existe actividad probatoria alguna o Sentencia firme. No obstante, insiste que para ello basta con declarar infundada la cuestión por fluir naturalmente tal interpretación; y, si se insiste en dictar una sentencia interpretativa para erradicar las interpretaciones ya efectuadas en contra de la Constitución, debería, en todo caso, cristalizar en una exégesis en tales términos, esto es, los hechos deben estar acreditados, hayan sido enjuiciadas en procesos anteriores o lo sean en el que se trata de aplicar la respuesta penal agravada.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona promovió cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal (CP) por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan la desestimación de la cuestión planteada, si bien el Fiscal General solicita alternativamente la inadmisión por adolecer de dos defectos procesales relativos al cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia y subsidiariamente que se dicte una Sentencia interpretativa.

Como se puso de manifiesto reiteradamente en los antecedentes, las objeciones de fondo planteadas en la presente cuestión de inconstitucionalidad son idénticas a las resueltas en la reciente STC 185/2014, de 6 de noviembre, donde se dio respuesta a otra demanda formulada por el mismo órgano judicial respecto al párrafo segundo del art. 623.1 CP. La única diferencia, trascendental, atañe a los óbices procesales reprochados a la cuestión.

2. Se ha alegado por el Fiscal General del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne los requisitos establecidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en lo que concierne al trámite de audiencia y al juicio de relevancia. Es procedente examinar tales objeciones, pues no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia (recientemente, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 75/2014, de 8 de mayo, FJ 2 y jurisprudencia allí citada).

Se opone en primer lugar un doble déficit del trámite de audiencia. De un lado, la omisión de la adecuada apertura del trámite respecto de una de las partes, la entidad perjudicada por el hecho que formuló acusación particular, dado que la providencia le fue notificada con posterioridad a formularse el Auto de planteamiento. De otro, la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento en lo referido a las deficiencias constitucionales que presenta la norma cuestionada desde la perspectiva de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que impidió a las partes realizar alegaciones al respecto.

Recuerda la STC 149/2014, de 22 de septiembre, FJ 2, que no puede menospreciarse la importancia de la tramitación correcta de las cuestiones de inconstitucionalidad, en particular, el cumplimiento de las formalidades previas a su planteamiento formal, entre las que se encuentra la relativa al trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal. Y ello por su importancia para satisfacer la doble finalidad que, según la jurisprudencia de este Tribunal, tiene dicho trámite: “de un lado, garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del Juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso (STC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2; ATC 13/2008, de 16 de enero, FJ 3) y, de otro, facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado (ATC 108/1993, de 30 de marzo)”.

La tacha sobre la posible incoherencia entre la providencia y el Auto de planteamiento se analizó y se rechazó en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 185/2014, al concluirse que no hay una divergencia manifiesta entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 38/2014, de 11 de marzo, FJ 2; y ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 3, con ulteriores referencias).

Distinta suerte ha de correr el déficit de colaboración al que conduce la tardía notificación a la acusación particular. Efectivamente, la documentación muestra (i) que la providencia de apertura del trámite de audiencia en la que se acuerda dar traslado a la partes personadas por un plazo de diez días para alegaciones data del 10 de junio de 2013; (ii) que el Auto de planteamiento se formuló el 31 de julio de 2013 y tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 10 de octubre de 2013; (iii) y que en el escrito de alegaciones presentado por la representación de la entidad que ejerció la acusación particular de 4 de noviembre de 2013 se refiere que la providencia de 10 de junio de 2013 le fue notificada el 25 de octubre de 2013. Ese iter supone que, como indica el Fiscal General, el Auto de planteamiento se generó sin oír, como era preceptivo, a la parte personada en el procedimiento penal de base como acusación particular y que efectivamente ejerció ésta en el juicio oral, sin que la constancia posterior de las alegaciones de la representación procesal de la entidad pueda subsanar el déficit. Que no se confiriera trámite temporalmente oportuno de alegaciones a la parte supone de facto la omisión del trámite de audiencia a una de las partes tal y como dispone el art. 35.2 LOTC y frustra su finalidad de articular la colaboración de las partes con el órgano proponente en el proceso de formación de la decisión sobre la pertinencia de proponer la cuestión (ATC 299/2005, de 5 de julio, FJ 3). La deficiencia en el trámite constituye una irregularidad procesal grave que conduce a entender incorrectamente sustanciada la tramitación de la cuestión y a apreciar que efectivamente concurre la causa de inadmisión aducida por el Fiscal General.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5802-2013, planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 204/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:204

Recurso de amparo 6039-2013. Promovido por la asociación Proyde en relación con la providencia dictada por la Audiencia Provincial de Almería inadmitiendo incidente de nulidad de actuaciones respecto de sentencia dictada en juicio ordinario sobre declaración de dominio.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): inadmisión sin motivación de un incidente de nulidad de actuaciones.

1. El órgano judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, de la demandante de amparo, ya que realizó una interpretación constitucionalmente contraria a lo dispuesto sobre el contenido susceptible de control a través del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ que, tras la nueva regulación, resulta procedente ante cualquier vulneración de derechos fundamentales [FJ 4].

2. Doctrina sobre la función institucional del incidente de nulidad de actuaciones como instrumento de tutela de los derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007 (SSTC 153/2012, 50/2014; ATC 124/2010) [FFJJ 2 a), 3]

3. El control de las resoluciones judiciales de inadmisión de recursos por la jurisdicción constitucional es meramente externo y debe limitarse a comprobar si contienen motivación y si han incurrido o no en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica, evitando toda ponderación acerca de su corrección jurídica (SSTC 258/2000, 9/2014) [FJ 4].

4. Se justifica de manera objetiva la especial trascendencia constitucional del recurso, al poner de relieve un dato objetivo que resulta evidente para este Tribunal ante la proliferación de quejas contra resoluciones de inadmisión de incidentes de nulidad de actuaciones, que ponen de manifiesto una importante quiebra en relación con la aplicación del art. 241.1 LOPJ y de la doctrina de este Tribunal sobre el mismo, así como la correlativa incidencia negativa que ello produce sobre la finalidad perseguida por la Ley Orgánica 6/2007 cuando introdujo la modificación en el citado precepto [FJ 2 c)].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6039-2013, promovido por la Asociación “Proyde”, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Ortiz Cornago y asistido por el Letrado don Enrique Navarro Gall, contra la providencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería, de 23 de julio de 2013, por la que se inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto frente a la Sentencia de 11 de junio de 2013, recaída en el rollo de apelación civil núm. 99-2012. Han sido parte don Alfonso Mesa Puga y doña Juana Francisca López del Águila, representados por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Martínez Zapatero y asistidos por la Letrada doña Raquel Mesa López, y don Baldomero Fernández del Águila y don Juan Antonio Fernández del Águila, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Belén Jiménez Torrecillas y asistidos por el Letrado don Baldomero Fernández del Águila. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado Decano de Almería el 10 de octubre de 2013 (y registrado en este Tribunal el día 15 siguiente), el Procurador de los Tribunales don José María Saldaña Fernández, actuando en nombre y representación de la asociación Proyde, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial que se cita en el encabezamiento.

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

a) La actora promovió demanda de juicio ordinario reclamando la elevación a escritura pública de contrato de compraventa y ejercitando subsidiariamente una acción declarativa de dominio. La demanda fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 1 de Almería de 18 de enero de 2012.

b) Frente a la anterior resolución interpuso la demandante recurso de apelación mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2012. En el recurso se denunciaba, entre otras cuestiones, la nulidad de actuaciones por no haberse practicado en primera instancia todas las pruebas propuestas y admitidas por el Juzgado. Por medio de otrosí solicitó, al amparo del art. 460.2.2 de la Ley de enjuiciamiento civil, la práctica de la prueba propuesta y admitida en primera instancia que no se había podido practicar por causas ajenas a la actora.

c) La petición de práctica de prueba en segunda instancia fue rechazada por Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería, de 23 de julio de 2012, contra el cual interpuso la demandante de amparo recurso de reposición, que fue desestimado por Auto de 27 de septiembre de 2012.

d) El recurso de apelación resultó desestimado por Sentencia de 11 de junio de 2013, frente a la cual promovió la actora incidente de nulidad de actuaciones, en el cual denunció que se le había causado indefensión, con infracción de su derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, así como la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva al haber incurrido la Sentencia de apelación en defecto de motivación, incongruencia y arbitrariedad. El incidente de nulidad fue inadmitido a trámite por providencia de 23 de julio de 2013, cuya argumentación señalaba únicamente que “más allá de las legítimas discrepancias que la parte pueda mantener con los pronunciamientos que le son desfavorables de la sentencia dictada por esta Sala, cuya nulidad se postula, la misma no se haya incursa en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que determina la improcedencia del incidente planteado”.

3. En la demanda de amparo se denuncia la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), como consecuencia de la inadmisión de plano, sin motivación, del incidente de nulidad de actuaciones formulado contra la Sentencia de apelación, lo que, a juicio de la actora, vulnera su derecho de acceso a los recursos. Señala que en el incidente no planteó discrepancias con los pronunciamientos desfavorables, sino la vulneración de derechos fundamentales producida por la Sentencia, y defiende que el órgano judicial tendría que haber ofrecido una argumentación sobre los motivos que le llevaron a no admitir a trámite el incidente de nulidad de actuaciones y no limitarse a inadmitirlo de plano sin más explicación que la de que no se haya incursa en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). De esta forma, el órgano judicial realizó una interpretación constitucionalmente contraria a lo dispuesto sobre el contenido susceptible de control a través del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ que, tras su reforma, incluye cualquier vulneración de derechos fundamentales. En este sentido, se invoca la doctrina de este Tribunal, citando la STC 107/2011, y se hace hincapié en la finalidad de la reforma del incidente de nulidad de actuaciones, ofreciendo al justiciable y a los órganos judiciales la posibilidad de obtener una respuesta sobre quejas de contenido constitucional, de manera que alcancen el amparo los asuntos verdaderamente relevantes desde un punto de vista constitucional.

Finalmente, por medio de otrosí se justifica la especial trascendencia constitucional del recurso afirmando que se han de fijar por el Tribunal Constitucional las obligaciones que corresponden a los Juzgados y Tribunales en aplicación, tras la reforma del art. 241 LOPJ, fundamentalmente en lo relativo a analizar, fundamentar y, en su caso, corregir las infracciones que se hubieran podido producir en los derechos fundamentales mencionados en el art. 53.2 CE, cuando ante ellos se plantee un incidente de nulidad de actuaciones, y se añade que si se permite el mantenimiento de actuaciones como la denunciada, la modificación legal operada y el espíritu que orientó esta modificación y la ampliación objetiva del ámbito del incidente de nulidad de actuaciones quedarán vacías de contenido y sin solución la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional, a lo que se une que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho que se alega está siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria.

4. A través de escrito presentado el 11 de diciembre de 2013 la Procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Ortiz Cornago se personó en nombre y representación de la demandante de amparo, solicitando que se entendieran con ella las sucesivas actuaciones.

5. Por providencia de 29 de mayo de 2014 la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del presente recurso de amparo y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería y al Juzgado de lo Mercantil núm. 1 de Almería, a fin de que, en el plazo de máximo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes, respectivamente, al rollo de apelación núm. 99-2012, y al procedimiento ordinario núm. 283-2009, debiendo el citado Juzgado emplazar previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional.

6. Mediante escrito registrado el 30 de junio de 2014, el Procurador de los Tribunales don Ignacio Martínez Zapatero se personó en el presente recurso en nombre y representación de don Alfonso Mesa Puga y de doña Juana Francisca López del Águila.

7. Por escrito presentado el 4 de julio de 2014 se personó en este recurso de amparo la Procuradora de los Tribunales doña Belén Jiménez Torrecillas en nombre y representación de don Baldomero Fernández del Águila y de don Juan Antonio Fernández del Águila.

8. Por diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2014 se tuvo por personados y parte en el procedimiento a los Procuradores de los Tribunales don Ignacio Martínez Zapatero y doña Belén Jiménez Torrecillas, en la respectiva representación, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para la presentación de las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC. Todo ello condicionado, en el caso de la Procuradora de los Tribunales doña Belén Jiménez Torrecillas a que acreditara el otorgamiento de poder *apud acta* en el plazo de diez días. Este último requerimiento fue atendido a través de escrito presentado el 17 de septiembre de 2014.

9. Con fecha 1 de octubre de 2014 presentó su escrito de alegaciones la representación de don Alfonso Mesa Puga y de doña Juana Francisca López del Águila. Aduce, en primer lugar, que el recurso debe ser inadmitido a trámite por no cumplir los requisitos prevenidos en el art. 50.1 LOTC. Así, por una parte, denuncia la extemporaneidad del recurso de amparo, por haber interpuesto la recurrente un incidente de nulidad de actuaciones manifiestamente improcedente y con carácter dilatorio. En este sentido afirma que el incidente no se interpuso una vez agotados los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios con el fin de denunciar y reparar la supuesta lesión de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24.1 CE, pues, aparte de no haberse pronunciado en el acto de la vista sobre la denegación de la prueba (ya que ni formuló protesta ni interpuso recurso de reposición), podía haber utilizado otros recursos como el extraordinario por infracción procesal, el recurso de súplica o queja, sin olvidar el de casación, y no lo hizo, contraviniendo así lo previsto en el art. 241.1 LOPJ. Asimismo, la recurrente había obtenido de la jurisdicción ordinaria una respuesta conjunta, objetiva y ampliamente motivada sobre la inutilidad de la práctica de las pruebas testificales cuya realización reclamaba, tanto en la Sentencia de primera instancia como en el Auto de la Audiencia Provincial de Almería de 23 de julio de 2012, por lo que no existe indefensión alguna ni vulneración de los derechos fundamentales que invocaba la actora, decayendo, en definitiva, los presupuestos que permitían interponer el incidente de nulidad de actuaciones. Por otra parte, se aduce la falta de justificación relativa a la especial trascendencia constitucional del recurso, oponiéndose a los motivos que se exponen en la demanda de amparo para efectuar dicha justificación, por considerarlos generales e insuficientes para cumplir las exigencias del art. 49.1 LOTC, pues se limitan a emitir un breve juicio de valor que no es suficiente para dar cumplimiento a la carga justificativa, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ATC 187/2010, de 29 de noviembre). Finalmente, se alega como causa de inadmisibilidad del recurso que la recurrente ha obviado en su escrito de amparo constitucional invocar el art. 24.2 CE, incumpliendo lo establecido en el art. 44.1 c) LOTC.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, se opone el escrito de alegaciones al recurso, tachándolo de nueva maniobra dilatoria de la parte actora, y señalando que no existe la vulneración aducida en el recurso, pues en el incidente de nulidad se plantea al mismo defecto que se esgrimió en el recurso de apelación y que ya fue resuelto por la Audiencia Provincial de Almería de manera suficientemente motivada, por lo que no existe indefensión alguna, en la medida en que el incidente de nulidad resultaba improcedente en todos sus términos, y que la actuación de los órganos judiciales ordinarios durante la tramitación del procedimiento se ha llevado a cabo de forma garante y respetuosa con la salvaguarda de los derechos fundamentales prevenidos en el art. 24.1 CE. En este sentido, se invoca la doctrina establecida en la STC 2/2013 de 14 de enero, conforme a la cual el órgano judicial puede realizar una motivación sucinta cuando se den causas de inadmisión de plano del incidente de nulidad de actuaciones, que es precisamente lo que ocurre en el presente caso, de manera que hay que entender que no existe falta de motivación en la providencia que es objeto del recurso de amparo, que inadmitió el incidente promovido de conformidad con lo establecido en el art. 241.1 LOPJ.

10. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 15 de octubre de 2014, en el que solicitó el otorgamiento del amparo a la recurrente, por vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Tras exponer los antecedentes de hecho del litigio y las pretensiones de amparo, el escrito comienza por fijar los límites del recurso, afirmando que, de acuerdo con lo declarado, entre otras, en la STC 153/2012, el análisis ha de limitarse a la posible vulneración del derecho de acceso al recurso, y a valorar si la providencia que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones adolece efectivamente de falta de motivación, sin entrar en lo relativo al derecho a proponer y practicar pruebas, que deberá ser resuelto, en su caso, por el propio órgano judicial.

A continuación, y partiendo de que la providencia impugnada declara improcedente el incidente pero sin dar razón alguna de tal improcedencia, se refiere el Fiscal a la concepción del incidente de nulidad de actuaciones tras la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, con cita tanto de la exposición de motivos de dicha Ley como de la doctrina constitucional, refiriéndose expresamente a las SSTC 153/2012, FJ 3, y 43/2010, FJ 5. Con base en ella señala que los únicos requisitos legales que pueden dar lugar a un rechazo de plano serían que la resolución no pusiera fin al proceso o que la misma no fuera firme porque frente a ella cupiera cualquier recurso, ordinario o extraordinario, y aun en estos casos sería necesaria una sucinta motivación. Pues bien, considera el Ministerio público que en el presente supuesto no parece que sean éstas las razones que llevaron a la Audiencia Provincial a rechazar el planteamiento del incidente, a pesar de que su examen debería haberse limitado a confirmar o no si se había producido la alegación de un derecho fundamental, pues si se ha producido su violación o se ha respetado su ejercicio es algo que corresponde decidir a la resolución del incidente, una vez tramitado el mismo. Y en lugar de eso se dictó una providencia carente de toda motivación que no permite vislumbrar las razones que llevaron a la Sala a inadmitirlo. Al obrar así, ha vulnerado el derecho de acceso al recurso de la actora, canon desde el que debe examinarse la cuestión, a pesar de que el incidente de nulidad no se conciba, en puridad, como un recurso en sentido estricto. Siendo éste el canon de enjuiciamiento, que presenta un alcance más limitado que el del acceso a la jurisdicción, sólo se podrán revisar los pronunciamientos referidos a la inadmisión en los casos en los que la interpretación o aplicación de los requisitos procesales llevada a cabo por el órgano judicial resulte arbitraria, manifiestamente irrazonable, o incursa en un error de hecho patente.

Por ello, considera el Fiscal que la providencia de inadmisión carece absolutamente de motivación, y con ese silencio privó a la entidad recurrente del acceso al incidente de nulidad y de la correspondiente respuesta sobre sus alegaciones reclamando el derecho a la prueba, con lo cual vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Por tal razón procede que se acuerde la nulidad de la providencia impugnada con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a que fuera dictada, para que por la Audiencia Provincial de Almería se dicte otra nueva que resulte respetuosa con el derecho fundamental violentado y decida sobre la admisión del incidente motivadamente.

11. . No han presentado alegaciones ni la parte recurrente ni la representación de don Baldomero Fernández del Águila y de don Juan Antonio Fernández del Águila.

12. Por providencia de 11 de diciembre de 2014 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante de amparo dirige su queja contra la providencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería, de 23 de julio de 2013, por la que se inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto frente a la Sentencia de 11 de junio de 2013, desestimatoria del recurso de apelación promovido contra la Sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado de lo Mercantil núm. 1 de Almería. La actora denuncia que la citada providencia ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), como consecuencia de haber inadmitido de plano, sin motivación alguna, el incidente de nulidad de actuaciones formulado contra la Sentencia de apelación.

El Ministerio Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, por entender producida la lesión denunciada por la actora, mientras que se ha opuesto al mismo la representación de don Alfonso Mesa Puga y de doña Juana Francisca López del Águila, que ha solicitado la inadmisión del recurso, por entender que concurren diversos óbices procesales, y, subsidiariamente, su desestimación por inexistencia de la lesión denunciada.

2. Con carácter previo al examen de la queja articulada por la demandante de amparo, es preciso dar respuesta a los tres óbices procesales opuestos de contrario, sobre la base de los cuales se ha solicitado la inadmisión del recurso de amparo.

a) A través del primer óbice procesal se denuncia la extemporaneidad del recurso de amparo, por considerar que el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por la actora resultaba manifiestamente improcedente. Denuncia que no puede prosperar pues lo que aquí se discute es, precisamente, una lesión presuntamente producida por la inadmisión de plano del incidente de nulidad de actuaciones que la demandante de amparo promovió contra la Sentencia dictada en apelación por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería, en el cual denunciaba la vulneración de su derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE) así como la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por haber incurrido la Sentencia de apelación en defecto de motivación, incongruencia y arbitrariedad. Ceñido así el recurso de amparo en ausencia de queja alguna contra las resoluciones judiciales previas respecto de las cuales el incidente de nulidad de actuaciones pudiera haber supuesto un alargamiento artificial de la vía judicial previa, lo que la parte demandada plantea no puede ser articulado propiamente como un óbice procesal, por afectar directamente al fondo del asunto que se controvierte.

En cualquier caso, cabe señalar que, como ya se indicó en la STC 9/2014, de 27 de enero, FJ 2, este Tribunal ha venido incluyendo, entre los recursos y remedios procesales exigibles para cumplir el requisito previsto del art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que constituye un remedio destinado a reparar los defectos de la resolución no recurrible que originen cualquier vulneración de un derecho fundamental, incluida también la incongruencia omisiva en que puedan incurrir las resoluciones judiciales (doctrina reiterada en la STC 57/2014, de 5 de mayo, FJ 4).

Pues bien, la demandante de amparo, considerando que la Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería, de 11 de junio de 2013, incurría en la ya referida vulneración de sus derechos fundamentales, utilizó el cauce impugnatorio del art. 241.1 LOPJ, por lo que no cabe duda de que trataba así de dar debido cumplimiento al requisito del agotamiento de los recursos utilizables establecido en el art. 44.1 a) LOTC, al brindar al referido órgano judicial la posibilidad de reparar las vulneraciones denunciadas. El recurso debe ser considerado temporáneo, teniendo en cuenta que la providencia de inadmisión fue notificada el 29 de julio de 2013 y el recurso de amparo se interpuso el 10 de octubre del mismo año, y, por consiguiente, dentro del plazo legal establecido por el art. 44.2 LOTC.

En cuanto a la alegación de improcedencia del incidente por la falta de queja de la actora durante la sustanciación del procedimiento por las pruebas no practicadas y por haberse resuelto esta cuestión sobradamente por los órganos judiciales, así como porque cabía interponer otros recursos, ordinarios o extraordinarios, contra la Sentencia dictada en apelación, basta indicar que la contraparte se limita a invocar este óbice incumpliendo la carga de mínima fundamentación de su alegación.

Por ello debe desestimarse este óbice opuesto por la parte demandada en el juicio ordinario de origen personada en este amparo.

b) El segundo obstáculo de procedibilidad opuesto por dicha parte denuncia la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso en la demanda de amparo. Esta causa de inadmisión debe ser también rechazada, pues basta leer la justificación contenida en el otrosí digo de la demanda (páginas 15 y 16), para constatar que la actora ha cumplido con el requisito del artículo 49.1 *in fine* LOTC. En efecto, la recurrente señala que el asunto tiene especial trascendencia por cuanto se han de fijar por el Tribunal Constitucional las obligaciones que corresponden a los Juzgados y Tribunales en aplicación, tras la reforma, del art. 241 LOPJ, fundamentalmente en lo relativo a analizar, fundamentar y, en su caso, corregir las infracciones que se hubieran podido producir en los derechos fundamentales mencionados en el art. 53.2 CE, cuando ante ellos se plantee un incidente de nulidad de actuaciones. Y aunque se contiene una mención al caso concreto al señalar que la decisión de inadmisión puede ser concisa, mas sin limitarse a manifestar que no se halla incursa en el art. 241.1 LOPJ, lo cierto es que, a continuación, se añade que si se permite el mantenimiento de actuaciones como la denunciada, la modificación legal operada y el espíritu que orientó esta modificación y la ampliación objetiva del ámbito del incidente de nulidad de actuaciones quedarán vacías de contenido y sin solución la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional, añadiendo que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho que se alega está siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria. Con estas manifestaciones se justifica sobradamente de manera objetiva la especial trascendencia constitucional del recurso, al poner de relieve un dato objetivo que resulta evidente para este Tribunal ante la proliferación de quejas contra resoluciones de inadmisión de incidentes de nulidad de actuaciones, que ponen de manifiesto una importante quiebra en relación con la aplicación del art. 241.1 LOPJ y de la doctrina de este Tribunal sobre el mismo, así como la correlativa incidencia negativa que ello produce sobre la finalidad perseguida por la Ley Orgánica 6/2007 cuando introdujo la modificación en el citado precepto.

c) El último óbice procesal se refiere a la falta de invocación en la demanda del art. 24.2 CE. La parte demandada no añade ninguna explicación —salvo la reproducción del art. 44.1 LOTC— que permita dilucidar el sentido o el alcance que se quiere dar a esta causa de inadmisión, lo que de por sí resulta suficiente para su rechazo. En todo caso, si lo que se está planteando es que la actora no ha formulado queja alguna en relación con su derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para su defensa, de manera correlativa al contenido del incidente de nulidad de actuaciones promovido frente a la Sentencia de apelación, sólo cabe señalar que la demanda de amparo se dirige única y exclusivamente contra la providencia que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones, por lo que no es objeto del presente recurso la hipotética vulneración de derechos derivada de la Sentencia dictada en apelación, y por ello la previa invocación no es exigible en el presente amparo.

3. Una vez despejados los obstáculos procesales, podemos entrar ya en el análisis de la queja presentada en la demanda, referida únicamente a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la asociación actora como consecuencia de la respuesta plasmada en la providencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería de 23 de julio de 2013, que inadmitió de plano el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia dictada en apelación con fecha 11 de junio de 2013. Queda claro que no se dirige queja alguna frente a esta Sentencia, por lo que resulta evidente, como hemos dicho, que no es objeto del presente recurso de amparo. Al igual que en el caso resuelto por la STC 153/2012, de 16 de julio, debemos contraer nuestro examen al control de la vulneración del derecho de acceso al recurso que se imputa a la referida providencia, tal y como se solicita expresamente por la recurrente.

El concreto objeto del recurso nos obliga a referirnos, una vez más, con carácter previo al análisis del fondo del asunto, a la función que cumple el incidente excepcional de nulidad de actuaciones como instrumento de tutela de los derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

Con anterioridad a la reforma operada por dicha Ley Orgánica, la formulación del incidente de nulidad de actuaciones que era preciso interponer con carácter preceptivo para agotar la vía judicial previa tan sólo tenía el sentido de dar ocasión a los órganos de la jurisdicción ordinaria para reparar la vulneración que pretendidamente se causó a los demandantes. Por ello afirmamos que los reproches que se dirigían frente a un Auto por el que se inadmitía el incidente de nulidad “más que integrar lesiones autónomas de derechos fundamentales, pondrían en evidencia que tal incidente no surtió el efecto que está llamado a producir, esto es, reparar la lesión pretendidamente ocasionada en el proceso *a quo*” (ATC 124/2010, FJ 2).

Sin embargo, como se expone en la STC 153/2012, de 16 de julio, “el incidente de nulidad de actuaciones asume, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que puede y debe ser controlada por este Tribunal cuando las hipotéticas lesiones autónomas que en él se produzcan tengan ‘especial trascendencia constitucional’. No puede considerarse como un mero trámite formal previo al amparo constitucional sino como un verdadero instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no hayan ‘podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario’ (art. 241.1 LOPJ). En definitiva, el incidente de nulidad de actuaciones, sirve, como así ha querido el legislador orgánico, para reparar aquellas lesiones de cualquier derecho fundamental que no puedan serlo a través de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos por la ley; su función en materia de tutela de derechos es, por tanto, la misma, en el ámbito de aplicación que le otorga el art. 241.1 LOPJ, que la realizada como consecuencia de la interposición de un recurso ordinario o extraordinario y como tal debe ser atendida por los órganos judiciales”.

Una deficiente protección de los derechos denunciados por parte del órgano judicial puede dejar al recurrente sin ningún tipo de protección en aquellos casos en los que las vulneraciones en las que supuestamente incurriera la resolución impugnada a través del incidente de nulidad de actuaciones, carecieran de trascendencia constitucional. Por ello, el órgano judicial debe, —salvo que efectivamente se den las causas de inadmisión de plano, supuesto en el que podrá realizarse una motivación sucinta (art. 241.1 LOPJ)—, realizar una interpretación no restrictiva de los motivos de inadmisión, tramitar el incidente y motivar, en cualquier caso, suficientemente su decisión (STC 9/2014, de 27 de enero, FJ 3).

En definitiva, cuando el planteamiento del incidente de nulidad de actuaciones resulte procedente, su inadmisión supone una preterición del mecanismo de tutela pertinente ante la jurisdicción ordinaria.

4. En el supuesto que nos ocupa, la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones ya referido, limitándose a afirmar que “más allá de las legítimas discrepancias que la parte pueda mantener con los pronunciamientos que le son desfavorables de la sentencia dictada por esta Sala, cuya nulidad se postula, la misma no se haya incursa en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que determina la improcedencia del incidente planteado”.

El juicio sobre dicha respuesta debe realizarse a partir del canon relativo al derecho de acceso al recurso, pues, aunque el incidente de nulidad de actuaciones no constituye un recurso en sentido estricto, es un cauce procesal que, al tener por objeto la revisión de resoluciones o actuaciones procesales, debe ser enjuiciado por este Tribunal desde el canon propio del derecho de acceso al recurso legalmente establecido (SSTC 57/2006, de 27 de febrero, FJ 3; y 157/2009, de 25 de junio, FJ 2). Desde esta perspectiva, es preciso recordar que el control de las resoluciones judiciales de inadmisión de recursos por la jurisdicción constitucional es meramente externo y debe limitarse a comprobar si contienen motivación y si han incurrido o no en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica, evitando toda ponderación acerca de su corrección jurídica (SSTC 258/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 314/2005, de 12 de diciembre, FJ 3; 57/2006, de 27 de febrero, FJ 3; 22/2007, de 12 de febrero, FJ 4; y 9/2014, de 27 de enero, FJ 5).

Aplicando el indicado canon a la resolución impugnada podemos concluir que el órgano judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la demandante de amparo, privándole de la tutela de los derechos fundamentales que proclama el art. 53.2 CE. En su respuesta, el órgano judicial, cuando menos, tendría que haber ofrecido una argumentación suficiente sobre los motivos de la no admisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones. La inadmisión de plano sin más explicación que la de no encontrarse la Sentencia incursa en el art. 241.1 LOPJ, impide conocer la *ratio decidendi* de la resolución aquí impugnada. Debe concluirse por ello que el órgano judicial realizó una interpretación constitucionalmente contraria a lo dispuesto sobre el contenido susceptible de control a través del incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ que, tras la nueva regulación, resulta procedente ante cualquier vulneración de derechos fundamentales. Y en este caso, aparte de la concurrencia de los presupuestos procesales en cuanto a plazo e improcedencia de cualquier recurso ordinario o extraordinario, la recurrente denunció en su incidente tanto la vulneración de su derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (art. 24.2 CE) como la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por considerar que la Sentencia dictada en apelación incurría en defecto de motivación, incongruencia y arbitrariedad.

En conclusión, independientemente de que se optara por una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, el órgano judicial debió, cuando menos, haber motivado suficientemente su decisión de inadmisión. Tal ausencia de motivación nos lleva a afirmar que fue vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la actora, en la vertiente del derecho de acceso al recurso.

En atención a lo expuesto, resulta procedente la estimación del recurso de amparo, con anulación de la providencia de 23 de julio de 2013 y la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado, para que se dicte una nueva resolución judicial que resulte respetuosa con el derecho fundamental reconocido, resolviéndose, si procede, la admisión para que se tramite y resuelva en forma legal el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo interpuesto por la Asociación Proyde y, en consecuencia:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la providencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Almería de 23 de julio de 2013, dictada en el rollo de apelación núm. 99-2012.

3º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la providencia anulada, para que se dicte nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 205/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:205

Cuestión de inconstitucionalidad 6634-2013. Planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el segundo párrafo del artículo 623.1 del Código penal.

Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (STC 185/2014).

1. Asunto idéntico al resuelto por la STC 185/2014 [FJ 1].

2. El precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende que delimita como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa sentencia firme, sean faltas probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP, sin que pueda bastar para apreciarla la existencia de previas denuncias, imputaciones o condenas no firmes por falta de hurto (STC 185/2014) [FJ 3].

3. No hay una divergencia entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, 38/2014; ATC 57/2014) [FJ 2 a)].

4. El control sobre el juicio de relevancia debe atender tanto a si la constitucionalidad afecta a la regla legal en la que debe fundamentarse la resolución como a si el pronunciamiento sobre la validez condiciona la resolución del juzgador [FJ 2 b)].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6634-2013, planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el art. 623.1 párrafo segundo del Código penal, por posible vulneración de los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y se han personado el Congreso y el Senado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 14 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento (recurso de apelación de juicio de faltas 194-2013), el Auto de 8 de noviembre de 2013 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal, por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La cuestión de inconstitucionalidad se propone por el mismo órgano judicial que planteó la cuestión registrada con el número 5318-2013, resuelta por el Pleno de este Tribunal en STC 185/2014, de 6 de noviembre, en la que se abordaron las dudas de constitucionalidad formuladas ahora en idénticos términos en el Auto de planteamiento. Dicho pronunciamiento, que fue desestimatorio, debe servir de base para la resolución de la presente cuestión.

2. Los antecedentes de la presente cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Don Zlatko Jaksic fue condenado en el juicio de faltas núm. 150-2013 seguido ante el Juzgado de Instrucción núm. 27 de Barcelona, por Sentencia de 2 de mayo de 2013, como autor de una falta de hurto prevista y penada en el art. 623.1 del Código penal (CP), donde se le impuso la pena de ocho días de localización permanente a cumplir en centro penitenciario en atención a la habitualidad y reincidencia concurrentes. En ese precepto se prevé la imposición de la pena de localización permanente (y no de la alternativa pena de multa), que el Juez puede disponer que se cumpla en centro penitenciario, en caso de perpetración reiterada de la falta de hurto (hurto cuyo valor no excede de los 400 €). Conforme a su párrafo segundo, “para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas”. El fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia impuso la pena de localización permanente “dada la perpetración reiterada que se ha recogido en hechos probados”, donde se relata que el Sr. Jaksic “ha sido detenido en 91 ocasiones” para detallar a continuación las cinco últimas, producidas entre el 22 de agosto de 2012 y el 23 de febrero de 2013, todas ellas por falta de hurto.

b) La Sentencia fue recurrida en apelación mediante escrito redactado y firmado de puño y letra por el Sr. Jaksic, en el que manifestó no estar de acuerdo con la Sentencia, por entender que los testigos no decían la verdad al tiempo que negaba ser un trilero o robar o pegar y alegaba haber sido absuelto de los cinco hurtos referidos por la policía.

c) Una vez finalizada la tramitación del recurso como el rollo de apelación núm. 194-2013, mediante providencia de 5 de septiembre de 2013, el Magistrado designado para conocer como órgano unipersonal del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó conceder a las partes personadas un plazo de diez días para formular alegaciones sobre la oportunidad de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 623.1 párrafo segundo del Código penal, por su posible contradicción con los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE por razones idénticas a las reseñadas en el antecedente 1 c) de la STC 185/2014.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito presentado el 30 de octubre de 2013, sin entrar al fondo, pero recordando que no puede prosperar una cuestión que plantee dudas interpretativas, consideró que “la norma cuestionada es determinante para la resolución del recurso porque ha sido el art. 623.1, inciso segundo, del Código penal, el precepto aplicado al caso de autos por el juzgador *a quo* y el que debe aplicar, en su caso, el juzgador *ad quem*. De igual modo el momento procesal es el oportuno, pues sólo resta dictar sentencia para concluir el rollo de apelación”. El apelante condenado dejó pasar el plazo sin presentar alegaciones.

e) El órgano judicial dictó Auto el 8 de noviembre de 2013 en el que acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal por posible vulneración de los art. 24.2, 25.1 y 9.3 CE.

3. En la fundamentación jurídica del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las siguientes consideraciones:

a) Comienza con el desarrollo del juicio de relevancia constitucional en idénticos términos a los reflejados en el antecedente 3, letras a), b) y c) de la STC 185/2014.

b) El Auto concluye con el pertinente juicio de relevancia procesal, donde se defiende la relevancia de la norma cuestionada para la resolución del recurso de apelación, que juzga sustentado en la disconformidad del recurrente con la Sentencia dictada por cuanto había sido absuelto de otros hurtos por los que había sido enjuiciado. Expone que la expulsión o la interpretación conforme a las exigencias constitucionales del cuestionado art. 623.1 párrafo segundo del Código penal conllevaría su estimación, pues impediría atender al dato de la comisión de supuestas infracciones constitutivas de la falta de hurto en el que se asienta la aplicación de la figura de la reiteración. Por otro lado, sostiene también que el momento procesal es el oportuno, pues está concluso el procedimiento y se plantea dentro del plazo para dictar sentencia resolutoria del recurso de apelación.

4. Por providencia de 11 de febrero de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y deferir a la Sala Primera el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC así como dar traslado de las actuaciones recibidas, como dispone el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Mediante escrito registrado el día 20 de febrero de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito registrado el 6 de marzo de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 4 de marzo de 2014 y formuló las mismas alegaciones que aparecen resumidas en el antecedente 6 de la STC 185/2014, solicitando la desestimación íntegra de la cuestión planteada.

7. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado del 21 de marzo de 2014, solicitó alternativamente la inadmisión o la desestimación de la cuestión planteada, y subsidiariamente, que se dicte una Sentencia interpretativa, todo ello con base en las alegaciones que seguidamente se exponen.

a) El escrito plantea en inicio dos posibles óbices procesales relativos al correcto cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia.

En primer lugar y tal y como se alegó ya en relación con la cuestión resuelta en la STC 185/2014 [antecedente 7 a)], se apunta la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento.

Como segundo óbice procesal se plantea que no era necesario someter la disposición legal cuestionada al juicio de constitucionalidad para resolver el proceso por razones parcialmente coincidentes con las sintetizadas en el antecedente 7 a) de la STC 185/2014. El Fiscal parte de que el apelante manifestó en su recurso no estar de acuerdo con la Sentencia sobre la base de que los testigos no decían la verdad y de que él no era un trilero ni robaba, así como aportó copia de la Sentencia que le absolvía de uno de los hechos que le fueron imputados en el pasado. Desde la premisa de que el órgano judicial debía tener la certeza de que procedía la condena cuando planteó la cuestión, pues, si fuera la absolución, no tendría que plantearse la aplicación del párrafo segundo del art. 623.1 CP, el Fiscal contempla varias opciones respecto a las consecuencias penales de la conducta que no dependen exclusivamente de la constitucionalidad del precepto. El art. 623.1 deja en manos del Juez la decisión sobre el lugar de cumplimiento de la localización permanente (casa o centro penitenciario) en caso de perpetración reiterada de la falta de hurto, de modo que el órgano podía resolver la apelación decretando que la pena se cumpla en domicilio; posibilidad presente aun cuando el precepto fuera considerado inválido, pues es una pena prevista como alternativa a la pena de multa para la falta de hurto básica. La decisión sobre la constitucionalidad del precepto presenta por ello, a juicio del Fiscal, cierta debilidad, pues el resultado de la cuestión no condiciona el resultado del proceso. Incluso, propone alternativamente, podría imponer una pena de multa si aplicara la interpretación acomodada a Constitución que el órgano proponente comparte (aunque juzga contraria al principio de legalidad) y que ya ha aplicado en otras ocasiones.

b) Las alegaciones efectuadas por el Fiscal General sobre el fondo son coincidentes con las resumidas en las letras c), d) y e) del antecedente 7 de la STC 185/2014, por lo que concluye asimismo que basta con declarar infundada la cuestión por fluir naturalmente la interpretación que aboga por excluir del ámbito típico las meras denuncias, antecedentes policiales o imputaciones sobre los que no existe actividad probatoria alguna o Sentencia firme. Subsidiariamente considera que, si se insiste en dictar una Sentencia interpretativa para erradicar las interpretaciones ya efectuadas en contra de la Constitución, debería, en todo caso, cristalizar en una exégesis en tales términos.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona promovió cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal (CP) por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan la desestimación de la cuestión planteada, si bien el Fiscal General solicita alternativamente la inadmisión por adolecer de dos defectos procesales relativos al cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia y subsidiariamente que se dicte una sentencia interpretativa.

Como se puso de manifiesto reiteradamente en los antecedentes, las objeciones de fondo planteadas en la presente cuestión de inconstitucionalidad son idénticas a las resueltas en la reciente STC 185/2014, de 6 de noviembre, donde se dio respuesta a otra demanda formulada por el mismo órgano judicial respecto al párrafo segundo del art. 623.1 CP, y cuyos pronunciamientos habrán de guiar la presente resolución. La única diferencia, y es sólo parcial, atañe a los óbices procesales reprochados a la cuestión que se abordarán antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión.

2. Se ha alegado por el Fiscal General del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne los requisitos establecidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en lo que concierne al trámite de audiencia y al juicio de relevancia. Es procedente examinar tales objeciones, pues no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia (recientemente, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 75/2014, de 8 de mayo, FJ 2 y jurisprudencia allí citada).

a) Se aduce en primer lugar la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento en lo referido a las deficiencias constitucionales que presenta la norma cuestionada desde la perspectiva de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que impidió a las partes realizar alegaciones al respecto. Idéntica tacha se analizó y se rechazó en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 185/2014, al concluirse que no hay una divergencia manifiesta entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 38/2014, de 11 de marzo, FJ 2; y ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 3, con ulteriores referencias).

b) El segundo óbice procesal alegado por el Fiscal General afecta al juicio de relevancia imprescindible conforme al art. 35 LOTC para admitir una cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto niega que la norma cuestionada, por más que aplicable al caso, sea decisiva en la resolución del proceso, ya que estima que la condena en que se concrete el recurso de apelación conoce múltiples posibilidades penológicas —respecto a la imposición de la pena de localización permanente, en domicilio o centro penitenciario, e incluso de multa— que pueden concurrir con independencia del resultado del examen de constitucionalidad del precepto cuestionado.

En el presente proceso constitucional, el control sobre el juicio de relevancia debe atender tanto a si la constitucionalidad afecta a la regla legal en la que debe fundamentarse la resolución como a si el pronunciamiento sobre la validez condiciona la resolución del juzgador. Es evidente que es así en el presente caso, pues la norma es sin duda aplicable y la no validez de la norma afecta a la resolución del proceso, no sólo al impedir que se imponga el cumplimiento de la pena de localización permanente en centro penitenciario, sino al abrirse asimismo la posibilidad de sancionar la conducta con una pena de multa y no de localización permanente. No cabe oponer frente al juicio de relevancia formulado por el órgano judicial un reproche de irrazonabilidad manifiesta o falta notoria de consistencia, únicos supuestos en los que este Tribunal puede enmendar el criterio formulado por aquél a la hora de realizar el juicio de relevancia [por todas, STC 41/2010, de 22 de julio, FJ 2 c)]. Debe rechazarse, en consecuencia, el óbice opuesto por el Fiscal General del Estado.

3. Al abordar ahora las vulneraciones de preceptos constitucionales imputadas a la norma cuestionada, hay que insistir de nuevo en la identidad del contenido de fondo de la presente cuestión de inconstitucionalidad y el de la resuelta en la STC 185/2014, tanto en lo relativo al precepto impugnado y los motivos de inconstitucionalidad aducidos como en lo atinente a su concreto desarrollo argumentativo. En ambas demandas, el órgano judicial proponente sostenía que el párrafo segundo del art. 623.1 CP cuestionado y, en concreto, su referencia a “infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas”, podría resultar contrario al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y al principio de culpabilidad en su vertiente de responsabilidad por el hecho, por cuanto su tenor permite que hechos que no han sido declarados probados por sentencia firme, sean considerados como cometidos para aplicar la respuesta penal agravada. Asimismo plantea la posible vulneración de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tanto por el precepto, por cuanto adolece de falta de taxatividad, lo que acarrea déficits de certeza y previsibilidad, como por una hipotética interpretación conforme a la Constitución, en cuanto supondría una reconstrucción reductora del ámbito objetivo de la disposición, que forzaría su literalidad y génesis y sería lesiva de la reserva de ley y del principio de taxatividad.

En la STC 185/2014 se rechazan las dudas enunciadas, al entender que el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución que no sólo no fuerza el tenor literal del precepto, sino que se acomoda al mismo, a la par que constituye el resultado exegético inmediato de una interpretación atenta a los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* y acorde con los criterios hermenéuticos al uso en Derecho penal. Esa comprensión *secundum constitutionem* establece, como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto, la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa sentencia firme, sean faltas probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP, sin que pueda bastar para apreciarla la existencia de previas denuncias, imputaciones o condenas no firmes por falta de hurto.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que el párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal es constitucional en tanto se interprete que, para apreciar la reiteración, las faltas de hurto han de haber sido objeto de condena firme en otro proceso, o ser enjuiciadas y objeto de condena en el proceso en el que se plantee la aplicación de aquel precepto.

2º Desestimar, en consecuencia, la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 206/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Primera

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:206

Cuestión de inconstitucionalidad 1140-2014. Planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el segundo párrafo del artículo 623.1 del Código penal.

Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (STC 185/2014).

1. Asunto idéntico al resuelto por la STC 185/2014 [FJ 1].

2. El precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende que delimita como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa sentencia firme, sean faltas probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP, sin que pueda bastar para apreciarla la existencia de previas denuncias, imputaciones o condenas no firmes por falta de hurto (STC 185/2014) [FJ 3].

3. No hay una divergencia entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, 38/2014; ATC 57/2014) [FJ 2 a)].

4. El control sobre el juicio de relevancia debe atender tanto a si la constitucionalidad afecta a la regla legal en la que debe fundamentarse la resolución como a si el pronunciamiento sobre la validez condiciona la resolución del juzgador [FJ 2 b)].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1140-2014, planteada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el art. 623.1 párrafo segundo del Código penal, por posible vulneración de los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE. Han formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado y se han personado el Congreso y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 26 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento (recurso de apelación de juicio de faltas 132-2013), el Auto de 18 de febrero de 2014 en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal, por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La cuestión de inconstitucionalidad se propone por el mismo órgano judicial que planteó la cuestión registrada con el número 5318-2013, resuelta por el Pleno de este Tribunal en STC 185/2014, de 6 de noviembre, en la que se abordaron las dudas de constitucionalidad formuladas ahora en idénticos términos en el Auto de planteamiento. Dicho pronunciamiento, que fue desestimatorio, debe servir de base para la resolución de la presente cuestión.

2. Los antecedentes de la presente cuestión, según resulta del Auto de planteamiento y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) Doña Antonia Jiménez Rodríguez fue condenada en el juicio de faltas núm. 368-2013 seguido ante el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Sant Boi de Llobregat, por Sentencia de 3 de julio de 2013, como autora de una falta de hurto tipificada en el art. 623.1 del Código penal (CP), donde se le impuso la pena de diez días de localización permanente a cumplir en establecimiento penitenciario. En ese precepto se prevé la imposición de la pena de localización permanente (y no de la alternativa pena de multa), que el Juez puede disponer que se cumpla en centro penitenciario, en caso de perpetración reiterada de la falta de hurto (hurto cuyo valor no excede de los 400 €). Conforme a su párrafo segundo, “para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas”. El fundamento de Derecho tercero de la Sentencia impuso la pena de localización permanente “teniendo en cuenta el número de antecedentes que constan … por hechos de la misma naturaleza, contándose en el último año un total de 14 denuncias interpuestas”.

b) La Sentencia fue recurrida en apelación mediante escrito redactado y firmado de puño y letra por la Sra. Jiménez, en el que solicita que “le cambien la pena en multa, en arresto en casa o trabajos sociales” por tener cinco hijos y estar embarazada y separada, sin tener quien se haga cargo de ellos.

c) Una vez finalizada la tramitación del recurso como el rollo de apelación núm. 132-2013, mediante providencia de 13 de enero de 2014, el Magistrado designado para conocer como órgano unipersonal del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó conceder a las partes personadas un plazo de diez días para formular alegaciones sobre la oportunidad de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal, por su posible contradicción con los arts. 9.3, 24.2 y 25.1 CE por razones idénticas a las reseñadas en el antecedente 1 c) de la STC 185/2014.

d) El Ministerio Fiscal, mediante escrito de 29 de enero de 2014, sin entrar al fondo, pero recordando que no puede prosperar una cuestión que plantee dudas interpretativas, consideró que “la norma cuestionada es determinante para la resolución del recurso porque ha sido el art. 623.1 CP el precepto aplicado al caso de autos por el juzgador *a quo* y el que debe aplicar, en su caso, el juzgador *ad quem*, y que también el momento procesal es el oportuno, pues sólo resta dictar sentencia para concluir el rollo de apelación”. La apelante condenada dejó pasar el plazo sin presentar alegaciones.

e) El órgano judicial dictó Auto el 13 de enero de 2014 en el que acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 623.1, párrafo segundo, del Código penal por posible vulneración de los arts. 24.2, 25.1 y 9.3 CE.

3. En la fundamentación jurídica del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las siguientes consideraciones:

a) Comienza con el desarrollo del juicio de relevancia constitucional en idénticos términos a los reflejados en el antecedente 3, letras a), b) y c) de la STC 185/2014.

b) El Auto concluye con el pertinente juicio de relevancia procesal, donde se defiende la relevancia de la norma cuestionada para la resolución del recurso de apelación, que sustentó la apelante en la disconformidad con la pena de localización permanente en centro penitenciario por ser el único soporte familiar, solicitando la pena de multa. Expone que la expulsión o la interpretación conforme a las exigencias constitucionales del cuestionado art. 623.1, párrafo segundo, conllevaría su estimación. Por otro lado, sostiene también que el momento procesal es el oportuno, pues está concluso el procedimiento y se plantea dentro del plazo para dictar Sentencia resolutoria del recurso de apelación.

4. Por providencia de 27 de mayo de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y deferir a la Sala Primera el conocimiento de la misma, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) LOTC así como dar traslado de las actuaciones recibidas, como dispone el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución a la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

5. Mediante escrito registrado el día 5 de junio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por escrito registrado el 11 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la Mesa de dicha Cámara acordó la personación en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno mediante escrito registrado el 18 de junio de 2014 y formuló las mismas alegaciones que aparecen resumidas en el antecedente 6 de la STC 185/2014, solicitando la desestimación íntegra de la cuestión planteada.

7. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado del 17 de junio de 2014, solicitó alternativamente la inadmisión o la desestimación de la cuestión planteada, y subsidiariamente, que se dicte una sentencia interpretativa, todo ello con base en las alegaciones que seguidamente se exponen.

a) El escrito plantea en inicio dos posibles óbices procesales relativos al correcto cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia.

En primer lugar y tal y como se alegó ya en relación con la cuestión resuelta en la STC 185/2014 [antecedente 7 a)], se apunta la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento.

Como segundo óbice procesal se plantea que no era necesario someter la disposición legal cuestionada al juicio de constitucionalidad para resolver el proceso por razones en gran medida coincidentes con las sintetizadas en el antecedente 7 a) de la STC 185/2014. El Fiscal parte de que la apelante manifestó en su recurso no estar de acuerdo con la Sentencia dictada en la medida en que se le imponía la pena de localización permanente en centro penitenciario, ya que es madre de cinco hijos, estaba embarazada y separada y no había nadie que pudiera hacerse cargo de ellos. Si el motivo de disconformidad no versa sobre la condena conforme al art. 623.1 CP a la pena de localización permanente, sino sobre el concreto hecho de que se cumpliera en centro penitenciario, y el art. 623.1 CP deja en manos del juez la decisión sobre el lugar de cumplimiento de la localización permanente (casa o centro penitenciario), concluye el Fiscal, el órgano podía resolver la apelación en el sentido solicitado atendiendo a consideraciones de proporcionalidad, decretando una localización en casa, sin necesidad de cuestionar la validez constitucional del precepto. Incluso, propone alternativamente, podría imponer una pena de multa si aplicara la interpretación acomodada a Constitución que el órgano proponente comparte (aunque juzga contraria al principio de legalidad) y que ya ha aplicado en otras ocasiones.

b) Las alegaciones efectuadas por el Fiscal General sobre el fondo son coincidentes con las resumidas en las letras c), d) y e) del antecedente 7 de la STC 185/2014, por lo que concluye asimismo que basta con declarar infundada la cuestión por fluir naturalmente la interpretación que aboga por excluir del ámbito típico las meras denuncias, antecedentes policiales o imputaciones sobre los que no existe actividad probatoria alguna o sentencia firme. Subsidiariamente considera que, si se insiste en dictar una Sentencia interpretativa para erradicar las interpretaciones ya efectuadas en contra de la Constitución, debería, en todo caso, cristalizar en una exégesis en tales términos.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona promovió cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal (CP) por posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y de los principios de culpabilidad, en su vertiente de responsabilidad por el hecho, de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado interesan la desestimación de la cuestión planteada, si bien el Fiscal General solicita alternativamente la inadmisión por adolecer de dos defectos procesales relativos al cumplimiento del trámite de audiencia y a la pertinencia del juicio de relevancia y subsidiariamente que se dicte una sentencia interpretativa.

Como se puso de manifiesto reiteradamente en los antecedentes, las objeciones de fondo planteadas en la presente cuestión de inconstitucionalidad son idénticas a las resueltas en la reciente STC 185/2014, de 6 de noviembre, donde se dio respuesta a otra demanda formulada por el mismo órgano judicial respecto al párrafo segundo del art. 623.1 CP, y cuyos pronunciamientos habrán de guiar la presente resolución. La única diferencia, y es sólo parcial, atañe a los óbices procesales reprochados a la cuestión que se abordarán antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión.

2. Se ha alegado por el Fiscal General del Estado que la presente cuestión de inconstitucionalidad no reúne los requisitos establecidos en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en lo que concierne al trámite de audiencia y al juicio de relevancia. Es procedente examinar tales objeciones, pues no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante sentencia (recientemente, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2; 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 75/2014, de 8 de mayo, FJ 2 y jurisprudencia allí citada).

a) Se aduce en primer lugar la posible incoherencia entre la providencia de apertura del trámite de audiencia en fase judicial y el Auto de planteamiento en lo referido a las deficiencias constitucionales que presenta la norma cuestionada desde la perspectiva de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que impidió a las partes realizar alegaciones al respecto. Idéntica tacha se analizó y se rechazó en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 185/2014, al concluirse que no hay una divergencia manifiesta entre los reproches de inconstitucionalidad que el órgano judicial desarrolla en el Auto de planteamiento y los que esbozó en la providencia, ya que en ella se enunciaron con claridad tanto el precepto cuestionado como los preceptos constitucionales presumiblemente infringidos, lo que permite entender que las partes pudieron determinar cuál era la duda de constitucionalidad que asaltaba al órgano judicial (SSTC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y 38/2014, de 11 de marzo, FJ 2; y ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 3, con ulteriores referencias).

b) El segundo óbice procesal alegado por el Fiscal General afecta al juicio de relevancia imprescindible conforme al art. 35 LOTC para admitir una cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto niega que la norma cuestionada, por más que aplicable al caso, sea decisiva en la resolución del proceso, ya que estima que la condena en que se concrete el recurso de apelación conoce múltiples posibilidades penológicas —respecto a la imposición de la pena de localización permanente, en domicilio o centro penitenciario, e incluso de multa— que pueden concurrir con independencia del resultado del examen de constitucionalidad del precepto cuestionado.

En el presente proceso constitucional, el control sobre el juicio de relevancia debe atender tanto a si la constitucionalidad afecta a la regla legal en la que debe fundamentarse la resolución como a si el pronunciamiento sobre la validez condiciona la resolución del juzgador. Es evidente que es así en el presente caso, pues la norma es sin duda aplicable y la no validez de la norma afecta a la resolución del proceso, no sólo al impedir que se imponga el cumplimiento de la pena de localización permanente en centro penitenciario, sino al abrirse asimismo la posibilidad de sancionar la conducta con una pena de multa y no de localización permanente. No cabe oponer frente al juicio de relevancia formulado por el órgano judicial un reproche de irrazonabilidad manifiesta o falta notoria de consistencia, únicos supuestos en los que este Tribunal puede enmendar el criterio formulado por aquél a la hora de realizar el juicio de relevancia [por todas, STC 41/2010, de 22 de julio, FJ 2 c)]. Debe rechazarse, en consecuencia, el óbice opuesto por el Fiscal General del Estado.

3. Al abordar ahora las vulneraciones de preceptos constitucionales imputadas a la norma cuestionada, hay que insistir de nuevo en la identidad del contenido de fondo de la presente cuestión de inconstitucionalidad y el de la resuelta en la STC 185/2014, tanto en lo relativo al precepto impugnado y los motivos de inconstitucionalidad aducidos como en lo atinente a su concreto desarrollo argumentativo. En ambas demandas, el órgano judicial proponente sostenía que el párrafo segundo del art. 623.1 CP cuestionado y, en concreto, su referencia a “infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas” podría resultar contrario al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y al principio de culpabilidad en su vertiente de responsabilidad por el hecho por cuanto su tenor permite que hechos que no han sido declarados probados por sentencia firme sean considerados como cometidos para aplicar la respuesta penal agravada. Asimismo plantea la posible vulneración de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tanto por el precepto, por cuanto adolece de falta de taxatividad, lo que acarrea déficits de certeza y previsibilidad, como por una hipotética interpretación conforme a la Constitución, en cuanto supondría una reconstrucción reductora del ámbito objetivo de la disposición que forzaría su literalidad y génesis y sería lesiva de la reserva de ley y del principio de taxatividad.

En la STC 185/2014 se rechazan las dudas enunciadas por entender que el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución que no sólo no fuerza el tenor literal del precepto, sino que se acomoda al mismo a la par que constituye el resultado exegético inmediato de una interpretación atenta a los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* y acorde con los criterios hermenéuticos al uso en Derecho penal. Esa comprensión *secundum constitutionem* establece como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa sentencia firme, sean faltas probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al art. 623.1 CP, sin que pueda bastar para apreciarla la existencia de previas denuncias, imputaciones o condenas no firmes por falta de hurto.

FALLO

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

Ha decidido

1º Declarar que el párrafo segundo del art. 623.1 del Código penal es constitucional en tanto se interprete que, para apreciar la reiteración, las faltas de hurto han de haber sido objeto de condena firme en otro proceso, o ser enjuiciadas y objeto de condena en el proceso en el que se plantee la aplicación de aquel precepto.

2º Desestimar, en consecuencia, la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 207/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:207

Cuestión de inconstitucionalidad 1495-2014. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en relación con el apartado tercero del artículo primero de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

Competencias sobre ordenación general de la economía: nulidad del precepto legal autonómico que no excepciona al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial establecida en la legislación básica estatal (STC 219/2013).

1. La contradicción del precepto autonómico cuestionado –que aplica la regla de reducción salarial del 5 por 100 al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas– con la norma básica de contraste –que excluye a dicho personal– resulta patente, sin que pueda interpretarse que dicha norma básica ha de entenderse como un mínimo obligatorio que las Comunidades Autónomas pueden llevar más allá de acuerdo con su política de contención del déficit, pues tal interpretación impediría la plena efectividad de las determinaciones del legislador básico estatal, que ha querido establecer un trato homogéneo para dicho personal en todo el territorio nacional (SSTC 219/2013, 5/2014) [FJ 5].

2. Asunto sustancialmente idéntico al resuelto en las SSTC 219/2013 y 5/2014, en las que declaramos el carácter básico tanto formal como material de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 ex arts. 149.1.13 y 156.1 CE. [FJ 5].

3. La finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad no es resolver controversias interpretativas sobre la legalidad surgidas entre órganos jurisdiccionales, o dudas sobre el alcance de determinado precepto legal, sino el enjuiciamiento de la conformidad a la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo (SSTC 157/1990, 114/1994; ATC 62/1997) [FJ 4].

4. Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, el juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia (SSTC 87/2012, 60/2013) [FFJJ 2, 4].

5. La modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad no solo habrá de preservar la cosa juzgada, ex art. 40.1 LOTC, sino también a las posibles situaciones administrativas firmes (SSTC 219/2013, 5/2014) [FJ 5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1495-2014, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Social, en relación con el apartado tres del art. 1 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, por posible vulneración de los arts. 14 y 149.1.7, 13, 14 y 18 CE. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 12 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio del Juzgado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, al que se acompaña, junto con el testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento de conflicto colectivo núm. 7-2012, el Auto del referido órgano judicial, de 8 de abril de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado tres del art. 1 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la posible vulneración de los arts. 14 y 149.1.7, 13, 14 y 18 CE.

2. Los hechos de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad son, en resumen, los siguientes:

a) Ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia se sigue procedimiento de conflicto colectivo núm. 7-2012, en virtud de demanda formulada por la representación del sindicato de Comisiones Obreras contra la sociedad Onda Regional de Murcia. La demanda presentada tiene su origen en la decisión de la empresa Onda Regional de Murcia de minorar en un 5 por 100 las retribuciones de los empleados laborales no directivos de la empresa en todos sus conceptos (salario base, antigüedad y complementos fijos) desde el mes de junio de 2010, en aplicación de la Ley regional 1/2010, de 28 de junio, que modifica el art. 25.2 B) de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad para transponer las medidas extraordinarias sobre retribuciones de los empleados públicos adoptadas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Alega el sindicato promotor del conflicto que ni la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, resulta aplicable al personal de Onda Regional, ni se puede operar reducción alguna de las retribuciones de la sociedad mercantil pública Onda Regional de Murcia por Ley autonómica, pues excede de sus competencias, implicando una contravención del capítulo 8 del convenio colectivo.

b) Celebrado el juicio oral en el procedimiento de conflicto colectivo, una vez constatada la falta de avenencia en el previo acto de conciliación, se acordó, mediante Auto de 30 de enero de 2013, conceder un plazo de diez días para que las partes y el Ministerio Fiscal pudieran alegar lo que estimasen oportuno acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, por un posible exceso de competencia a la luz del art. 149.1.7, 13, 14 y 18 CE y de una posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE).

La representación de Onda Regional de Murcia se opone al planteamiento de la cuestión al considerar que la sociedad no puede incluirse en las referidas en el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2010 —sobre las que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 proyecta la exclusión de la reducción salarial— sino en el apartado 22.1 h) de la citada norma. La mercantil acompaña sus alegaciones con informe jurídico emitido por la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios de la Consejería de Economía y Hacienda en el que se fundamenta la inaplicabilidad de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 en la diferencia existente entre el sistema organizativo del sector público estatal y el regional “toda vez que, en el ámbito de la Administración autonómica, no existen sociedades mercantiles en las que perciban aportaciones destinadas a cubrir los déficits de explotación con ese carácter específico”.

El sindicato demandante tampoco apoya el planteamiento de la cuestión pues, si bien comparte con el órgano judicial que el art. 1.3 de la Ley autonómica contraviene la disposición adicional novena del Decreto-ley, no considera necesario promover la cuestión de inconstitucionalidad pues nos encontramos, a su juicio, ante una cuestión de selección de la normativa aplicable al supuesto enjuiciado que ha de resolverse a favor de la norma estatal en virtud del art. 149.1.13 CE. El Ministerio Fiscal no presentó alegaciones.

3. En el Auto de 8 de abril de 2013, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia subraya, en primer lugar, qué Onda Regional de Murcia, S.A., tiene naturaleza de sociedad mercantil y, por tanto, debe incluirse entre las recogidas en el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009 y, en consecuencia, en el ámbito de aplicación de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que excluye al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual prevista con carácter general para los empleados públicos. La norma autonómica, se sigue argumentando en el Auto, aplica al personal laboral no directivo de Onda Regional de Murcia, S.A .,la reducción del 5 por 100+ en sus retribuciones, con efectos de 1 de junio de 2010, por lo que, al contravenir lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley, se puede estar ante un exceso de competencia de la Comunidad Autónoma a la luz de los arts. 149.1.7, 13, 14 y 18 CE así como 14.11 del Estatuto de Autonomía de Murcia (EARM), con vulneración del art. 14 CE, al no otorgarse un trato igual a todo el personal afectado por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010.

Señala la Sala, a continuación, que es necesario considerar la adecuación de la Ley autonómica al orden competencial establecido en la Constitución, pues no se trata de establecer una preferencia aplicativa sino de decidir sobre la adecuación del art. 1.3 de la Ley autonómica 1/2010 al reparto constitucional de competencias ya que, de otro modo, se vaciaría de contenido la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, transfigurando un posible exceso competencial en una cuestión de legalidad ordinaria.

En lo que concierne a la cuestión competencial, considera la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que la regulación sobre la reducción o no de salarios se inscribe en la materia de “legislación laboral”, competencia que el art. 149.1.7 CE atribuye en exclusiva al Estado, por lo que la Comunidad Autónoma podría estar incurriendo en un exceso de competencia. A tal exceso abunda también, apunta la Sala, el contenido de los arts. 149.1.13, 14 y 18 CE pues la problemática planteada incide en la gestión y alcance de la deuda pública y en el régimen de los funcionarios públicos, habiéndose dictado el Real Decreto-ley, cuya trasposición se pretende con la Ley autonómica, en ejercicio de la competencia del art. 149.1.18 CE para regular los aspectos relativos a gastos de personal de las administraciones públicas (preceptos básicos). De no corregirse este exceso de competencia, concluye la Sala, se vulneraría el art. 14 CE en la medida en que la competencia exclusiva del Estado tiene como finalidad implícita la realización del principio de igualdad.

4. Mediante providencia de 15 de julio de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y deferir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y a la Asamblea Regional de Murcia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente se acordó comunicar dicha resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

5. El día 25 julio de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados presenta escrito dando traslado del acuerdo adoptado por la Mesa por el que se da por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El día 31 de julio de 2014, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno alegando que el Auto que plantea la cuestión no cumple la exigencia de razonar la relevancia que impone el art. 35.1 LOTC de “especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión”, pues no explicita ni detalla en qué medida la aludida invasión competencial de la Comunidad Autónoma influye de modo concreto en el resultado del pleito en cuestión, por lo que incurre en causa de inadmisibilidad que puede ser apreciada en Sentencia.

Lo anterior adquiere en este caso mayor importancia, señala el Abogado del Estado, puesto que la demanda de conflicto colectivo planteada ante la jurisdicción social incurre, a su vez, en dos causas de inadmisibilidad: a) el interés debatido en el proceso laboral origen de esta cuestión no tiene carácter colectivo, pues afecta a los derechos retributivos del personal laboral al servicio de la sociedad mercantil, interés individual cuya suma con otros intereses individuales no lo convierten en colectivo y b) la norma controvertida no es estatal sino autonómica (Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Despejadas las cuestiones previas, y en relación al fondo del asunto, señala el Abogado del Estado que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en las SSTC 219/2013, de 19 de diciembre, y 5/2014, de 16 de enero, ambas dictadas en relación a supuestos de hecho idénticos al que ahora es objeto de esta cuestión, en las que se declaró la inconstitucionalidad del precepto autonómico que, en contra de lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, determina que la masa salarial de las sociedades mercantiles experimente una reducción del 5 por 100, con efectos de 1 de junio de 2010.

7. Por escrito registrado el 1 de agosto de 2014, la Asamblea Regional de Murcia, sin formular alegaciones, ofrece su colaboración a este Tribunal en el presente procedimiento.

8. En fecha de 8 de septiembre de 2014 presentó su escrito de alegaciones la Letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Señala la Letrada que la regulación contenida en el art. 1.3 de la Ley autonómica 1/2010 no concierne a la materia “legislación laboral” cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado, sino que se inscribe en el ámbito de la legislación presupuestaria, tal como sostuvo el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de abril de 2012 sobre la trasposición de la Ley de presupuestos generales para Euskadi en relación al personal laboral de una empresa pública. Desde esta perspectiva, la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas extraordinarias contenidas en el Real Decreto-ley 8/2010, a través de la modificación de sus leyes presupuestarias, no supone una invasión de la competencia que, en materia de legislación laboral, atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE. Idéntico argumento, sostiene la Letrada, sirve para rechazar el exceso de competencia autonómica en relación a materia de gestión, deuda pública y régimen de los funcionarios públicos; exceso sobre el cual, además, la Sala de lo Social no argumenta en qué medida el precepto cuestionado invade las competencias estatales reconocidas en los apartados 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE.

Argumenta a continuación la Letrada que, a tenor de la cuestión planteada, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia estima que Onda Regional de Murcia, S.A., tiene naturaleza de sociedad mercantil pública de las comprendidas en el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010; pero semejante calificación no es correcta. En efecto, se señala, que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no existen sociedades mercantiles que perciban aportaciones destinadas a cubrir su déficit de explotación, con carácter específico; sociedades, éstas últimas, que son las contempladas en el art. 22.1 g) de la citada Ley 26/2009 a que se remite la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 al establecer la excepción al régimen general de reducción salarial del 5 por 100 en todo el sector público. Subraya en este punto la Letrada del Gobierno autonómico que el art. 6 de la Ley 26/2009 realiza una distinción, a efectos presupuestarios, entre las sociedades mercantiles estatales con mayoría de capital público que recogen sus estimaciones de gastos y previsiones de ingresos, de un lado, y, de otro lado, las sociedades mercantiles estatales que reciben subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado destinadas a cubrir los déficits de explotación y que deben consignarse de forma separada (en terminología del plan general de contabilidad, “740. Subvenciones, donaciones y legados a la explotación”). En cambio, la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no incluye distinción alguna, a efectos presupuestarios, entre las sociedades mercantiles regionales; sin diferenciar, por tanto, si las aportaciones recibidas se destinan o no a cubrir gastos de explotación. La inexistencia de esta diferenciación determina la inaplicabilidad de la excepción de la minoración del 5 por 100 de las retribuciones a las sociedades mercantiles regionales.

Tal diferenciación, concluye la Letrada, fue subrayada en el Informe jurídico emitido por la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios de la Consejería de Economía y Hacienda de la Región de Murcia en el que se remarcaba la inexistencia de contradicción alguna entre la normativa autonómica y la disposición básica estatal, pues “la reducción del 5 por 100 de las retribuciones es aplicable a todo el personal laboral del sector público regional sin exclusión (a excepción de los que no llegan al 1,5 del SMI) pues, si no, sí se estaría vulnerando el principio de igualdad de trato de todos, toda vez que en nuestro sistema organizativo del sector público regional no existe la diferenciación que existe en la AGE respecto de las sociedades mercantiles”. En definitiva, la excepción recogida en la norma estatal se refiere a una tipología de entidades públicas que no existe en la Comunidad Autónoma de Murcia. Las sociedades mercantiles como Onda Regional de Murcia se encuentran incluidas en el art. 22.1 h) de la Ley estatal 26/2009 y no en el apartado g) al que se refiere el Real Decreto-ley, que no existen en la Comunidad Autónoma de Murcia.

Por último, en lo concerniente a la pretendida vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), argumenta la Letrada —con cita del ATC 184/2011, de 20 de diciembre— que el Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia no hace mención alguna a cuáles son las Comunidades Autónomas, y respecto de qué normas, se produciría la discriminación; por lo que no existe un término comparativo idóneo para emitir el juicio de igualdad.

9. También el día 8 de septiembre de 2014, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal que la presidencia de dicha Cámara, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa, acordó dar por personada en el proceso a la Cámara Alta, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal el 12 de septiembre de 2014 poniendo de manifiesto que el precepto cuestionado es contrario a los arts. 9.3 y 149.1.13 CE. Tras señalar que la Sociedad Onda Regional de Murcia es una sociedad mercantil filial del ente público Radiotelevisión de la Región de Murcia que recibe aportaciones con cargo a los presupuestos públicos, el Fiscal General del Estado recuerda que existe una consolidada doctrina constitucional (SSTC 36/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7) en la que se señala que la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componente esenciales del gasto público, cuyo encuadramiento competencial es el art. 149.1.13 CE en relación a la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios *ex* art. 149.1.18 CE. Asimismo este Tribunal, señala el Fiscal, se ha pronunciado sobre el carácter esencial y materialmente básico de los preceptos relativos a la igualdad de las retribuciones básicas de todas las Administraciones públicas, con la finalidad de hacer efectivo el mandato de igualdad. En esta línea, en la medida en que los límites retributivos que impone el Estado no se circunscriben a los funcionarios autonómicos ni tienen un carácter permanente, deben analizarse desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE y 156 CE y no del art. 149.1.18 CE, dada su vinculación directa con la fijación de la política económica general por parte del Estado.

La doctrina anterior, concluye el Fiscal General del Estado, permite establecer su aplicación analógica en relación con el resto de empleados públicos, ya sea éste personal laboral de la Administración o de entidades mercantiles de carácter público, como es el caso. Así, al haberse ignorado la previsión de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 8 de junio, que excluye de la reducción salarial del 5 por 100 al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles a que se refiere el art. 22.1 g) de la Ley de presupuestos generales del Estado 26/2009, resulta evidente que se han invadido competencias exclusivas del Estado, en concreto del art. 149.1.13 CE, que reserva a la norma estatal las bases y coordinación de la planificación general de la economía. Conclusión a la que ya se llegó, concluye el Fiscal General, en la STC 219/2013, en la que se declaró la inconstitucionalidad del precepto autonómico, estimándose que la norma estatal es de carácter básico, tanto formal como materialmente, hallándose en contradicción insalvable con los arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

De otro lado, añade, aunque no se haya cuestionado por tal motivo, que la norma autonómica establece una retroactividad de grado máximo al aplicarse, no sólo a actos realizados en periodos de tiempo anteriores, sino a actos ya realizados y consumados que han surtido los efectos jurídicos previstos en la normativa anterior, por lo que se vulnera el art. 9.3 CE que consagra el principio de irretroactividad de las normas.

11. Por providencia de 11 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado tres del art. 1 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por posible vulneración de los arts. 14 y 149.1.7, 13, 14 y 18 CE, al contravenir la norma cuestionada lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en los términos resumidos en los antecedentes de esta resolución.

El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado solicitan la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por contradicción insalvable entre la norma autonómica y la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que implica la vulneración del art. 149.1.13 CE. No obstante, el primero de ellos señala con carácter previo que el Auto que plantea la cuestión no cumple la exigencia de especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión, por lo que incurre en causa de inadmisibilidad que puede ser apreciada en sentencia. Por su parte, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia solicita la desestimación de la cuestión al entender que el art. 1.3 de la Ley 1/2010 no contraviene la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, y por tanto es constitucional, pues la disposición estatal no resulta aplicable a las sociedades mercantiles regionales, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución.

2. Según se ha expuesto, el Abogado del Estado solicita la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que no supera el denominado juicio de relevancia (art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC). Subraya a tal propósito que el órgano judicial no despeja las dudas existentes sobre la viabilidad procesal de la demanda de conflicto colectivo planteada ante la jurisdicción social por la sección sindical de Comisiones Obreras, que a su juicio se enfrentaría a dos causas de inadmisibilidad; a saber: que el interés debatido en el proceso laboral origen de esta cuestión no tiene carácter colectivo y que la norma controvertida no es estatal sino autonómica; la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Por cualquiera de dichas razones, sostiene en su escrito de alegaciones, la demanda articulada no encajaría en el art. 153.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, que se ocupa del ámbito de aplicación del proceso de conflictos colectivos.

La decisión acerca de este óbice procesal debe partir de la doctrina que hemos recordado en la STC 60/2013, de 13 de marzo: “Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, dicho juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE (SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 5 de julio, FJ 3).” [FJ 2 a)].

Debe destacarse, en primer lugar, que la objeción que formula el Abogado del Estado no fue puesta de manifiesto por las partes en el trámite de alegaciones del art. 35.2 LOTC, motivo que puede estar en la base de la ausencia de toda referencia a esa cuestión en el Auto de planteamiento de 8 de abril de 2013.

De cualquier modo, y centrados en el debate jurídico que se suscita, debemos poner de relieve que la demanda de conflicto colectivo se entabló por la Sección Sindical Comisiones Obreras en Onda Regional de Murcia, S.A., para la interpretación y aplicación del convenio colectivo de ámbito empresarial, rector de las relaciones laborales en dicha sociedad y publicado en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia”, núm. 48, de 26 de febrero de 2002; y, en concreto, por considerar soslayadas sus normas retributivas (capítulo 8 y anexo I). Esa circunstancia permite al órgano judicial entender encuadrable la pretensión en el art. 153.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, que contempla la procedencia de esa modalidad procesal para aquel objeto de interpretación y aplicación de normas colectivas, por más que el debate de constitucionalidad (que de forma mediata e inevitable repercutirá, en uno u otro sentido, en la intangibilidad y fuerza vinculante del convenio colectivo que la parte actora invoca) lo sitúe la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el apartado tres del art. 1 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su contraste con lo dispuesto en una norma estatal: la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010. En suma, el litigio *a quo* versa en última instancia sobre el respeto y efectividad de la norma colectiva o, si se prefiere, gravita alrededor de la posible incidencia sobre lo pactado colectivamente, durante la vigencia del convenio, por parte de normas heterónomas sobrevenidas —como la cuestionada—, lo que explica el encuadramiento procesal señalado, pues se debate sobre la intangibilidad y fuerza vinculante del convenio colectivo de empresa, y con ello, en su caso, sobre el contenido esencial del art. 37.1 CE y la eficacia de la norma convencional por la que se rigen las relaciones laborales en Onda Regional de Murcia, S.A.

Por lo demás, centrándonos en la alegación referida a la concurrencia de un interés colectivo en el proceso laboral del que nace el actual proceso constitucional, será conveniente recordar, con cita de la STC 12/2009, de 12 de enero, FFJJ 3 y 4, lo siguiente: i) que el ordenamiento laboral español regula un procedimiento especial para el conocimiento y resolución de las controversias colectivas; ii) que el procedimiento de conflicto colectivo no es hoy sino el modo específico en que se garantiza la tutela judicial efectiva en aquellos supuestos en que la controversia es asumida por la colectividad de los afectados y planteada a través de instrumentos colectivos, ya que el proceso de conflicto colectivo, nacido en una etapa histórica de desconocimiento de la autonomía colectiva, ha cambiado profundamente de significado tras la consagración constitucional de las bases de un sistema democrático de relaciones laborales (especialmente, arts. 7, 28 y 37 CE), habiendo pasado de mecanismo de sustitución y exclusión de la autonomía colectiva, a ser ahora un instrumento de ésta, en cuanto las partes pueden requerir del Juez una solución a un conflicto que no han podido zanjar por sí mismas; iii) que el procedimiento de conflicto colectivo sólo puede utilizarse para dilucidar aquellas cuestiones que afectan a un grupo de trabajadores considerado en su conjunto, pero que ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que en ocasiones se satisfagan por esta vía pretensiones en las que el aspecto objetivo del conflicto (el interés general o colectivo) cede en importancia ante el elemento subjetivo, y en las que, en consecuencia, no se reclama tanto la interpretación de una norma de alcance general como el cumplimiento de una obligación que afecta a un grupo de trabajadores; iv) que, en consonancia con todo ello, la propia jurisprudencia ordinaria ha aclarado que el hecho de que un litigio tenga por objeto un interés individualizable, que se concrete o pueda concretarse en un derecho de titularidad individual, no hace inadecuado el procedimiento especial de conflicto colectivo, siempre que el origen de la controversia sea la interpretación o aplicación de una regulación jurídicamente vinculante que afecte de manera homogénea e indiferenciada a un grupo de trabajadores, como razonablemente podría entenderse en el caso de autos; v) y que, en todo caso, no pertenece a la competencia del Tribunal Constitucional la determinación del tipo de pretensiones que puedan hacerse valer a través de éste como de otros procedimientos.

Todo ello provoca, en definitiva, que no apreciemos una notoria falta de consistencia del encuadramiento del litigio en dicha modalidad procesal, como implícitamente se desprende del silencio de las partes en el trámite de alegaciones del art. 35.2 LOTC y del Auto de planteamiento, por lo que no sería de recibo entrar en un diálogo en divergencia con el órgano judicial, más cuando, como ha quedado dicho, esa valoración sobre la adecuación procesal es competencia que recae en el mismo.

Debemos, en consecuencia, rechazar la objeción de admisibilidad que formula el Abogado del Estado.

3. Antes de abordar el examen de la constitucionalidad del precepto cuestionado, es preciso delimitar el objeto de nuestro pronunciamiento de fondo. El Auto de planteamiento cuestiona el art.1.3 de la Ley autonómica 1/2010 que modifica el art. 25 de la Ley autonómica 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. No obstante, aun cuestionado en su integridad, la lectura del art. 25 en la redacción dada por la Ley 1/2010 evidencia que la duda de inconstitucionalidad se limita al apartado 2 B) del precepto pues es, en efecto, el mencionado apartado el que, tras la modificación operada por la norma cuestionada, aplica la reducción del 5 por 100 a “la masa salarial del personal laboral del sector público regional”; cuestión, ésta, que es la debatida en el litigio *a quo* (conflicto colectivo trabado respecto a la mercantil Onda Regional de Murcia, S.A.).

El art. 25.2 B) de la citada Ley 14/2009, tras su modificación por el art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, establece lo siguiente:

“Con efectos de 1 de junio de 2010 la masa salarial del personal laboral del sector público regional, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 22.Dos.B.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2010, experimentará una reducción, con efectos de 1 de junio de 2010, que supondrá una minoración del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación, a excepción de lo que se refiere a la paga extraordinaria del mes de junio de 2010, a la que no se aplicará la reducción prevista en el presente apartado; comprendido en dicho porcentaje el de todos los conceptos salariales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 23 de esta Ley y de lo que pudiera derivarse de la consecución de los objetivos asignados a cada Consejería u organismo público mediante el incremento de la productividad o modificación de los sistemas de organización del trabajo o clasificación profesional.”

4. Precisado el objeto de esta cuestión, conviene recordar ahora el tenor de la disposición adicional novena del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, cuya contravención por parte del citado precepto autonómico fundamenta el planteamiento de esta cuestión a la luz de los arts. 149.1.7, 13, 14 y 18 CE. La mencionada disposición adicional —que establece normas especiales en relación con determinadas entidades del sector público a efectos de la aplicación de la reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual que, para el conjunto de las retribuciones del sector público, prevé el art. 1.2 del Real Decreto-ley con carácter general— dispone que tal reducción “no será de aplicación al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles a que se refiere el apartado 1 g) del artículo 22 de la citada Ley ni al personal laboral no directivo de las Entidades Públicas Empresariales RENFE, ADIF y AENA, salvo que por negociación colectiva las partes decidan su aplicación”.

La principal alegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en este proceso constitucional, que debemos analizar con carácter previo a la cuestión competencial a que se refiere el auto del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, es que la excepción al régimen general establecida en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 no resulta aplicable a la entidad Onda Regional Murcia, S.A., porque no se trata de una sociedad mercantil de las previstas en el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009 a que remite la disposición adicional novena —esto es, “las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación”—, sino de una entidad pública empresarial de las previstas en el art. 22.1 h) de la citada Ley 26/2009 —“las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local”—.

Ciertamente, tras la aprobación de la Ley autonómica 10/2012, de 5 diciembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia, la sociedad mercantil Onda Regional de Murcia, S.A., ha cesado su actividad, cediendo todos sus activos y pasivos al nuevo “ente público empresarial Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM), al que se atribuye la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual radiofónico de ámbito autonómico”. No obstante, en el momento de plantearse el conflicto colectivo, origen de la cuestión de inconstitucionalidad que resolvemos en esta resolución, Onda Regional de Murcia tenía naturaleza de sociedad mercantil pública.

Constatada la naturaleza de sociedad mercantil pública de Onda Regional de Murcia, debemos despejar aún otro óbice planteado por la Letrada del Gobierno de la Comunidad Autónoma en relación con la aplicabilidad de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010. Se sostiene, así, que, a pesar de su carácter mercantil, Onda Regional de Murcia, S.A., no recibe aportaciones destinadas a cubrir el déficit de explotación, de forma específica y, por tanto, no puede considerarse incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional novena, que en este punto se remite al art. 22.1 g) de la Ley 26/2009. Se argumenta en este sentido que la excepción al régimen general de minoración retributiva contenida en el Real Decreto-ley se refiere a una categoría concreta de sociedades que sólo existe en el ámbito organizativo de la Administración General del Estado, pero no en el ámbito autonómico, sin que las previsiones de la disposición adicional novena puedan extenderse a sociedades mercantiles que no destinan sus aportaciones a cubrir un déficit de explotación.

Tampoco cabe apreciar en este caso la procedencia de revisar el juicio de relevancia formulado en el Auto de planteamiento. Frente a la misma alegación, formulada en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, estima el órgano judicial que, conforme consta en autos, Onda Regional de Murcia, S.A., tiene naturaleza de sociedad mercantil y, por tanto, debe incluirse entre las recogidas en el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009. Del tenor literal del precepto en el que el órgano judicial encuadra a Onda Regional de Murcia, S.A., no se desprende inequívocamente un error en dicho encuadramiento, máxime si se toma en consideración el régimen jurídico de las sociedades filiales establecido por la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, sobre creación de la empresa pública regional Radio Televisión de la Región de Murcia, que atribuye la gestión mercantil del servicio de radiodifusión y televisión a sendas empresas públicas regionales en forma de sociedad anónima (art. 14.1), financiadas “mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y mediante los ingresos y rendimientos derivados de la comercialización y venta de sus productos y de su posible participación en el mercado de la publicidad o de cualquier otro concepto relacionado con su actividad” (art. 25.2).

En tales términos, alterar el criterio judicial supondría traspasar el límite que a nuestra revisión del juicio de relevancia impone la doctrina ya citada en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, incluso en un caso como el actual en el que la respuesta judicial no se caracteriza por un razonamiento detallado, sino más bien por una declaración apodíctica que dice estar fundada en la interpretación derivada del examen de los autos. Pese a ello, no siendo notoria la falta de consistencia de ese encuadramiento normativo, no procede su revisión toda vez que, según ha quedado dicho, esa calificación es competencia que recae en el órgano judicial que formula la cuestión de inconstitucionalidad. Es consolidada doctrina de este Tribunal que “la finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad no es en modo alguno resolver controversias interpretativas sobre la legalidad, surgidas entre órganos jurisdiccionales o dudas sobre el alcance de determinado precepto legal para lo cual el ordenamiento jurídico dispone de otros cauces. Su función se reduce al enjuiciamiento de la conformidad a la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo (SSTC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 2; y 114/1994, de 14 de abril, FJ 2; ATC 62/1997, de 26 de febrero, FJ 2). En tal sentido, hay que entender que la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta viable porque el órgano judicial duda efectivamente de la constitucionalidad de un precepto legal a cuyo tenor literal se considera sujeto, sin que este Tribunal deba rectificar el entendimiento que muestra la Sala promotora sobre su sujeción al enunciado legal de cuya constitucionalidad duda” (STC 171/2012, de 4 de octubre, FJ 2).

Las alegaciones anteriores, por otra parte, desconocen (más allá de la incuestionada competencia exclusiva que ostentan las Comunidades Autónomas para el diseño organizativo de su Administración) que la regulación contenida en la disposición adicional novena tiene carácter formal y materialmente básico [como hemos señalado en las SSTC 219/2013, de 20 de mayo (FFJJ 4 y 5) y 5/2014, de 16 de enero (FJ 4)] y, por tanto, al regular la excepción a la minoración retributiva establecida, con carácter general lo hace con vocación de mínima y fundamental homogeneidad del conjunto de “sociedades mercantiles públicas” (garantizando así la igualdad de los afectados por aquélla en todo el territorio nacional), y no en relación a determinadas categorías organizativas que, pretendidamente, sólo están presentes en la Administración General del Estado. El alegato de la representante procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma, apoyado en la circunstancia de que Onda Regional de Murcia, S.A., ha percibido las aportaciones procedentes del presupuesto regional sin diferenciación alguna en cuanto a su destino, no constituye, como es obvio, excepción que pueda fundamentar la inaplicación de la norma básica estatal.

5. Una vez verificada la aplicabilidad de la disposición adicional novena del Decreto-ley a Onda Regional Murcia, S.A., y en lo concerniente al fondo de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, no puede obviarse que se trata de un asunto sustancialmente idéntico al ya resuelto en las citadas SSTC 219/2013 y 5/2014, a cuya fundamentación debemos remitirnos ahora, en las que declaramos el carácter básico tanto formal como material de la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010 *ex* arts. 149.1.13 y 156.1 CE.

Afirmado el carácter básico de la norma estatal de contraste —que resulta inequívoca y taxativa en cuanto a la exclusión del personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas de la reducción salarial del 5 por 100 prevista, con carácter general, para todos los empleados públicos, sin perjuicio de que pueda acordarse su aplicación por las partes mediante la negociación colectiva—, ha de afirmarse, igualmente, la contradicción entre aquélla y la norma autonómica cuestionada que prevé, precisamente, la aplicación de dicha minoración retributiva al conjunto del “personal laboral del sector público regional”. Sin lugar a dudas, esa formulación legal incluye al personal laboral no directivo de la mercantil Onda Regional de Murcia, S.A., como se desprende de su integración en dicho sector público [disposición adicional segunda de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y art. 1 c) de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010].

Tal contradicción no puede ser salvada por vía interpretativa, pues se impediría “la plena efectividad de las determinaciones del legislador básico estatal, que ha querido establecer un trato homogéneo para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas en todo el territorio nacional, disponiendo que a este personal no le sea directamente aplicable la regla general de reducción salarial del 5 por 100 en cómputo anual, sin perjuicio de que pueda pactarse la aplicación de esa reducción salarial mediante la negociación colectiva” (SSTC 219/2013, FJ 6 y 5/2014, FJ 4).

Las conclusiones anteriores determinan la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 1.3 de la Ley autonómica por lo que concierne a la modificación del apartado 2 B) del art. 25 de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, quedando limitados los efectos de esta declaración en un doble sentido: por una parte, la norma, aplicable a todo el personal laboral del sector público regional, es inconstitucional y nula únicamente en lo relativo al personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas a las que se refiere el art. 22.1 g) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2010; por otra parte, y por las mismas razones ya expresadas en nuestras SSTC 219/2013, FJ 7 y 5/2014, FJ 5, procede añadir que el alcance de nuestra declaración queda modulado para preservar no sólo la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) sino también las posibles situaciones administrativas firmes.

6. Por último, habiendo sido declarada la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, resulta innecesario que nos pronunciemos sobre las restantes vulneraciones que el órgano judicial imputa a dicho precepto; en particular las relativas a la invasión de la competencia del Estado en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 CE), en materia de hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE) y en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE), así como la supuesta infracción del art. 14 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia declarar inconstitucional y nulo el art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 28 de junio, en lo relativo a la modificación del apartado 2.B) del art. 25 de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en los términos y con los efectos definidos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 208/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 17, de 20 de enero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:208

Recurso de inconstitucionalidad 4983-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Competencias sobre régimen energético y medio ambiente: nulidad de la ley foral que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (STC 106/2014).

1. Aplica la doctrina sobre la inconstitucionalidad de la prohibición del uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional de las SSTC 106/2014 y 134/2014 [FJ 2].

2. La prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma contradice de manera radical e insalvable la legislación básica estatal que autoriza la mencionada técnica y somete a evaluación ambiental las actividades extractivas que conlleven su empleo (SSTC 106/2014, STC 134/2014) [FJ 2 e)].

3. La normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 170/1989, 134/2014) [FJ 2 b)].

4. La disposición final única impugnada, al limitarse a prever la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral, una vez se han declarado inconstitucionales y nulos los demás preceptos de ésta, quedó despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión ex art. 39.1 LOTC (SSTC 46/1990, 195/2006) [FJ 4].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4983-2014, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 1, 2 y 3, la disposición transitoria única y la disposición final única, de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, del Parlamento de Navarra, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Letrado del Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 28 de julio de 2014, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Dicha Ley se compone de tres artículos, una disposición transitoria única y una disposición final única, habiendo sido publicada en el “Boletín Oficial de Navarra” núm. 208, de 28 de octubre de 2013.

El recurso se articula en cuatro fundamentos de Derecho. En el primero de ellos, titulado “Objeto del recurso”, el Abogado del Estado precisa que se impugnan todos los preceptos de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, del Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra, por vulnerar los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.13 (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 25 (“Bases de régimen minero y energético”) CE, “en los términos que han sido declarados por las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio, en relación, respectivamente, con leyes similares de las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja”. A continuación el escrito desglosa el contenido tanto de la exposición de motivos como de los distintos preceptos de la Ley impugnada.

El fundamento segundo del recurso, titulado “La técnica de fractura hidráulica (‘fracking’) y la extracción de hidrocarburos no convencionales en la normativa española”, empieza formulando una síntesis del informe de la Dirección General de Política Energética y Minas aportado como documento núm. 4 del de la demanda, poniendo de manifiesto el debate planteado en la actualidad en diferentes países, entre ellos España, acerca de los beneficios (autoabastecimiento energético, empleo e inversiones) e inconvenientes (contaminación de acuíferos, utilización intensiva del suelo, empleo de grandes volúmenes de agua) atribuidos al empleo de la fractura hidráulica como método para la extracción de hidrocarburos no convencionales; dando algunos datos informativos sobre cómo opera dicha técnica. Con base en el informe, se considera justificado permitir el desarrollo de estos proyectos, siempre que se garantice la aplicación de las medidas de seguridad y protección medioambiental vigentes.

El escrito aborda luego consideraciones de tipo jurídico, afirmando que la técnica de la fractura hidráulica está regulada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, la cual tiene carácter básico al haber sido dictada al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE. Desgrana la competencia del Estado recogida en el art. 3.1 b) y 3.2 de esta Ley, en cuanto al otorgamiento de autorizaciones de exploración y permisos de investigación cuyo ámbito territorial exceda de una Comunidad Autónoma (de no exceder, correspondería la competencia a esta última); en todo caso para otorgar las concesiones de explotación; así como las autorizaciones de explotación, permisos de investigación y concesiones de explotación en las zonas de subsuelo marino, o cuando comprenda este último ámbito y el de zonas terrestres. Hace luego referencia al art. 9, apartado 5, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos , en su modificación por la Ley 17/2013, de 29 de octubre, “para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares”, incluyendo expresamente la técnica de la fractura hidráulica dentro de las actividades autorizadas.

Desde la perspectiva medioambiental, se añade que el art. 3.1 del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), en relación con el anexo I, grupo 2, párrafo e) —en la redacción dada a dicho párrafo, por la disposición final tercera de la Ley 17/2013—, exige ahora la evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos que supongan el uso de la técnica de la fracturación hidráulica.

El fundamento de Derecho tercero se titula “Competencias en conflicto: competencia estatal y de la comunidad foral”. En él se pasa revista a la doctrina constitucional delimitadora del alcance de las competencias del Estado en materia de hidrocarburos, *ex* art. 149.1.13 y 25 CE: así, tanto doctrina general —se citan las SSTC 197/1996, 223/2000, 135/2012 y 8/2013—; como particular relativa al empleo de la técnica de la fractura hidráulica, mencionando en este último sentido la “STC de 22 de julio de 2014, en relación con la Ley 7/2013 del Parlamento de La Rioja, reiterando el criterio de la STC 106/2014 … [que] encuadra la controversia en el ámbito de la energía (149.1.25), sin perjuicio de la incidencia que tiene, en especial, sobre el medio ambiente”. Doctrina última, de la cual resulta que la competencia de las Comunidades Autónomas se limita en esta materia a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución.

Razona luego el Abogado del Estado que la Ley impugnada ha asumido como título competencial prevalente el medioambiental, previsto en el art. 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), el cual sin embargo no permite “anular” las competencias estatales sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el régimen energético y minas (art. 149.1.25 CE). Cuestiona la prohibición prevista en el art. 1 de la Ley impugnada respecto de toda actividad de exploración y explotación que haga uso de la técnica de la fractura hidráulica en el territorio de la Comunidad Foral, tachándola de medida desproporcionada al no atender al control de evaluación de impacto ambiental previo a la aprobación de todo proyecto, que ya existe. Sostiene que tampoco se compagina con la realidad la visión negativa que da la exposición de motivos de la Ley impugnada a un informe del Parlamento Europeo sobre el uso de la fractura hidráulica; cuando lo cierto es que no hay norma comunitaria prohibitiva de su empleo y sí dos resoluciones del Parlamento Europeo que dejan a cada Estado la decisión final a adoptar, siempre que en caso afirmativo den respuesta satisfactoria a los problemas medioambientales que puedan causarse. En esta misma línea, añade, se sitúa una recomendación de la Comisión Europea de 22 de enero de 2014, donde se especifican los ámbitos de control por los que deben velar los Estados miembros. Finaliza este fundamento reiterando la competencia del Estado *ex* art. 149.1, 13 y 25 CE, con cita de la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4, también desde la óptica de un interés general supraterritorial.

El fundamento cuarto y último del recurso se titula “Análisis detallado de los preceptos impugnados de la Ley Foral 30/2013”, donde se argumenta sobre la inconstitucionalidad mediata (vulneración de la legislación estatal) y también directa (títulos competenciales de la Constitución) de la que adolecen las normas impugnadas. Empieza por referirse a la “inconstitucionalidad del artículo 1 y de la disposición transitoria única” de la Ley recurrida, insistiendo en la improcedencia de la prohibición absoluta del art. 1 a) para el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, sin precisar la norma si tal prohibición se limita a permisos u otros títulos habilitantes expedidos por la Comunidad Foral, o también a los que haya concedido el Estado.

Por lo que hace a la disposición transitoria única, al extender ésta la citada prohibición a los permisos ya concedidos o en tramitación, así como a las solicitudes que se presenten a partir de la entrada en vigor de la Ley, viene a desconocer las competencias del Estado. Se citan de nuevo como apoyo la STC 106/2014, de 24 de junio, en su FJ 8 a) y la de “22 de julio de 2014” (STC 134/2014), ésta última dictada en aplicación de la anterior, reproduciendo varios de sus pasajes. Se advierte además que en otras Comunidades Autónomas existen ya proposiciones de ley para dictar leyes similares, lo que “puede suponer una seria limitación de la explotación de estos recursos, lo que acredita la incidencia de estas medidas sobre la ordenación general de la economía”.

A continuación el escrito trata de la “Inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 30/2013”. Del art. 2 afirma, tras hacer cita de “la Sentencia de 22 de julio de 2014”, FJ 8 C), que tal ilicitud deriva “por evidente conexión al tratarse de un precepto puramente instrumental”, mientras que respecto de la inconstitucionalidad del art. 3 pueden aplicarse, “por conexión, los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad del artículo 1, 2 y la disposición transitoria”. Añade sobre el art. 3 de la Ley foral (que tipifica como infracción urbanística el incumplimiento de la prohibición del art. 1), que la competencia autonómica que la sustenta, la de ordenación del territorio y urbanismo, no puede “eliminar o destruir la competencia estatal con proyección territorial”, resultando esta última siempre prevalente.

Se solicita en el suplico de la demanda, que este Tribunal dicte Sentencia estimatoria del recurso, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada. Tanto en su encabezamiento como en un “otrosí dice”, además, se invocan los arts. 161.2 CE y 30 LOTC a los efectos de que se suspenda la aplicación de la Ley Foral recurrida, al admitirse a trámite el recurso de inconstitucionalidad.

2. Este Tribunal, mediante providencia de 9 de septiembre de 2014 dictada por el Pleno a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los pronunciamientos que siguen: a) la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad; b) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), atribuir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo de reparto le ha correspondido; c) dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse para formular alegaciones; d) tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que conforme a su tenor y a lo que dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de la interposición del presente recurso; y e) publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. El 17 de septiembre de 2014 tuvo entrada en el registro del Tribunal, escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, de 16 de septiembre de 2014, comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión de la misma fecha, de dar por personada a la Cámara “en dicho procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

4. Por su parte, tuvo entrada en el Registro del Tribunal el 24 de septiembre de 2014, escrito del Presidente del Senado de fecha 23 de septiembre de 2014, comunicando el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión de la misma fecha, de dar por personada a la misma en el presente recurso de inconstitucionalidad “y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

5. El Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de 2 de octubre de 2014, que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el día 3 de octubre, por el que, en primer lugar, comunicó el acuerdo adoptado el día 22 de septiembre de 2014 por la Mesa del Parlamento, en el sentido de comparecer y personarse en este recurso de inconstitucionalidad “para que se defienda la constitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre”, disponiendo en dicho acuerdo que en las alegaciones que se formulen, se solicite “el inmediato levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral 30/2013, una vez que haya vencido el plazo de los cinco meses, por el que la suspensión ha sido decretada”. En segundo lugar, el mismo escrito formalizó la personación del Parlamento de Navarra en el recurso y, en tercer término, formuló alegaciones con el contenido que a continuación se expone.

Tras los antecedentes, donde se reproduce el texto de la Ley foral impugnada incluyendo su exposición de motivos; y el fundamento de Derecho primero, que condensa el objeto del recurso de inconstitucionalidad, el escrito aduce en su fundamento segundo una “cuestión previa” al análisis del recurso, advirtiendo que tiene conocimiento de las Sentencias del Pleno de este Tribunal 106/2014, de 24 de junio, y 134/2014, de 22 de julio, las cuales han declarado la inconstitucionalidad “y consiguiente nulidad”, respectivamente, de la Ley de Cantabria 1/2013, de 15 de abril y de la Ley de La Rioja 7/2013, de 21 de junio; así como también, que el Pleno de este Tribunal ha atribuido el conocimiento del presente recurso a esta Sala Segunda, “en aplicación de la doctrina constitucional” contenida en aquellas Sentencias. No obstante, dicha representación procesal indica que “demandará una Sentencia interpretativa, en los términos convencionales de la doctrina del TC, que permita en línea con lo sostenido por el voto particular de la Magistrada Excma. Sra. doña Adela Asua Batarrita y de los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos a las SSTC 106 y 134/2014 (en especial la STC 106/2014), mantener que la interpretación expansiva que las SSTC 106 y 134, hacen de los títulos competenciales del Estado permiten su modificación sobre la base de las competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente”.

Esta tesis se concreta en el fundamento tercero, titulado “El overruling en la doctrina del TC, la posibilidad de un cambio matizado en la doctrina de las SSTC 106 y 134/2014, que permite mantener la constitucionalidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre”. Se pretende que el Tribunal “matice o module” la doctrina contenida en las dos Sentencias mencionadas, atendiendo a los razonamientos que constan en el Voto particular formulado a la primera de ellas por los Magistrados del Tribunal previamente identificados, al que se luego se remiten con ocasión de la segunda Sentencia. Se alude en el escrito de alegaciones al debate científico que existe sobre el empleo de la técnica de la fractura hidráulica, entendiendo que se trata de una materia con intereses y perspectivas plurales, “poliédrica”, cuyo enjuiciamiento no puede descansar en la consideración de un interés meramente económico al que responde el título competencial del art. 149.1.13 CE. Éste debe ponderarse junto con las competencias sobre salud y medio ambiente, este último configurado como título “transversal y polifacético” según la STC “de 11 de septiembre de 2014 (FJ 5 E)” [STC 141/2014]. Y que frente a la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio no cabe oponer, como hace el Estado, la jurisprudencia sobre legislación sobre minas ni la doctrina de la STC 64/1982, de 4 de noviembre, con cita en este punto del Voto particular.

No se considera suficiente el informe emitido por la Dirección General de Política Energética y Minas, aportado con el escrito del recurso por el Abogado del Estado, al ser informe de parte y tratarse además de un litigio competencial. Tampoco las referencias de instrumentos jurídicos comunitarios indicados en el recurso. Sí se valoran las consideraciones sobre el principio de precaución contenidos en el Voto particular, que se reproducen.

En definitiva, asevera, “la línea argumentativa de defensa de esta representación del Parlamento de Navarra … es la de solicitar que el Pleno modifique la atribución a la Sala Segunda y avoque al amparo del art. 10.1.b) de la LOTC la competencia para dictar en este recurso 4983/2014, una Sentencia interpretativa, que … condicione la constitucionalidad de la ley a … que s[ó]lo tras la Evaluación ambiental negativa o desfavorable a la técnica de fractura hidráulica en un sondeo determinado, podrán entrar en aplicación por las autoridades y funcionarios de Navarra (Art. 2) las disposiciones de prohibición contempladas en el art. 1 b de la Ley Foral 30/2013, así como el mandato de tipificación como infracción urbanística que el art. 3 de la referida Ley Foral establece”.

El fundamento de Derecho cuarto del escrito de alegaciones, reitera la discrepancia con una visión prevalente del título competencial de la “ordenación general de la economía” del art. 149.1.13 CE, sobre los títulos “más específicos de ordenación del territorio y medio ambiente”. Se estaría más bien ante un “espacio común” en el que se proyectan las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, el cual requiere de una labor de coordinación y cooperación entre ambas Administraciones, citando de nuevo al respecto el Voto particular.

El fundamento quinto alude a la exposición de motivos de la Ley impugnada, donde se invocan las competencias sobre ordenación del territorio (art. 44.1 LORAFNA), medio ambiente [arts. 50.1 d) y 57 c) y d) LORAFNA], en relación con la competencia en materia de “salud, sanidad e higiene” (art. 53 LORAFNA), con reproducción amplia del Voto particular en cuanto a protección del medio ambiente y salud. Se afirma que todos estos aspectos deben ponderarse, como se ha hecho en otros países, “especialmente Estados Unidos de América”, y que no se resuelva desde la perspectiva “unidireccional” de la ordenación de la economía.

Finaliza el escrito de alegaciones con un fundamento de Derecho sexto, donde postula la “insuficiencia de la legislación básica para armonizar las competencias de la Comunidad foral de Navarra y de otras comunidades en materia de investigación y extracción de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica del *fracking*”. Se afirma que respecto de la Ley 17/2013, de 20 de octubre, calificada como legislación básica por la STC 106/2014, de 24 de junio, en el fundamento jurídico 6 que reproduce, no ha llegado a invocarse ante este Tribunal su falta de tramitación mediante una Ley de armonización *ex* art. 150.3 CE, ni se cuestionó si dicha Ley 17/2013 resultaba idónea para albergar “como caballo de Troya cualquier mercancía legislativa”, en vez de observar los requisitos de homogeneidad y coherencia exigidos al legislador democrático por la STC 136/2011; permitiendo al Senado en tal caso —como ley de armonización— que exprese la “voz territorial” y no actuar como un órgano subalterno.

Suplica en consecuencia que, teniendo por formulado el escrito de alegaciones se admita y “avocando las competencias del Pleno delegadas en la sala Segunda … dicte Sentencia desestimatoria” del recurso, “declarando la inconstitucionalidad *in totum* de la Ley Foral impugnada”. Por medio de “otrosí dice”, se solicitó que una vez transcurrido el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE, se le conceda audiencia para alegar sobre la pertinencia de ratificar o levantar la suspensión” de la Ley impugnada, “al amparo del art. 30 de la LOTC, siempre que no medie Sentencia sobre el fondo en aplicación de doctrina constitucional en dicho periodo procesal”.

6. Con fecha 7 de octubre de 2014 tuvo entrada escrito del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de 2 de octubre de 2014, dando traslado del acuerdo adoptado por este último en la sesión celebrada el día 1 de octubre de 2014, en el sentido de “darse por enterado de la interposición y admisión a trámite del recurso” planteado, así como también comunicar dicho cuerdo al Presidente del Tribunal Constitucional.

7. En virtud de providencia de 11 de diciembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, en relación con los artículos 1, 2 y 3; la disposición transitoria única y la disposición final única, de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. La Ley Foral se compone de un art. 1 donde se prevé la prohibición de toda actividad de exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales en el territorio de la Comunidad Foral; un art. 2, relativo al carácter vinculante de dicha prohibición para autoridades y funcionarios, quienes deberán adoptar las medidas oportunas para la paralización de las actividades que la contravengan; un art. 3, calificando el empleo de la técnica indicada como infracción urbanística; una disposición transitoria única, declarando aplicable el art. 1 a permisos u otros títulos habilitantes ya concedidos o en tramitación; y una disposición final única, que fija la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

En síntesis, el Abogado del Estado alega que tales preceptos —excepto la disposición final única, de la que nada motiva— vulneran las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 25 (“Bases de régimen minero y energético”) CE, las cuales a su vez se desarrollan en este ámbito en los arts. 3.1.b), 3.2 y 9.5 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, que es la legislación básica en la materia. En contradicción con ella, el art. 1 de la Ley impugnada fija una prohibición absoluta a toda actividad de exploración y explotación en el territorio de la Comunidad Foral que emplee la técnica de fractura hidráulica para la extracción de hidrocarburos no convencionales. Una prohibición que además se considera desproporcionada, al existir ya un control previo de declaración de impacto ambiental para todo proyecto de esta índole. Por razones de conexión, añade, dicha inconstitucionalidad se extiende a los artículos 2 y 3 y a la disposición transitoria única de la misma Ley Foral 30/2013.

El Abogado del Estado invoca las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio, que ya declararon la inconstitucionalidad, con nulidad, de leyes de contenido sustancialmente idéntico a la que aquí se cuestiona: en concreto y respectivamente, la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, y la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio. En su virtud, el recurso solicita la aplicación de la doctrina asentada por ambas resoluciones del Pleno de este Tribunal, a fin de alcanzar aquí la misma solución.

Se opone a dicha pretensión el Letrado del Parlamento de Navarra, que en su escrito de alegaciones postula una modificación de dicha doctrina constitucional, lo que comportaría la avocación del presente asunto para su decisión por el Pleno, a fin de que se dicte una Sentencia interpretativa que permita desplegar los efectos previstos en los preceptos impugnados, en todos los casos en que el proyecto obtenga una evaluación ambiental “negativa o desfavorable”, con desestimación por tanto del recurso interpuesto. Se resalta la importancia de los títulos competenciales autonómicos relativos a protección del medio ambiente, ordenación del territorio y salud, frente al estatal de ordenación de la actividad económica, e invoca en su apoyo diversos pasajes del Voto particular que acompaña a las dos Sentencias de este Tribunal antes mencionadas.

2. Expuesto en estos términos el debate, para su correcto enjuiciamiento ha de partirse de un hecho no cuestionado por ninguna de las partes del presente recurso, y es que la Ley Foral 30/2013 que se impugna, resulta sustancialmente coincidente en su literalidad con la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013 y la Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013; ambas declaradas inconstitucionales y nulas, respectivamente, por las ya citadas SSTC 106/2014, de 24 de junio, y 134/2014, de 22 de julio, siendo estimados los motivos del Abogado del Estado, de igual contenido a los formulados en este recurso.

Constatada dicha sustancial identidad (de normas impugnadas y de motivos de impugnación), ha de acordarse también aquí la inconstitucionalidad de los arts. 1, 2 y 3, así como de la disposición transitoria única de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, con aplicación de los principales puntos que sustentan la doctrina de referencia:

a) Se trata “de un recurso de inconstitucionalidad de contenido esencialmente competencial”, cuyo título prevalente es “el relativo a la energía, en tanto que la fractura hidráulica es una técnica de investigación, exploración y explotación de gas no convencional. En dicha materia el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las “bases de régimen minero y energético” (art. 149.1.25 CE). A su vez, todas las Comunidades Autónomas tienen atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia” (STC 106/2014, FJ 3; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 A).

b) “[L]a legislación básica estatal pertinente al objeto de este proceso constitucional es la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares; ésta, atendiendo a las exigencias del principio de precaución, ha añadido (disposición final segunda) un apartado 5 al art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos y asimismo (disposición final tercera) un párrafo e) al grupo 2 del anexo I del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Ciertamente, que la Ley 17/2013, de 29 de octubre, sea posterior a la Ley impugnada no obsta en modo alguno a que constituya el parámetro de constitucionalidad aplicable, “pues debe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, y todas las reseñadas en esta última resolución)” (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9)” [STC 106/2014, FJ 6; en el mismo sentido, STC 134/2014, FJ 2 b)].

c) “[L]a normativa estatal reseñada es básica en sentido formal, pues se aprueba mediante una ley (Ley 17/2013, de 29 de octubre), que expresamente le atribuye tal carácter, en su disposición final cuarta” [STC 106/2014, FJ 6 b); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

Además, el “apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales … ha de considerarse materialmente básico *ex* art. 149.1.13 y 25 CE. Constituye un marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional, referido al empleo de una técnica habitual en la industria para la investigación y extracción de gas de esquisto o no convencional … se trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas que supongan la inclusión o exclusión de determinadas técnicas habituales en la industria para la investigación y extracción de hidrocarburos. Por otra parte, el interés que lleva consigo el aprovechamiento de hidrocarburos no convencionales por su contribución al abastecimiento energético … justifica también el carácter básico de la autorización de la fractura hidráulica, por las posibilidades que ofrece esta técnica de mejorar la productividad de las explotaciones de los yacimientos de gas no convencional” [STC 106/2014, FJ 6 c); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

Por otra parte, el anexo I, grupo 2, párrafo e) —en la redacción dada a dicho párrafo, por la disposición final tercera de la Ley 17/2013— del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos (Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero), que exige, en relación con el art. 3.1 de esta última Ley, “la previa declaración de impacto ambiental favorable para autorizar los ‘proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica’…”, tiene la “condición de básico en sentido material”, amparado “en la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE)” [STC 106/2014, FJ 6 d); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 c)].

d) “Si bien la finalidad primordial de la Ley [impugnada] es la protección medioambiental … es lo cierto que también fundamenta la prohibición de la técnica de la fractura hidráulica en los riesgos para la salud de las personas que, junto a los riesgos para el medio ambiente, se presumen asociados a esta técnica de investigación y explotación de hidrocarburos” [STC 106/2014, FJ 7; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 d)].

e) La “prohibición absoluta e incondicionada de la técnica de la fractura hidráulica en todo el territorio de la Comunidad Autónoma … contradice de manera radical e insalvable lo dispuesto en el apartado 5 del art. 9 de la Ley del sector de hidrocarburos, añadido por la citada Ley 17/2013, en cuya virtud se autoriza la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, precepto formal y materialmente básico *ex* art. 149.1.13 y 25 CE … De este modo la Administración que resulte competente en cada caso para autorizar los proyectos que impliquen la utilización de la técnica de la fractura hidráulica, ya sea el Estado o la Comunidad Autónoma, deberá llevar a cabo de forma previa la correspondiente evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, en la que habrá de hacerse efectivo el principio de precaución, de suerte que, como es obvio, se denegará la autorización del proyecto que suponga el empleo de la técnica del *fracking* si el resultado de la evaluación de impacto ambiental del mismo es negativo” [STC 106/2014, FJ 8 a); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 e)].

f) “Tampoco puede fundamentarse la prohibición del *fracking* … en las competencias asumidas estatutariamente por esta Comunidad Autónoma en materia de sanidad. La competencia exclusiva del Estado, *ex* art. 149.1.13 y 25 CE, para regular la técnica de la fractura hidráulica en la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos no convencionales, no puede resultar excluida por la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de protección de la salud que corresponde a la Comunidad Autónoma” [STC 106/2014, FJ 8 a); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 f)].

g) “[L]as previsiones de la disposición transitoria única … que aplica la prohibición de la técnica del *fracking* contenida en el art. 1 de la Ley a los permisos y a cualquier otro título habilitante de esta actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma … incurre en la misma extralimitación competencial que el precitado art. 1 y resulta por ello inconstitucional y nula” [STC 106/2014, FJ 8 b); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 2 g)].

h) “Las previsiones de los arts. 2 y 3 … tienen … un carácter instrumental de la prohibición del empleo de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción del gas no convencional, establecida en el art. 1. Estos preceptos, que carecen de operatividad una vez expulsado del ordenamiento jurídico el art. 1 de la Ley 1/2013, deben ser también declarados inconstitucionales y nulos … es doctrina constitucional consolidada que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas como exclusivas por sus respectivos Estatutos lo son sin perjuicio de las que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1 CE” [STC 106/2014, FJ 8 c); en igual sentido, STC 134/2014, FJ 8 h)].

3. No obsta a la aplicación de la citada doctrina, los argumentos que opone el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Navarra. Ante todo, no se aducen peculiaridades en las normas ahora cuestionadas respecto de las que ya enjuiciaron las dos Sentencias que cita, ni se plantean temas que no hubieran sido objeto de debate entonces.

Además, respecto de las tachas que se vierten sobre el procedimiento de aprobación de la Ley estatal 17/2013, de 29 de octubre, el motivo resulta inconducente al no caber una impugnación *per saltum* de preceptos que no han sido formalmente recurridos en el propio proceso constitucional [SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; y 101/2013, de 23 de abril, FJ 7].

4. Sentado todo lo anterior, debe declararse además la inconstitucionalidad de la disposición final única de la Ley Foral 30/2013, precepto también impugnado por el Abogado del Estado en su recurso. Aunque el escrito no desarrolla una argumentación específica al respecto, y este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda [por todas, STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4], no es menos cierto que el dispositivo en cuestión, al limitarse a prever la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral, una vez se han declarado inconstitucionales y nulos los demás preceptos de ésta, quedó despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión *ex* art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 5; 73/1996, de 30 de abril, FJ 3 y 195/2006, de 22 de junio, FJ 8). Por ello mismo se ha acordado la nulidad del precepto equivalente, incluido en las Leyes de Cantabria y La Rioja, por las SSTC 106/2014, de 24 de junio y 134/2014, de 22 de julio.

5. Como tuvimos oportunidad de señalar en ambas Sentencias, en fin, a propósito de la solicitud de levantamiento de la suspensión de los efectos de la respectiva Ley impugnada que formularon las partes recurridas, no procede entrar tampoco aquí a resolverla puesto que, “tras el enjuiciamiento definitivo de la Ley … verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 6)” [STC 106/2014, FJ 9; en igual sentido, STC 134/2014, FJ 3].

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley Foral 30/2013, de 15 de octubre, por la que se prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

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

Dada en Madrid, quince de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 209/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:209

Recurso de inconstitucionalidad 1065-2010. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia.

Competencias sobre cajas de ahorro, ordenación general de la economía y legislación mercantil: nulidad de los preceptos legales que someten las medidas de intervención en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica e imponen que los vocales de los consejos de administración y de las comisiones de control de las cajas ostenten la condición de consejeros generales (STC 118/2011). Voto particular.

1. Es inconstitucional el precepto impugnado, que somete la adopción de cualquier medida de intervención prevista en la legislación básica en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica, al consagrar una contradicción con la normativa básica [FJ 4].

2. Es inconstitucional la exigencia de que los vocales del consejo de administración de las cajas de ahorro gallegas sean miembros de la propia asamblea general por contradecir el criterio básico introducido por el legislador estatal, que refuerza la exigencia de profesionalidad, objetividad y neutralidad de los miembros del consejo de administración al imponer que la mayoría de ellos no sean consejeros generales (STC 48/1988) [FJ 7].

3. El precepto cuestionado es compatible con la legislación del Estado y no incurre en invasión competencial, pues la autorización autonómica de la delegación de facultades del consejo de administración de la caja de ahorros, en el caso de sistemas institucionales de protección, no determina ni condiciona la facultad de supervisión del Banco de España relativa al tratamiento del riesgo de crédito, que se conserva de este modo intacta [FJ 4].

4. El sometimiento de la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas de ahorro al requisito de la previa inscripción en un registro público autonómico no contradice la previsión estatal ni entorpece el ejercicio de las facultades de supervisión del Banco de España [FJ 5].

5. Doctrina sobre el carácter básico de las funciones ejecutivas del Banco de España destinadas a garantizar la solvencia de las entidades de crédito (SSTC 48/1988, 182/2013) [FJ 4].

6. La finalidad democratizadora y el carácter representativo de los órganos rectores de las cajas de ahorro no impone una representación en la asamblea general proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos, por lo que la opción del legislador autonómico, que ha distribuido el porcentaje que corresponde a las entidades representativas de intereses colectivos en la forma que ha considerado más conveniente para su Comunidad, no puede calificarse de inconstitucional (STC 239/1992) [FJ 6].

7. La regla autonómica cuestionada no incurre en extralimitación competencial, pues la determinación de un límite máximo en el número de representantes en el consejo de administración respeta el principio democratizador y el carácter representativo de los órganos rectores de las cajas de ahorro que inspiran la normativa básica del Estado [FJ 9].

8. La determinación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro y de sus respectivas funciones es un aspecto básico, competencia del Estado (SSTC 48/1988, 118/2011) [FFJJ 10, 11].

9. Habiéndose producido la desaparición sobrevenida del criterio básico, la legislación autonómica no está ya obligada a ajustarse a la prohibición de renovación total de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros [FJ 12].

10. Doctrina sobre el alcance del título competencial ‘bases de la ordenación del crédito’, art. 149.1.11 CE, en relación con las cajas de ahorro (SSTC 1/1982, 182/2013) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; art. 3, apartados cuatro y cinco; y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia. Han sido parte el Parlamento de Galicia y la Xunta de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de febrero de 2010, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; art. 3, apartados cuatro y cinco; y disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. El Abogado del Estado, después de unas consideraciones previas sobre el encuadramiento competencial y el alcance de la competencia básica del Estado en materia de cajas de ahorro, y de notar también la naturaleza mediata o indirecta del recurso presentado, expone a continuación las tachas de inconstitucionalidad que reprocha a cada uno de los preceptos recurridos, y que agrupa en dos grandes bloques separados.

a) Siguiendo este planteamiento, el Abogado del Estado cuestiona, en primer lugar, los apartados tres y trece del art. 2 de la citada Ley 10/2009, en cuanto que previenen sendas reglas que juzga contrarias al orden constitucional de distribución de competencias en materia de solvencia de las cajas de ahorro. El primero de los citados preceptos modifica el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que, bajo la rúbrica “situación de déficit patrimonial”, pasa a decir literalmente:

“Cuando los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, deberán producirse:

…

c) Cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado, previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente.”

Para el representante del Estado el citado precepto, en la medida que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier medida de intervención estatal destinada a garantizar la solvencia de las cajas, condiciona indebidamente el ejercicio de las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera reservadas al Estado, principalmente a través del Banco de España.

Por su parte, el apartado trece del art. 2 recurrido modifica el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las “Funciones del Consejo de Administración”, que queda redactado del siguiente modo:

“En el caso de sistemas institucionales de protección, previstos por la normativa de recursos propios, o figura análoga que se pudiese crear, la necesaria autorización previa de la consejería competente en materia de política financiera considerará, entre otras, adicionalmente a lo previsto en el párrafo anterior, las consecuencias que pudieran derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia. Una vez en funcionamiento, será obligatoria la remisión a la citada consejería de la misma información consolidada o agregada que deba remitirse al Banco de España.”

En el criterio del Abogado del Estado, esta previsión y, en particular, el sometimiento de la autorización de la integración de una caja en los denominados sistemas institucionales de protección a la previa valoración por la consejería competente de las consecuencias que pudieran derivarse de la correspondiente operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia incurre en inconstitucionalidad mediata. Tal exigencia desnaturalizaría la propia figura de los sistemas institucionales de protección como mecanismo de protección mutua para garantizar su respectiva solvencia; se aparta de los criterios o requisitos que con carácter básico ordenan la autorización para la aplicación de una ponderación del 0 por 100 a los riesgos asumidos frente a las contrapartes que pertenezcan al mismo sistema institucional de protección que la entidad acreedora, a efectos del requerimiento de recursos propios, y que es una facultad de exclusiva competencia del Banco de España, como manifestación de su genuina función de control y supervisión de la solvencia de las entidades de crédito.

b) Por su parte, a los apartados cinco, siete, diez, once y quince del art. 2; a los apartados cuatro y cinco del art. 3; y a la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, el representante del Estado les reprocha la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en materia de órganos de gobierno y representación de las cajas de ahorro, usando en cada caso la siguiente argumentación.

i) El art. 2.5 de la Ley 10/2009 modifica el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que establece ahora:

“El contenido y el acceso al registro de los órganos de gobierno y de altos cargos de las cajas de ahorros gallegas se desarrollará reglamentariamente. En todo caso, la inscripción en este registro tiene carácter constitutivo, de modo que los nombramientos, reelecciones y ceses no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva hasta la comunicación a la entidad de la inscripción de aquéllos.”

El Abogado del Estado razona que el carácter constitutivo de la inscripción registral que establece el precepto y, en consecuencia, el sometimiento de la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas de ahorro gallegas al requisito de la previa comunicación en el registro de los correspondientes actos vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y rompe la uniformidad de la regulación jurídico-privada. Y vulnera también la competencia básica del Estado en materia de órganos de representación en la medida que incorpora un requisito no previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (en adelante LORCA).

ii) El art. 25 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a la Asamblea general, regula su composición, establece los sectores con representación en la misma y sus respectivos porcentajes, y fija las normas para la elección de los representantes de cada uno de esos sectores. En lo que ahora exclusivamente importa, el art. 25.2 c), en la redacción dada al mismo por el art. 2.7 impugnado en este proceso constitucional, establece:

“2. Los sectores representados en la asamblea general y los porcentajes de representación son los siguientes:

…

c) Las entidades representativas de intereses colectivos: con el 10 por 100. Dentro de este porcentaje, el 25 por 100 será para las entidades representativas de las confederaciones de empresarios de Galicia, otro 25 por 100 para las organizaciones sindicales más representativas de Galicia, otro 25 por 100 para las restantes entidades con representación en el Consejo Económico y Social de Galicia, no mencionadas anteriormente, que no tengan la consideración de administración institucional o corporativa, y el otro 25 por 100 para las asociaciones e instituciones de carácter benéfico o social de reconocido prestigio y representatividad en el ámbito territorial de actuación de la caja de ahorros, designadas por orden de la consejería competente en materia de política financiera, previa consulta a las entidades.”

El Abogado del Estado tacha este precepto de inconstitucional porque ignora el principio, que califica de básico, previsto en el art. 2.3 LORCA y que obliga, en observancia del principio de igualdad, a que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea “proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorros] tengan abiertas oficinas”.

iii) El art. 2.diez de la Ley 10/2009 da nueva redacción al art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las funciones de la asamblea general, para establecer que corresponde a la asamblea general, entre otras funciones, “nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general”.

Para el Abogado del Estado esta última previsión choca frontalmente con lo previsto por el legislador básico estatal en los arts. 14 y 22.1 LORCA, que no exigen en ningún caso que los vocales del consejo de administración y de la comisión de control pertenezcan a la propia asamblea general: limitarían indebidamente de este modo la facultad de nombramiento de la asamblea general y, en consecuencia, la propia libertad de gestión y auto-organización de la entidad.

iv) Los apartados 3 y 4 del art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a la convocatoria y realización de la asamblea general, en la redacción dada a los mismos por el art. 2.11 de la Ley 10/2009, también impugnado, establecen:

“3. Para su válida constitución en primera convocatoria la asamblea general precisará de la asistencia de la mayoría de sus miembros. En segunda convocatoria será precisa la asistencia de más de un tercio de los consejeros generales, excepto en los supuestos en los que se debata la emisión de cuotas participativas, la separación de miembros de los órganos de gobierno, la aprobación o modificación de los estatutos y de los reglamentos o la liquidación o disolución de la caja de ahorros, en cuyo caso se requerirá la asistencia de la mayoría de sus miembros.

4. Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos de los concurrentes, salvo en los casos señalados en el apartado anterior, en los que será necesario el voto favorable de dos tercios de los concurrentes.”

En este caso, el representante del Estado razona que los citados preceptos, que reproducen sustancialmente lo dispuesto con carácter básico por el art. 12.2, en relación con el art. 11.3 LORCA, incurren no obstante al hacerlo en significadas omisiones que lo convierten en inconstitucional. Singularmente porque, a diferencia de lo dispuesto por el legislador estatal, que exige el voto favorable de dos tercios de los asistentes, la Ley autonómica cuestionada no impone ningún quórum cualificado para la adopción de los acuerdos de fusión de las cajas de ahorros, bastando por el contrario en esos casos con la mayoría simple de votos de los concurrentes a la asamblea general.

v) El art. 2.quince de la Ley 10/2009 da nueva redacción al art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia para establecer:

“3. Con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el consejo de administración de una caja de ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el consejo de administración y en la comisión de control de la misma caja de ahorros.”

El Abogado del Estado considera que esta previsión contradice abiertamente lo dispuesto con carácter básico en el art. 14 LORCA (“la representación de los intereses colectivos en el consejo de administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el art. 2.3 para los miembros de la asamblea general”), que no impone la limitación que ahora prevé la Ley autonómica.

vi) El art. 3.4 de la Ley 10/2009 da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del art. 74 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Según esta nueva redacción:

“3. Corresponde a la consejería competente en materia de política financiera autorizar los acuerdos aprobados por la asamblea general de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución conforme a la normativa aplicable, así como los relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior.

4. La consejería competente en materia de política financiera podrá, mediante convenio, acordar anualmente con las cajas de ahorros gallegas el porcentaje de sus excedentes que dedicarán a obras sociales. En caso de que los convenios señalados no sean firmados antes de 31 de marzo de cada ejercicio, dicha porcentaje podrá ser establecida por orden de la consejería competente en materia de cajas de ahorros, previa audiencia de las entidades afectadas.”

Para el representante del Estado la autorización autonómica considerada en relación con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales, son previsiones contrarias al art. 11.6 LORCA, que atribuye con carácter básico a la asamblea general la función de “creación y disolución de obras benéficas, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos”.

vii) El art.75.1 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo al destino de la acción social, en la redacción dada por el art. 3.5 de la Ley 10/2009, ahora impugnado, establece en su segundo párrafo lo siguiente:

“Será preciso el informe favorable previo de la consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros.”

En el criterio del Abogado del Estado este precepto vulnera la legislación básica estatal y se opone asimismo, de modo particular, al art. 11.6 LORCA, antes visto, y que atribuye a la asamblea general la aprobación y liquidación de sus presupuestos sin necesidad de contar con autorización autonómica.

viii) El representante del Estado impugna por último la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, cuyo apartado 1 establece:

“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 30 del texto refundido de la legislación de cajas de ahorros de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, dados los cambios porcentuales y sectoriales que se introducen, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente ley, las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia deberán proceder a renovar la totalidad de sus órganos de gobierno, adaptándolos a las disposiciones que se contienen en esta ley.”

En su opinión, esta disposición, en la medida que impone la renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro gallegas, pugna directamente con la regla prevista por el legislador básico estatal en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, que impone la renovación parcial de los órganos de gobierno como fórmula para garantizar la estabilidad y la eficacia en su gestión.

3. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia este Tribunal acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE y, en su virtud, de conformidad con el art. 30 LOTC, suspender la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, y publicar la incoación del presente recurso y la suspensión acordada en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 23 de febrero de 2010, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado solicitar que se dé por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado mediante escrito registrado en este Tribunal el siguiente día 3 de marzo de 2010.

5. El 15 de marzo de 2010 el Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia presentó su escrito de alegaciones. Tras notar la flexibilidad que ha guiado la interpretación constitucional de la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, el representante procesal del Parlamento de Galicia advierte no obstante que la fuerza expansiva del citado título competencial, en relación con las bases de la ordenación bancaria del art. 149.1.11 CE, no puede concluir simplemente en el vaciamiento de las competencias autonómicas asumidas estatutariamente en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en adelante EAG); se refiere de modo particular a las facultades autonómicas previstas en el Decreto 77/1983, de 21 de abril, sobre la dependencia orgánica y funcional de las cajas de ahorro de la Comunidad de Galicia. Dicho esto se opone separadamente a cada una de las tachas de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno de la nación, suscribiendo en cada caso la argumentación que a continuación se resume.

a) En relación con el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 2.3 de la Ley 10/2009 impugnado, que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier otra medida prevista en la legislación básica del Estado en el supuesto de que los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, el representante del Parlamento gallego razona que la autorización cuestionada no impide ni obstaculiza la tempestiva intervención de las autoridades estatales; sería por el contrario perfectamente compatible con ésta, supuesta su comunión de fines, según lo testimonian las abundantes previsiones normativas autonómicas que prevén igualmente la supervisión autonómica en supuestos semejantes.

b) Tampoco a juicio del Parlamento de Galicia la autorización introducida en el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.13 de la Ley 10/2009 resulta inconstitucional. Al igual que antes, porque la intervención autonómica, que toma pie en la necesidad de velar por la naturaleza fundacional, prestigio y estabilidad de las cajas gallegas, no traspasa el ámbito competencial autonómico y es plenamente compatible con la intervención del Banco de España, al que corresponde la autorización de la integración de una caja en un sistema institucional de protección.

c) Respecto de la inscripción registral de carácter constitutivo prevista en el nuevo art. 23.2 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, según la redacción dada al mismo por el art. 2.5 de la Ley 10/2009 impugnado, el representante del Parlamento gallego razona que dicho carácter está justificado por la necesidad de garantizar la efectividad del control autonómico sobre los actos de nombramiento, reelección y cese de los órganos de gobierno de las cajas gallegas; se trataría de una finalidad congruente con la garantía del carácter democrático y transparente del funcionamiento de las cajas, según una fórmula que otras Comunidades Autónomas han previsto igualmente, sin ninguna tacha por parte del Estado. Además, añade, se trata de una previsión que no tiene carácter básico y, por tanto, puede ser válidamente establecida por el legislador autonómico, de modo que el silencio de la LORCA en este punto no determina la incompetencia de la Comunidad Autónoma.

d) En relación con la representación en la asamblea general de las entidades representativas de intereses colectivos que establece el art. 25 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción introducida por el art. 2.7 de la ley 10/2009 recurrido en este proceso constitucional, el Parlamento gallego argumenta que se trata de una previsión que no es básica y, por tanto, que puede ser regulada por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en la materia. Recuerda que la LORCA solo ha previsto la aplicación del principio de proporcionalidad en función de la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que tengan abiertas oficinas respecto de los sectores de representantes en la asamblea general de los impositores y de las corporaciones locales, pero no, en cambio, respecto del sector ahora contemplado, cuya representación en consecuencia puede ser fijada por el legislador autonómico sin necesidad de observar el citado principio de proporcionalidad.

e) Tampoco a su juicio merece reproche de inconstitucionalidad la modificación introducida en el art. 31 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia y que atribuye a la asamblea general la función de nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea. En este caso porque el régimen previsto por la LORCA en materia de provisión de los correspondientes vocales, y que admite, a fin de garantizar la profesionalización en la gestión de las cajas, la designación de terceras personas, no pugna con el precepto autonómico impugnado, toda vez que, supuesto su carácter básico, esa regla estatal está en todo caso garantizada por la regulación autonómica que admite expresamente la incorporación al consejo de terceros profesionales en representación del Parlamento de Galicia, de las corporaciones locales y de las entidades representativas de intereses colectivos [art. 25.3 h) del texto refundido de la Ley gallega].

f) Por parecidas razones el Parlamento gallego rechaza igualmente la tacha de inconstitucionalidad opuesta contra el quórum de mayoría simple de los votos previsto en el art. 2.11 de la Ley 10/2009 para la adopción de acuerdos por la asamblea general. En su criterio, la interpretación sistemática del nuevo art. 32. 3 y 4 con lo dispuesto en el art. 52 del propio texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que fija el quórum de asistencia y votación exigible en materia de acuerdos de fusión, permite salvar limpiamente la tacha formulada por el Abogado del Estado.

g) El representante del Parlamento autonómico considera asimismo plenamente constitucional la previsión introducida en el art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.quince impugnado, y que impone, con excepción del propio Parlamento de Galicia, el límite de un representante por entidad en el consejo de administración. En su opinión, este límite no carece de fundamento desde el punto de vista del principio democrático que inspira la regulación de los órganos de gobierno de las cajas y es, por otra parte, el mismo que sancionan otras Comunidades Autónomas.

h) El Parlamento de Galicia defiende también la constitucionalidad de la autorización autonómica prevista en el art. 74.3 y 4 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada a los citados apartados por el art. 3.4 impugnado, en relación en este caso con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales. De modo principal porque esas facultades autonómicas son manifestación de la función de vigilancia del cumplimiento del fin social característico de las cajas de ahorro y que corresponde ejercer a las autoridades de la Comunidad Autónoma.

i) Por similares razones, el Parlamento de Galicia defiende igualmente la constitucionalidad de la previsión introducida por el art. 3.5 impugnado en el art. 75.1 del texto refundido de la Ley 4/1996, y que sujeta a informe favorable previo de la consejería competente en materia de política financiera la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 €.

j) El representante del Parlamento autonómico niega, por último, que la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009 incurra en el vicio de constitucionalidad que le reprocha el Abogado del Estado. En este caso porque el reproche formulado en el recurso interpuesto toma pie en una interpretación aislada y forzada de lo dispuesto en la disposición impugnada; la renovación de la totalidad de los órganos de gobierno que impone, leída en relación con la disposición transitoria segunda, resulta en rigor solo parcial al no afectar a todos los sectores con representación en la asamblea general, de forma que respeta el criterio básico del art. 9 LORCA.

Mediante otrosí el Parlamento de Galicia solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

6. El 15 de marzo de 2010 el Letrado de la Xunta de Galicia presentó sus alegaciones. En un largo escrito, que comienza por notar la evolución normativa autonómica sobre cajas de ahorro, subraya la especificidad de la materia, que el art. 30.1.5 EAG atribuiría en exclusiva a la Comunidad Autónoma de acuerdo con las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.1 CE) y de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). A continuación repasa la doctrina de este Tribunal, haciendo singular hincapié en los dos principios que determinan el contenido de lo básico en la materia, plasmado en la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro: el carácter representativo de las cajas de ahorro y la eficacia de su gestión, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales. Con arreglo a estos presupuestos, afirma que difícilmente es posible tachar de inconstitucionalidad los preceptos legales precisamente impugnados cuando refuerzan los mismos dos principios de la legislación básica estatal. Para probarlo, analiza por separado cada uno de los distintos preceptos de la Ley 10/2009 recurridos por el Abogado del Estado en este proceso constitucional.

a) En relación con el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la nueva redacción dada al mismo por el art. 2.3 de la Ley 10/2009 impugnado, que sujeta a previa autorización autonómica la adopción de cualquier otra medida prevista en la legislación básica del Estado en el supuesto de que los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, el Letrado de la Xunta descarta la existencia de cualquier invasión competencial; conforme certifica el texto del propio precepto, la autorización autonómica cuestionada solo es posible si antes ha sido específicamente prevista o, en su caso, no ha sido prohibida por la propia normativa básica estatal, siempre de conformidad con la normativa vigente. De modo congruente, el precepto impugnado no establece ningún supuesto de intervención estatal necesitado de previa autorización autonómica. Se limita a prever esa posible intervención autonómica, que no cabe rechazar de antemano; de hecho, estaría ya prevista en otros supuestos (art. 17 del texto refundido) y, en todo caso, se suma a la intervención, que no es exclusiva, de las autoridades del Estado, principalmente del Banco de España, en materia de solvencia de las cajas de ahorro, pero sin impedirla ni obstaculizarla indebidamente.

b) Respecto de la autorización autonómica introducida en el art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.13 de la Ley 10/2009 en los casos de incorporación de una caja de ahorros gallega a un sistema institucional de protección, el Letrado de la Xunta comienza mostrando su sorpresa por la impugnación, habida cuenta de que la misma fórmula figura en las correspondientes leyes de otras Comunidades Autónomas, sin que hayan sido objeto sin embargo de ninguna tacha por el Estado. Advierte que la autorización cuestionada apunta un supuesto singular de la intervención autonómica en materia de alianzas y fusiones entre cajas de ahorro, que está prevista con normalidad por la legislación autonómica en el marco de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro. Se trataría, además, de una previsión perfectamente compatible con la intervención del Banco de España, congruente con la dimensión territorial de las cajas, según ha sido subrayado por la doctrina del Tribunal Constitucional.

c) Respecto de la inscripción registral prevista en el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 10/2009, el Letrado de la Xunta alega que su carácter constitutivo, aparte de no constituir ninguna novedad en el panorama legislativo autonómico en materia de cajas de ahorro, entronca con el carácter fundacional de las cajas y la garantía de los principios de democratización y profesionalización; traduce un control administrativo de contenido estrictamente técnico-jurídico y no de oportunidad, que no contradice la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro y que el legislador gallego ha decidido legítimamente incorporar en ejercicio de su competencia de desarrollo de las bases del Estado en materia de cajas de ahorro, sin que el título estatal sobre “legislación mercantil” del art. 149.1.6 CE sea de aplicación.

d) El representante de la Xunta de Galicia rechaza asimismo la impugnación del art. 2.7 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 25 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. En primer lugar porque, frente al criterio del Abogado del Estado, el art. 2.3 LORCA obligaría, en aras del principio de igualdad, a que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea “proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorros] tengan abiertas oficinas”; no se trata de un precepto formal ni materialmente básico. En segundo lugar, porque esa prescripción solo valdría para las corporaciones locales y los impositores; no comprendería, por tanto, al grupo de entidades representativas de intereses colectivos ahora considerado. En tercer lugar, porque si la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro excluye la aplicación de la citada regla de proporcionalidad en el caso de los representantes de la Comunidad Autónoma, la misma conclusión ha de valer para los representantes de intereses colectivos, habida cuenta de su misma vinculación territorial con Galicia. Finalmente, porque el Abogado del Estado no ha demostrado que la previsión autonómica sea insuficiente para cumplir con la controvertida regla de proporcionalidad.

e) En relación con la facultad de nombramiento de vocales del consejo de administración atribuida a la asamblea general por el art. 31 a) del texto refundido de la Ley 4 de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.10 impugnado, el Letrado de la Xunta alega que el hecho de que ese nombramiento deba hacerse a favor de miembros de la propia asamblea no pugna con la legislación básica estatal. De un lado porque el art. 14 LORCA, aludido por el Abogado del Estado, no es un precepto básico conforme declara la propia disposición final cuarta LORCA, que niega expresamente carácter básico al “mecanismo relativo a la forma y requisitos de provisión de vocales del consejo de administración”. De otro, porque lo único que impone la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro es que los vocales sean profesionales de acreditada capacidad técnica, como fórmula para garantizar la eficacia en la gestión, con independencia de su extracción; exigencia que la Ley autonómica garantiza igualmente si se tienen en cuenta los requisitos que han de cumplir los representantes en la asamblea general.

f) El Letrado de la Xunta rechaza también la impugnación del art. 2.11 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, sobre quórum para la adopción de acuerdos por la asamblea general. Tampoco en este caso concurriría el exceso competencial que reprocha el Abogado del Estado; bastaría leer el citado precepto autonómico, en relación con lo dispuesto en el art. 52 del texto refundido, para comprobar que la adopción de acuerdos de fusión precisa del quórum reforzado de dos tercios, en plena sintonía con lo dispuesto en el art. 12.2 LORCA y la doctrina de este Tribunal Constitucional.

g) Varias son asimismo, a juicio del representante de la Xunta, las razones que niegan la tacha de inconstitucionalidad formulada por el Abogado del Estado contra el art. 2.15 impugnado, que da nueva redacción al art. 37 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que regula el número máximo de representantes por entidad en el consejo de administración. Además de que, según antes ya advirtió, el art. 14 LORCA no es un precepto básico, la limitación autonómica cuestionada se predica de las “entidades” y no de los “sectores” o “grupos” representados en la asamblea general; este es el criterio que suscribe la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, de modo que un determinado sector podrá tener más de un representante en el consejo de administración, garantizando el respeto al principio de proporcionalidad, en forma plenamente conforme con la doctrina constitucional.

Por otra parte, el Letrado de la Xunta razona también sobre el carácter no aplicable del art. 2.3 LORCA invocado en contraste por el Abogado del Estado en su escrito de recurso. Subraya que el temor de que, en el caso de las corporaciones locales, la aplicación del precepto autonómico cuestionado impida guardar la pretendida proporción entre miembros de la asamblea general y miembros del consejo de administración carece de justificación y resulta rigurosamente infundado.

h) El representante de la Xunta de Galicia descarta asimismo la inconstitucionalidad de las modificaciones de los arts. 74.3 y 4, y 75.2 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia ; atribuyen a la Administración autonómica determinadas facultades de autorización respecto de los acuerdos de la asamblea general en materia de aprobación, destino y liquidación de los presupuestos para obras sociales y de inversión por importe superior a 500.000 € en obras benéfico-sociales, introducidas respectivamente por los impugnados apartados cuatro y cinco del art. 3 de la Ley 10/2009. En contra del criterio del Abogado del Estado, la correspondiente intervención autonómica no cuestiona las funciones de la asamblea general, el hecho de que la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro no prevea una intervención administrativa al respecto no convierte en inconstitucional las intervenciones autonómicas ahora consideradas, ya que no faltan en los ordenamientos autonómicos supuestos de autorización administrativa de acuerdos asamblearios, justificados en el interés público presente en la gestión de las cajas de ahorro repetidamente subrayado por este Tribunal Constitucional.

i) Por último, en relación con la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009 impugnada, el Letrado de la Xunta argumenta que la renovación de los órganos de gobierno que impone la citada disposición no es, frente a lo razonado por el Abogado del Estado, total sino parcial, según se desprende de lo dispuesto en la siguiente disposición transitoria segunda, y, por tanto, plenamente conforme con el criterio básico que obliga, para garantizar la continuidad y estabilidad en la gestión, a que las renovaciones de los órganos de gobierno de las cajas sean parciales. El representante del gobierno autonómico advierte también que las reglas en materia de renovación previstas en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, aun siendo básicas, no son aplicables a un supuesto de renovación de los órganos de dirección motivada por un cambio normativo, como es aquí el caso; resultaría obligado aceptar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas introduzcan ciertas matizaciones al respecto, según este Tribunal Constitucional ha advertido igualmente.

Mediante otrosí el letrado de la Xunta solicitó la apertura del incidente de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. El Pleno de este Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de abril de 2010, acordó incorporar al presente proceso constitucional los escritos de alegaciones formulados por los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia y, respecto de su solicitud sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, conceder a las partes personadas y al Abogado del Estado plazo para alegaciones por cinco días.

8. Evacuado el citado trámite de alegaciones por el Abogado del Estado y las partes personadas, el Pleno del Tribunal acordó, por ATC 75/2010, de 30 de junio, mantener la suspensión de los incisos impugnados de los arts. 15 c); 31 a); y el último párrafo del art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, respectivamente introducidos por los apartados tres, diez, y trece del art. 2; y levantar la suspensión de la vigencia de los apartados cinco, siete, once y quince del art. 2; de los apartados cuatro y cinco del art. 3 y de la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del texto refundido de la Ley gallega.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2014 se señaló, para deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra los apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince del art. 2; los apartados cuatro y cinco del art. 3; y la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia.

Conforme se ha advertido en los antecedentes, el recurso formulado por el Abogado del Estado se articula en dos bloques principales y se fundamenta en motivos competenciales por considerar que los preceptos autonómicos recurridos no respetan las competencias del Estado sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; tampoco bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (11 y 13 del art. 149.1 CE, respectivamente) ni, de modo particular, las correspondientes previsiones de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro (LORCA). En el caso del art 2.5 impugnado, el recurso aduce, además, la vulneración de la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Por su parte, el Parlamento y el Gobierno de la Xunta de Galicia han defendido la constitucionalidad de los preceptos impugnados con fundamento en las competencias autonómicas asumidas estatutariamente; en particular, en la competencia exclusiva que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, el art. 30.1.5 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG) reconoce a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de cajas de ahorro.

2. Con arreglo a estos perfiles, y con independencia del significado y alcance constitucionales del título competencial sobre legislación mercantil del art. 149.1.6 CE, que veremos más adelante, importa recordar la doctrina de este Tribunal en materia de bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y, más específicamente, en materia de cajas de ahorro, que es, como se ha observado y subrayan las partes, el principal título competencial cuestionado en el presente proceso constitucional.

Esta doctrina, que arranca de la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, precisada luego entre otras por las SSTC 48/1988 y 49/1998, ambas de 22 de febrero, está sintetizada en la más reciente STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 3. Afirma que en materia de cajas de ahorro no es posible establecer “una separación tajante entre la actividad externa o crediticia de las cajas y su organización de forma que las bases de ordenación del crédito deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las cajas de ahorros”. De todas formas, las competencias básicas del Estado no se agotan en “las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable” (últimamente, por todas, STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 4).

De conformidad con las declaraciones de las SSTC 48/1988 y 49/1988, este Tribunal Constitucional, como recuerda también la citada STC 118/2011, FJ 3, ha precisado asimismo que “compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de estas entidades sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de las cajas de ahorros, lo que se manifiesta en los dos principios informadores del modelo organizativo derivado de la normativa básica estatal en materia de cajas: el principio democrático y carácter representativo de las cajas, principios que deben conciliarse en todo caso con la exigencia de una gestión eficaz cumplida con criterios de estricta profesionalidad”. Esto determina que, “las normas del Estado “deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de [esos principios]”.

Se ha subrayado que el principio de democratización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros “impone que deban estar representados en sus órganos rectores todos los intereses genuinos de las zonas sobre las que operan, lo que ha de reflejarse necesariamente en las normas que determinan los órganos de gobierno, sus funciones y composición, pero también en aquellas que garantizan la renovación de los mismos, así como la autonomía de los grupos representados y la independencia de sus miembros, si bien sólo pueden incluirse en el marco estatal básico aquellas normas que resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo participativo diseñado por el legislador estatal, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, con el límite de no dar lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal”. Por su parte, a propósito de la exigencia de profesionalidad en la gestión, se ha señalado asimismo que ese segundo principio “resulta indispensable para que las cajas de ahorros … puedan prestar con la máxima eficacia sus servicios a la economía nacional, eficacia que exige la estabilidad de sus órganos y la profesionalización de éstos para que resulte compatible con su carácter representativo” (STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 3).

En esa misma jurisprudencia se afirma también que “las competencias estatales no pueden producir un vaciamiento de las competencias autonómicas con lo que el marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorros no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades, impidiendo a las Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios” (STC 118/2011, FJ 3).

3. En este tipo de asuntos —en los que el exceso competencial denunciado se funda en la pretendida contradicción de la normativa autonómica con la legislación básica del Estado, por este motivo denominado de inconstitucionalidad mediata o indirecta— para resolver las tachas formuladas por el Abogado del Estado nos corresponde, en primer lugar, comprobar el carácter efectivamente básico de los preceptos de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro que en el criterio del Abogado del Estado están directamente enfrentados con los correspondientes preceptos de la Ley autonómica 10/2009 recurridos. Nos pronunciaremos luego, si fuera necesario, sobre la existencia de una verdadera y real contradicción entre unos y otros, que no pueda ser salvada con una interpretación del precepto cuestionado conforme con la Constitución (recientemente, por todas, STC 56/2014, de 10 de abril FJ 4).

Antes de comenzar el examen de los preceptos autonómicos impugnados importa también advertir que, durante la pendencia del presente proceso constitucional, la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro ha sido, primero, profundamente modificada por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro, y más recientemente, derogada por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias. Esta última Ley ha sido modificada a su vez por la disposición final décima de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Por consiguiente, es la redacción vigente de la Ley 26/2013 y no, por tanto, la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro la norma que habremos de tener en cuenta a la hora de decidir sobre la impugnación formulada por el Abogado del Estado, sin perjuicio de las referencias, allá donde sean oportunas, a la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro o al citado Real Decreto-ley. En efecto, de conformidad con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, “el control de las normas recurridas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que sirven de parámetro de enjuiciamiento vigentes en el momento de dictar sentencia” (SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; y 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2).

También, por su parte, conviene notar que la Ley autonómica 6/2010, de 29 de septiembre, dictada como consecuencia del citado Real Decreto-ley 11/2010, introdujo una nueva disposición transitoria sexta en la Ley 10/2009, objeto del presente recurso. Esta modificación puntual no ha afectado, sin embargo, a los preceptos del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia impugnados en este proceso constitucional, que mantienen en consecuencia la redacción dada a los mismos por la citada Ley 10/2009; tampoco a su disposición transitoria primera, también recurrida. La impugnación de los citados preceptos autonómicos pervive por tanto en los términos en que ha sido planteada por el Abogado del Estado.

4. Siguiendo el planteamiento propuesto en el recurso, corresponde enjuiciar en primer lugar la constitucionalidad de los apartados tres y trece del art. 2 de la Ley 10/2009, por su posible contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de solvencia de las cajas de ahorro, en su condición de entidades de crédito.

a) Conforme se ha recordado en los antecedentes, el primero de los preceptos autonómicos citados modifica el art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia que, bajo la rúbrica “situación de déficit patrimonial”, pasa a decir literalmente:

“Cuando los recursos propios de una caja resultasen insuficientes para garantizar la solvencia de la entidad, deberán producirse:

…

c) Cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado, previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente.”

A juicio del Abogado del Estado el inciso final parece sujetar a previa autorización autonómica la adopción de cualquier medida del Estado destinada a garantizar la solvencia de las cajas; también, por extensión, la estabilidad del sistema financiero en los supuestos de incumplimiento del régimen de recursos propios mínimos. En consecuencia, condicionaría indebidamente el ejercicio de las funciones ejecutivas básicas de supervisión financiera reservadas al Estado y atribuidas principalmente al Banco de España, en virtud de su competencia en materia de crédito, banca y seguros del art. 149.1.11 CE.

Tanto el Parlamento de Galicia como la Xunta de Galicia no cuestionan la competencia de las autoridades del Estado para intervenir en los supuestos de riesgo de insolvencia de las cajas, ni el carácter básico de sus funciones ejecutivas. Defienden, no obstante, con distintos argumentos, que la autorización controvertida no impide ni entorpece la oportuna y eficaz intervención del Banco de España, que no es exclusiva y excluyente, sino que simplemente se suma a ella de acuerdo con la normativa vigente. De modo que, como subraya el representante procesal de la Xunta, el precepto recurrido no establecería una nueva autorización autonómica; incorporaría una simple remisión a autorizaciones autonómicas ya existentes o que puedan preverse en el futuro en el marco de la legislación básica del Estado, compatibles con las facultades ejecutivas del Banco de España, según lo confirma que nunca antes hayan sido impugnadas por el Estado.

Sobre las funciones ejecutivas del Banco de España destinadas a garantizar la solvencia de las entidades de crédito este Tribunal ha subrayado que esa atribución “se justifica por su especialización técnica”; de su condición de “garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero … se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito”. También que “la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supra autonómico [y singularmente], la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo”. Por ello “en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución” (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 26; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3; y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9).

La doctrina constitucional se ha pronunciado ya sobre el carácter básico de las medidas ejecutivas previstas en las Leyes 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y en sus correspondientes normas de desarrollo reglamentario (SSTC 135/1992, de 3 de octubre, y 178/1992, de 13 de noviembre) y 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (SSTC 96/1996, de 30 de mayo, y 235/1999, de 20 de diciembre) así como en sus respectivos reglamentos de desarrollos; leyes ambas que han sido sustituidas por la reciente Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito.

Junto a estas funciones ejecutivas de competencia del Estado conviven otras medidas de intervención autonómica previstas en la correspondiente legislación de desarrollo. Según han puesto de relieve el Parlamento y el Gobierno de la Xunta de Galicia, en el ordenamiento autonómico no faltan previsiones que contemplan supuestos de autorizaciones autonómicas en relación con la organización y actividad de las cajas de ahorro, según lo certifica el propio texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Es el caso de la autorización para emitir cuotas participativas y otros tipos de financiamiento subordinado (art. 17); la concesión de créditos, avales y garantías a determinadas personas vinculadas con la entidad (art. 35.2); o la posibilidad de realizar determinadas inversiones o permitir la concentración de riesgos en una persona o grupo (art. 65).

Sin perjuicio de la posible vinculación de todas estas medidas con el objetivo de salvaguardar la estabilidad y solvencia de las cajas —supuesta su validez, que no ha sido cuestionada en este proceso constitucional— lo que verdaderamente importa no es comprobar la existencia de esas medidas de intervención autonómica o el hecho de que no hayan sido nunca cuestionadas por el Estado, como han sugerido los representantes procesales del Parlamento y de la Xunta de Galicia. Lo único realmente decisivo es determinar si la autorización autonómica a que se refiere el art. 2.3 impugnado compromete o no el ejercicio de las facultades ejecutivas previstas en la normativa básica y atribuidas al Banco de España en los supuestos de riesgo de insolvencia. Es preciso analizar si la intervención de la Administración autonómica ahora considerada es compatible con la que corresponde a las autoridades del Estado *ex* art. 149.1.11 CE, pues, como advierte esa misma jurisprudencia constitucional que antes se ha recordado, “la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación … está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica sea compatible con la eventual intervención estatal”, siendo “evidente que únicamente el legislador estatal está habilitado para sopesar si, en atención a las circunstancias concurrentes, dicha compatibilidad es adecuada a la necesidad de hacer frente a una situación de insolvencia, con riesgo sistémico de contagio al conjunto del sistema financiero” (por todas, STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 11).

El tenor literal del art. 2.3 cuestionado es concluyente y no concede margen a una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Como ha denunciado el Abogado del Estado, sujeta literalmente la adopción de “cualquier otra medida prevista en la normativa básica del Estado” a la “previa autorización autonómica … de acuerdo con la normativa vigente”. El precepto no establece, pues, que la intervención autonómica se produzca sin perjuicio de las funciones ejecutivas del Banco de España, ni somete tampoco la autorización autonómica a ninguna cautela que ponga a salvo la intervención inmediata de las autoridades del Estado. Como se ha observado, solo condiciona la previa autorización de la Administración autonómica a su conformidad con “la normativa vigente”. Esta cláusula no es suficiente, sin embargo, para salvar el reproche formulado. Lo sería, en su caso, si en esa referencia pudiera entenderse incluida la normativa básica.

Esta posible interpretación es demasiado forzada y debe ser en consecuencia rechazada, so pena de “ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos” (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), olvidando “el respeto al propio tenor literal de aquéllos” (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2). Se convertiría así a este Tribunal Constitucional en legislador positivo, con consecuente desbordamiento de su función institucional (SSTC 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5; y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7).

Implícitamente admite la propia Xunta de Galicia en su escrito de alegaciones que esa referencia a la “normativa vigente” apunta directamente a la normativa autonómica; es notorio en cualquier caso que, cuando el legislador autonómico ha previsto intervenciones semejantes siempre se ha cuidado de salvar las competencias del Estado. Sirvan de ejemplo las autorizaciones de los arts. 17 y 65 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, que regulan sendas intervenciones de la Administración autonómica directamente vinculadas con la solvencia de las cajas de ahorro. En el primer caso, el legislador autonómico contempla la autorización para ampliar los recursos propios mediante determinados tipos de financiamiento subordinado, “de acuerdo con la normativa básica”; en el otro, deja igualmente claro que la intervención autonómica para autorizar determinadas inversiones opera, “sin perjuicio de las competencias que la normativa básica atribuye al Banco de España”.

No es, por tanto, que el precepto autonómico impugnado pueda dar pie a una interpretación inconstitucional que deba simplemente ser evitada, según este Tribunal ha advertido en otras ocasiones (por todos, ATC 397/2005, de 8 de noviembre, FJ 2). Por el contrario, el citado precepto, según el sentido propio de sus palabras, somete la adopción de cualquier medida de intervención prevista en la legislación básica en los supuestos de insolvencia de las entidades de crédito a la previa autorización autonómica. Consagra de este modo una contradicción con la normativa básica que es muy difícil de esquivar, salvo mediante una interpretación correctora de su enunciado que lo haga compatible con el ejercicio de las funciones ejecutivas de competencia del Estado. Interpretación imposible, sin embargo, de verificar en el presente asunto pues, como este Tribunal ha declarado en otras ocasiones, en línea con la doctrina que más atrás se ha recordado, “la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*, pues ello implicaría alterar radicalmente los enunciados legales sometidos al enjuiciamiento de este Tribunal” (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6).

En consecuencia, el inciso añadido al art. 15 c) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia por el art. 2.3 impugnado es inconstitucional.

b) El apartado trece del art. 2 recurrido modifica el art. 35.3 del texto refundido de la Ley 4/1996, relativo a las “funciones del Consejo de Administración”, para disponer que:

“En el caso de sistemas institucionales de protección, previstos por la normativa de recursos propios, o figura análoga que se pudiese crear, la necesaria autorización previa de la consejería competente en materia de política financiera considerará, entre otras, adicionalmente a lo previsto en el párrafo anterior, las consecuencias que pudieran derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia. Una vez en funcionamiento, será obligatoria la remisión a la citada consejería de la misma información consolidada o agregada que deba remitirse al Banco de España.”

Según el Abogado del Estado esta previsión, en particular, el sometimiento de la autorización de la integración de una caja en los denominados sistemas institucionales de protección a la previa valoración por la Consejería competente de las consecuencias que pudieran derivarse de la correspondiente operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia incurre en inconstitucionalidad mediata. Se trataría de una exigencia que desnaturaliza la propia figura de los sistemas institucionales de protección al apartarse de los requisitos que cualifican esta figura y desconocer la facultad básica del Banco de España. Esta entidad es la encargada de conceder la oportuna autorización para que una caja pueda aplicar una ponderación del 0 por 100 a los riesgos asumidos frente a las entidades agrupadas en un mismo sistema institucional de protección, como manifestación de su genuina función de control y supervisión de la solvencia de las entidades de crédito.

La previsión impugnada hace referencia a la autorización autonómica dentro de un apartado que regula la posibilidad de que el consejo de administración de la caja de ahorros delegue sus facultades de gestión en “las entidades que constituyan y articulen alianzas entre cajas de ahorro” o en los órganos de gobierno “creados para ese efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros” con el fin de reducir costes operativos, aumentar su eficiencia sin poner en peligro la competencia en los mercados nacionales o para participar con volumen suficiente en mercados internacionales de capital (párrafo primero del art. 35.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia). Se prevé que tal delegación exige siempre la “autorización previa de la consejería competente en materia de política financiera, a efectos de garantizar que no impliquen menoscabo de la independencia de la caja de ahorros o peligro para su estabilidad económico-financiera” (párrafo segundo). La previsión impugnada se limita a añadir que la autorización autonómica de la delegación de facultades, en el caso de sistemas institucionales de protección, habrá de comprobar, además, “las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia” (párrafo tercero).

El art. 26.7 del Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que desarrolla la Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información y otras normas del sistema financiero, contempla los denominados sistemas institucionales de protección. Los define como un acuerdo entre una entidad de crédito y otra u otras instituciones con el fin de protegerse mutuamente para garantizar su liquidez y solvencia a fin de evitar la quiebra. En el caso de acuerdos de este tipo, el citado Real Decreto regula un autorización específica para permitir, en materia de tratamiento del riesgo de crédito dentro del cálculo de los requerimientos de recursos propios, asignar una ponderación de riesgo del 0 por 100 a las exposiciones frente a contrapartes que pertenezcan al mismo sistema institucional de protección que la entidad de crédito acreedora; siempre que, a juicio del Banco de España, el correspondiente sistema institucional de protección cumpla determinadas condiciones que el propio precepto reglamentario estatal se cuida de detallar.

Con esos perfiles, no hay duda de que se trata de una regulación relativa a la garantía de solvencia de las entidades de crédito y que, en consecuencia, afecta a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, por lo que ha de considerarse que efectivamente, como precisa la disposición final cuarta del citado Real Decreto 216/2008, forma parte de las bases de la ordenación del crédito, de competencia estatal (art. 149.1.11 CE). Esta conclusión no es suficiente, sin embargo, para determinar la inconstitucionalidad del art. 2.13 de la Ley 10/2009 impugnado. La autorización autonómica que contempla y los criterios que fija para su otorgamiento son independientes de los requisitos objetivos que, a juicio del Banco de España, debe reunir el correspondiente sistema institucional de protección para que las entidades miembros del mismo puedan aplicar el citado porcentaje al valor de exposición de sus activos. Conforme testimonia el propio listado de los requisitos previstos en la citada norma básica, la participación de una caja de ahorros en un sistema institucional de protección es condición necesaria, pero no suficiente para que el Banco de España autorice asignar, al efecto de calcular los requerimientos de recursos propios de la entidad, una ponderación de riesgo del 0 por 100 al valor de determinadas exposiciones. En estas condiciones, la autorización autonómica que consideramos no determina ni condiciona la citada facultad de supervisión del Banco de España relativa al tratamiento del riesgo de crédito, que se conserva de este modo intacta. Por consiguiente, el precepto cuestionado es compatible con la legislación del Estado y no incurre en la invasión competencial denunciada.

5. El segundo bloque de impugnaciones formuladas por el Abogado del Estado tiene por objeto común la tacha de vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en materia de órganos de gobierno y representación de las cajas de ahorro.

El primero de los preceptos impugnados en este bloque es el art. 2.5 de la Ley autonómica 10/2009, que da nueva redacción al art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Establece, corrigiendo el criterio de la versión anterior, que la inscripción en el registro de los órganos de gobierno y altos cargos de las cajas de ahorro gallegas “tiene carácter constitutivo, de modo que los nombramientos, reelecciones y ceses no tendrán eficacia vinculante y ejecutiva hasta la comunicación a la entidad de la inscripción de aquéllos”.

Para el Abogado del Estado, que sigue en este punto el criterio manifestado por el Consejo de Estado en su dictamen de 4 de febrero de 2010, el carácter constitutivo de la inscripción registral que establece el precepto y, en consecuencia, el sometimiento de la eficacia de los nombramientos, reelecciones y ceses de los órganos de gobierno y altos cargos de las caja de ahorro gallegas al requisito de la previa inscripción en el registro de los correspondientes actos vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Rompería la uniformidad de la regulación jurídico-privada y vulneraría la competencia básica del Estado en materia de órganos de representación, en la medida que incorpora un requisito no previsto en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro.

Según hemos recordado en la STC 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, creen registros administrativos “ha sido admitida con naturalidad por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 87/1985, de 16 de julio”. En la doctrina del Tribunal está igualmente subrayado que, salvo los registros de carácter civil y el Registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), no es el título competencial del art. 149.1.8 CE (relativo a “registros e instrumentos públicos”), sino la materia en cada caso comprometida la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo (SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 103/1999, de 3 de junio; FJ 3; y 134/2006, de 27 de abril, FJ 8). De modo congruente, en el presente asunto es la compatibilidad con el título competencial relativo a las bases de la ordenación del crédito del art. 149.1.11 CE del previsto en el art. 30.1.5 EAG lo que debemos observar ahora.

Con este fundamento competencial, el art. 19.3 de la Ley 26/2013, que tiene el carácter de norma básica con arreglo a la disposición final décima de la Ley, establece que, “en todo caso, el nombramiento y la reelección de los vocales del consejo de administración habrán de comunicarse al Ministerio de Economía y competitividad, al Banco de España, y a la Comunidad Autónoma respectiva, para su conocimiento y constancia”. Este precepto se refiere sólo a los vocales del consejo de administración; nada dice sobre los restantes sujetos a los que se refiere la Ley gallega (consejeros generales, miembros de la comisión de control y director de caja general). Por tanto, la previsión impugnada sólo podría contradecir esta norma básica estatal sobrevenida en lo atinente a la inscripción registral de los vocales del consejo de administración y al carácter vinculante y ejecutivo a partir de la comunicación a la entidad de la inscripción de su nombramiento, reelección y cese.

Delimitada así la controversia competencial, hay que precisar que el art. 19.3 de la Ley 26/2013 no significa que las leyes autonómicas no puedan introducir requisitos adicionales, siempre que al hacerlo no distorsionen lo dispuesto en la norma estatal (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 9; 49/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 23; y 118/2011, de 5 de julio, FJ 7). Bajo estas premisas, el hecho de que la normativa básica no contemple ninguna previsión al respecto no impide que el legislador autonómico pueda intervenir en este caso para, en ejercicio de sus competencias en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 EAG), ordenar su propio registro administrativo de altos cargos.

Tampoco el carácter constitutivo de la inscripción registral es susceptible de la tacha que le reprocha el Abogado del Estado con fundamento en la competencia estatal exclusiva sobre legislación mercantil del art. 149.1.6 CE. Además de que el registro administrativo que consideramos nada tiene que ver con el Registro mercantil de competencia estatal (por todas, STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8), la finalidad del precepto autonómico cuestionado no es desde luego ordenar la capacidad de obrar de los altos cargos de las cajas de ahorro ni, menos aún, las reglas de validez de sus actos y negocios jurídicos, como ha sugerido el representante del Estado. Simplemente, según precisa la propia Ley autonómica 10/2009 en su exposición de motivos, sirve al objetivo de garantizar “una mayor transparencia y seguridad jurídica” en los actos de nombramiento, cese y reelección de los altos cargos.

De modo congruente, como advierten las representaciones del Parlamento y de la Xunta de Galicia, la inscripción de esos actos con eficacia constitutiva se configura en el art. 23 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia como una actividad administrativa reglada y ceñida a la comprobación de los requisitos fijados por la normativa básica y, en su caso, autonómica de desarrollo. Los motivos de denegación de la inscripción no son discrecionales, sino objetivos. Así, en particular, los establecidos en los arts. 26, 27 y 28 del texto refundido, que establecen los requisitos de los consejeros generales así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. En este sentido, el apartado 4 del propio art. 23 del texto refundido somete la inscripción a plazo, cuyo transcurso determina una resolución favorable (“el plazo para la inscripción y notificación a la entidad será de un mes a partir de la entrada en la consejería competente … de la solicitud de inscripción …que deberá remitirse, junto con la documentación justificativa del nombramiento, reelección o cese. El silencio administrativo tendrá carácter positivo”). Se trata de un acto administrativo de pura ejecución, que no impone ningún límite irrazonable o desproporcionado en la correspondiente facultad de la asamblea general de designación o cese, ni afecta tampoco a la configuración básica del modelo organizativo de las cajas; forma, por tanto, parte de la competencia autonómica en materia de cajas de ahorro (art.30.1.5 EAG), de acuerdo con las bases de la ordenación del crédito.

Hay que tener en cuenta, en fin, que la reciente Ley 10/2014, de 26 de junio, refiriéndose al conjunto de las entidades de crédito, afirma como básica (disposición final undécima) una previsión conforme a la que, “sin perjuicio de su previa inscripción en el Registro Mercantil, el ejercicio de las funciones de miembro del consejo de administración o director general o asimilado de una entidad de crédito o de las sucursales de entidades de crédito extranjeras requerirá su previa inscripción en el Registro de altos cargos del Banco de España”; y que, con carácter previo a esta inscripción, “el Banco de España verificará el cumplimiento por parte de los interesados de los requisitos previstos en esta Ley” (art. 27). Este precepto se aplica a las cajas de ahorros, en cuanto “entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social” (art. 2 de la Ley 26/2013) y afecta, en lo que aquí interesa, a las de Galicia; implica que la inscripción con efectos constitutivos de sus directores generales y vocales del consejo de administración en el registro mencionado en el art. 27 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia presupone la inscripción en el Registro de altos cargos del Banco de España, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de la Ley 10/2014. La circunstancia de que la Ley gallega establezca una inscripción posterior en un registro público autonómico y de que el nombramiento surta efectos sólo a partir de la comunicación a la entidad encargada de esta segunda inscripción no contradice la previsión estatal ni entorpece el ejercicio de las facultades de supervisión del Banco de España.

Por consiguiente, el art. 2.5 de la Ley 10/2009 cuestionado no es inconstitucional.

6. El Abogado del Estado impugna el art. 2.7 porque, en su criterio, el porcentaje de representación en la asamblea general que atribuye a las entidades representativas de intereses colectivos ignora el principio, que califica de básico, previsto en el art. 2.3 LORCA. Obligaría, en observancia del principio de igualdad, a que la representación en la asamblea general de los distintos grupos sea “proporcional a la cifra de depósitos entre las diferentes Comunidades Autónomas en que [las cajas de ahorros] tengan abiertas oficinas, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos”.

Sobre el art. 2.3 LORCA existen ya varios pronunciamientos de este Tribunal. Conforme a esa doctrina constitucional (que arranca de las SSTC 48/1988, y 49/1988, ambas de 22 de marzo, y a las que han seguido luego, entre otras, la STC 239/1992, de 17 de diciembre, y las más recientes SSTC 118/2011, de 5 de julio, y 121/2012, de 5 de junio) corresponde al Estado, en cumplimiento del principio democrático que inspira la organización de las cajas, determinar con carácter básico “los distintos grupos, categorías o sectores que [en todo caso] deben estar representados en la asamblea general”; igualmente los mecanismos que aseguren que esa representación sea real y efectiva, y siempre que esas previsiones dejen margen para las diversas opciones autonómicas. De modo congruente, para alcanzar este último objetivo, el legislador estatal “puede fijar mínimos o mínimos y máximos o acudir a otras medidas que estime apropiadas”.

Con arreglo a esta doctrina constitucional no hay duda de que la exigencia que preveía el art. 2.3 LORCA para los casos en que las cajas de ahorro tuvieran abiertas oficinas en más de una Comunidad Autónoma: que la correspondiente representación de los distintos grupos sociales fuera, dentro del porcentaje atribuido a cada uno de ellos, proporcional a la cifra de depósitos en cada una de esas Comunidades Autónomas, podía considerarse una regla básica, en la medida que servía al principio democrático y al criterio de representatividad en la asamblea general de todos los grupos e intereses sociales afectados por la actividad de la entidad.

Sucede, no obstante, que la Ley 26/2013 ha modificado radicalmente este esquema. Ante las graves consecuencias de la crisis económica padecidas por las cajas de ahorro en los últimos años, con el propósito (varias veces subrayado en la exposición de motivos de la Ley) de evitar que en lo sucesivo alcancen una dimensión que las convierta en sistémicas, el legislador básico estatal ha ordenado una “restricción de [su] tamaño …y buscado que las cajas de ahorro operen fundamentalmente en el ámbito territorial de una comunidad autónoma …, sin que puedan desarrollar funciones a nivel nacional”.

Con el objetivo igualmente de asegurar su viabilidad, la Ley 26/2013 profundiza en la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro. Ha modificado la composición de la asamblea general, limitando el porcentaje de participación de las Administraciones públicas y elevando en cambio el que corresponde a los impositores, para asegurar de esta forma la mejor representación de sus intereses en los órganos de gobierno y, en último término, la vinculación de la entidad con los beneficiarios más directos de su función social.

De modo congruente con este nuevo esquema, el art. 4.1 de la Ley 26/2013 exige que la asamblea general, como órgano supremo de la caja, “deberá reflejar adecuadamente en su composición los intereses de las entidades fundadoras, de los impositores y de los destinatarios de su obra social”; no establece pues que la representación de esos grupos en la asamblea general deba atenerse forzosamente al expresado criterio territorial que preveía el art. 2.3 LORCA.

Igualmente conviene notar que la regla autonómica impugnada no carece del imprescindible fundamento desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe cumplir la regulación legal. De un lado, porque no priva de representación a las entidades representativas de los intereses colectivos de fuera de Galicia, a las que reserva un porcentaje significativo, aunque ciertamente minoritario. De otro, porque la decisión del legislador autonómico de otorgar mayor representación a las entidades gallegas cercanas a esos intereses colectivos es una opción razonable; especialmente si se tiene en cuenta el marco territorial limitado de actuación de las cajas de ahorro, subrayado por la nueva Ley 26/2013.

Según este Tribunal ha advertido, la finalidad democratizadora y el carácter representativo de los órganos rectores de las Cajas que debe cumplir la regulación no impone una representación en la asamblea general de cada grupo o entidad “estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorros correspondiente tenga o capte en [un determinado] término municipal”; no corresponde a este Tribunal enjuiciar si la concreta distribución de porcentajes que establece el precepto autonómico impugnado entre las entidades representativas de intereses colectivos es o no la que mejor se ajusta al citado principio democratizador (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5).

Por estas razones, la opción del legislador autonómico, que ha distribuido el porcentaje que corresponde a las entidades representativas de intereses colectivos en la forma que ha considerado más conveniente para su Comunidad, no puede calificarse de inconstitucional.

7. El art. 2.10 impugnado da nueva redacción al art. 31 a) del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, relativo a las funciones de la asamblea general, para establecer que le corresponden, entre otras funciones, “nombrar a los vocales del consejo de administración y de la comisión de control de entre los miembros de la propia asamblea general”.

El Abogado del Estado considera que esta última previsión choca frontalmente con lo previsto por el legislador básico estatal en el art. 14 LORCA, que no exige que los vocales del consejo de administración sean forzosamente consejeros generales; limitaría así la facultad de nombramiento de la asamblea general y, en consecuencia, la propia libertad de gestión y auto-organización de la entidad, que el legislador básico estatal ha querido salvaguardar con el fin de reforzar la eficacia y profesionalidad en la gestión de las cajas.

La vigente Ley 26/2013 ha apurado doblemente esa finalidad esencial. Primero, obligando a que todos los miembros del consejo de administración —no sólo la mayoría, como se exigía hasta entonces— cuenten con los conocimientos y la experiencia específicos para el ejercicio de sus funciones, según advierte la exposición de motivos de la Ley y confirma su art. 3.2. Segundo, ordenando que “la mayoría de los miembros del consejo de administración deberán ser vocales independientes” (art. 15.3 de la Ley 26/2013); requisito que, según aclara a continuación, es incompatible con la condición de consejero general.

La misma regla recoge el art. 24 de la Ley 26/2013 para los vocales de la comisión de control, que deberán de ser elegidos por la asamblea general de entre personas que reuniendo los requisitos de honorabilidad, experiencia y buen gobierno “no ostenten la condición de vocales del consejo de administración”. Precisa seguidamente que “al menos la mitad de los vocales deberán ser independientes” y, por consiguiente, no podrán ser miembros de la asamblea general.

Con estos perfiles, no hay duda de que la obligación de que la mayoría de los vocales del Consejo de Administración y la mitad al menos de los miembros de la comisión de control sean independientes y, por tanto, no puedan ser miembros de la asamblea general es una regla efectivamente básica (disposición final décima de la Ley). Como subraya la exposición de motivos de la Ley 26/2013, persigue garantizar que las decisiones en los órganos de gobierno corporativo se tomen con arreglo a criterios de estricta objetividad y neutralidad; en consecuencia, reforzar la independencia de los órganos rectores, que es un aspecto fundamental de la configuración de las cajas de ahorro (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 23). Todo ello sirve al objetivo esencial de favorecer la eficacia en la gestión de las cajas de ahorro y a la finalidad de preservar también la solvencia de la entidad, que son, según este Tribunal ha subrayado repetidamente, los objetivos que informan el modelo organizativo básico diseñado por el Estado (SSTC 48/1988, FJ 18; y 118/2001, de 5 de julio, FJ 3).

No desmiente esta conclusión el hecho subrayado por el Parlamento y la Xunta de Galicia acerca de que lo único que en rigor impone la normativa básica es que los vocales de los órganos de gobierno de las cajas sean profesionales de acreditada capacidad técnica como fórmula para garantizar la eficacia en la gestión, con independencia de su extracción. En suma, que la condición de consejero general no es incompatible con los requisitos de honorabilidad, experiencia y buen gobierno que exige la normativa básica para ser designado vocal del consejo de administración o de la comisión de control. Por este motivo, en su criterio, la regla ahora cuestionada no resulta inconstitucional.

Esta interpretación no puede prosperar habida cuenta el tajante criterio básico introducido por el legislador estatal en la vigente Ley 26/2013; como se ha observado, refuerza la exigencia de profesionalidad, pero también la objetividad y neutralidad de los miembros del consejo de administración, al imponer que la mayoría de ellos no sean consejeros generales.

La contradicción entre este criterio básico y el precepto autonómico cuestionado es, pues, evidente e insalvable, por lo que debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

8. El representante del Estado ha impugnado también el art. 2.11 de la Ley 10/2009, que da nueva redacción al art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, sobre convocatoria y realización de la asamblea general. A su juicio, los nuevos apartados 3 y 4 del citado art. 32, que reproducen sustancialmente el criterio básico del art. 12.2, en relación con el art. 11.3 LORCA, incurren al hacerlo en significadas omisiones que lo convierten en inconstitucional. A diferencia de lo dispuesto por el legislador básico estatal, que exige el voto favorable de dos tercios de los asistentes, la ley autonómica cuestionada no impone ningún quórum reforzado para la adopción de los acuerdos de fusión de las cajas de ahorros; basta, por el contrario, en esos casos la mayoría simple de votos de los concurrentes a la asamblea general.

Es forzoso atender a lo dispuesto hoy en la Ley 26/2013. Para la aprobación de los acuerdos de fusión, su art. 14.2 exige, en línea con lo que disponía ya la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, la asistencia de consejeros generales que representen la mayoría de los derechos de voto y “el voto favorable de, como mínimo, dos tercios de los derechos de voto de asistentes”. La Ley 26/2013 no ha modificado los términos de la controversia planteada y, en consecuencia, obliga a dilucidar si el precepto legal autonómico recurrido pugna o no con las bases dictadas por el Estado en materia de ordenación del crédito.

La omisión del régimen especial de aprobación de acuerdos sobre fusión de cajas de ahorros no puede convertir el precepto impugnado en inconstitucional si otro artículo del mismo texto legal incluye una regulación relativa, precisamente, a la “fusión, disolución y liquidación” de cajas de ahorros: el art. 52, que establece que para que la asamblea general pueda acordar válidamente la fusión “será necesaria la presencia, al menos, de dos terceras partes de sus miembros, debiendo votar a favor del acuerdo la mitad más uno de los asistentes”. El precepto que podría contradecir las bases estatales sería, no el impugnado art. 32 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2009, sino otro artículo que estaba ya en la redacción originaria del texto legal sin que fuera recurrido entonces y sin que ahora lo mencione siquiera el Abogado del Estado. Comoquiera que el art. 52 del texto refundido no forma parte del objeto de este proceso, que el Abogado del Estado no ha razonado siquiera la inconstitucionalidad del art. 32 en conexión con él y que el art. 32 no hace más que recoger fielmente el régimen general de aprobación de acuerdos que hoy luce en el art. 14.2 de la Ley 26/2013, procede desestimar la impugnación.

9. El art 2.quince impugnado da nueva redacción al art. 37.3 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia para establecer:

“3. Con la excepción del Parlamento de Galicia, ninguna entidad podrá tener más de un representante en el consejo de administración de una caja de ahorros ni podrá estar representada simultáneamente en el consejo de administración y en la comisión de control de la misma caja de ahorros.”

El Abogado del Estado considera que esta previsión contradice abiertamente lo dispuesto en el art. 14.1 LORCA (“la representación de los intereses colectivos en el consejo de administración se llevará a efecto mediante la participación de los mismos grupos y con igual proporción y características que las establecidas en el art. 2.3 para los miembros de la asamblea general”), que no impone la limitación que ahora prevé la Ley autonómica.

Con independencia del carácter básico o no del citado art. 14.1 LORCA, que la representación de la Xunta de Galicia ha negado expresamente, importa notar que la vigente Ley 26/2013 no contempla ya en cualquier caso que la participación en el consejo de administración deba ser el reflejo proporcional de la composición de la asamblea general. El art. 16 de la Ley 26/2013, que remite la forma de elección de los miembros del consejo de administración a lo dispuesto en los estatutos de la respectiva entidad, permite la agrupación de los consejeros generales para la designación proporcional —con arreglo a la fórmula que fija— de los miembros del consejo de administración; lo hace con la expresa advertencia de que en ese supuesto, “los miembros agrupados no podrán participar en la elección del resto de miembros del consejo de administración”.

El actual legislador estatal básico, frente al criterio de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro, no solo no ha establecido ninguna previsión sobre el número de representantes en el consejo de administración de la entidad que ha de corresponder a cada una de las entidades con representación en la asamblea general, sino que ha adoptado expresamente una regla que trata de evitar precisamente la agrupación concertada de intereses y el eventual predominio en el consejo de administración de un grupo o entidad.

Teniendo en cuenta estas nuevas coordenadas básicas, la regla autonómica cuestionada no incurre en la extralimitación competencial que le reprocha el Abogado del Estado. La determinación de un límite máximo en el número de representantes en el consejo de administración respeta el principio democratizador y el carácter representativo de los órganos rectores de las cajas de ahorro que inspiran la normativa básica del Estado. Además, como ha subrayado el representante procesal de la Xunta de Galicia, esa limitación sólo afecta a las entidades jurídicamente personificadas y no a los grupos o sectores con representación en la asamblea general; se trata de una fórmula, como por su parte ha razonado el Parlamento de Galicia, pensada precisamente para garantizar un equilibrio razonable entre las entidades representadas, evitando el predominio de una de ellas, y la pluralidad en la composición del citado órgano de gobierno de las cajas. No corresponde a este Tribunal Constitucional determinar si esa limitación es la más acertada, pues ello supondría entrar a discutir la concreta opción tomada por el legislador autonómico (SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 13; 293/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; y 121/2012, de 5 de junio, FJ 9).

10. El art. 3.4 de la Ley 10/2009 da nueva redacción a los apartados 3 y 4 del art. 74 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia. Según esta nueva redacción:

“3. Corresponde a la consejería competente en materia de política financiera autorizar los acuerdos aprobados por la asamblea general de las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia relativos a la determinación de los excedentes y a su distribución conforme a la normativa aplicable, así como los relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior.

4. La consejería competente en materia de política financiera podrá, mediante convenio, acordar anualmente con las cajas de ahorros gallegas el porcentaje de sus excedentes que dedicarán a obras sociales. En caso de que los convenios señalados no sean firmados antes de 31 de marzo de cada ejercicio, dicho porcentaje podrá ser establecido por orden de la consejería competente en materia de cajas de ahorros, previa audiencia de las entidades afectadas.”

Para el representante del Estado la autorización autonómica considerada en relación con los acuerdos asamblearios relativos a los presupuestos para el ejercicio en curso, a las nuevas obras sociales y a la liquidación del ejercicio anterior, así como la posibilidad de que sea la Consejería la que eventualmente determine el porcentaje de los excedentes de las cajas que han de destinarse a obras sociales, son previsiones contrarias al art. 11 f) LORCA, que atribuye con carácter básico a la asamblea general la función de “creación y disolución de obras benéficas, así como la aprobación de sus presupuestos anuales y de la gestión y liquidación de los mismos”.

Ciertamente la determinación de los órganos de gobierno de las cajas y de sus respectivas funciones es un aspecto básico, competencia del Estado, según este Tribunal ha subrayado en repetidas ocasiones (por todas, SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 16; y 118/2011, de 5 de julio, FJ 3). Esta concepción se ve igualmente reflejada en la vigente Ley 26/2013, cuyo art. 13 f) atribuye a la asamblea general idéntica función; con carácter igualmente básico, según precisa el apartado 2 de su disposición final décima.

Conviene notar, no obstante, que el precepto autonómico impugnado no ha hurtado tal función a la asamblea general para otorgársela ahora a la Administración autonómica. Ha añadido sobre la facultad de la asamblea general un mecanismo de control administrativo, no previsto en la normativa básica del Estado. Sin embargo, el silencio del legislador básico no convierte en inconstitucional la previsión autonómica. Como advierte la Xunta de Galicia, se trata de simple ejecución, limitada a constatar, conforme a la normativa aplicable, la adecuación de los presupuestos previamente aprobados por la asamblea general a la finalidad social de la entidad, así como asegurar la correcta liquidación del ejercicio anterior. Todo ello en ejercicio de las competencias autonómicas reconocidas en el art. 30.1.5 EAG.

Por parecidas razones, tampoco la determinación por la Administración autonómica, previa audiencia de las correspondientes entidades, del porcentaje de los excedentes de las cajas que, en defecto del oportuno convenio, dedicarán a obras sociales, prevista en el art. 74.4 del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Galicia impugnado, resulta inconstitucional por exceso competencial. Se trata, por el contrario, de una previsión justificada en la vigilancia administrativa sobre los destinos de la obra social en garantía de sus principales y más directos beneficiarios y, por tanto, de competencia autonómica.

11. El art.75.1 del texto refundido de la Ley 4/1996, relativo al destino de la acción social, en la redacción dada por el art. 3.4 de la Ley 10/2009, ahora impugnado, establece en su segundo párrafo:

“Será preciso el informe favorable previo de la consejería competente en materia de política financiera para la realización de cualquier obra social, propia o en colaboración, cuando el importe que se vaya a financiar por la caja en el ejercicio vigente y en los dos siguientes sea superior a 500.000 euros.”

A criterio del Abogado del Estado, este precepto vulnera la legislación básica estatal y se opone asimismo al art. 11 f) LORCA, hoy art. 13. f) de la Ley 26/2013, que atribuye a la asamblea general la aprobación y liquidación de sus presupuestos sin necesidad de contar con autorización autonómica.

Por las mismas razones antes expuestas, este precepto tampoco incurre en extralimitación competencial. Al igual que el precepto que acabamos de examinar, añade simplemente una intervención administrativa que el legislador básico estatal no ha previsto por su parte, pero que es perfectamente razonable y congruente con la facultad de vigilancia autonómica del cumplimiento de la obra social de la entidad, en garantía de sus principales y más directos beneficiarios, plenamente justificada en la autonomía del legislador autonómica en materia de cajas de ahorro (art. 30.1.5 EAG).

12. El representante del Estado ha impugnado por último la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, cuyo apartado 1 establece:

“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 30 del texto refundido de la legislación de cajas de ahorros de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, dados los cambios porcentuales y sectoriales que se introducen, en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de la presente ley, las cajas de ahorros con domicilio social en Galicia deberán proceder a renovar la totalidad de sus órganos de gobierno, adaptándolos a las disposiciones que se contienen en esta ley.”

En su opinión, esta disposición, en cuanto obliga a la renovación total de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro gallegas, pugna directamente con la regla prevista por el legislador básico estatal en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, y que respectivamente exigían la renovación parcial de los consejeros generales y de los vocales del consejo de administración órganos de gobierno como fórmula para garantizar la estabilidad y la eficacia en su gestión, que es un aspecto esencial de la configuración de las cajas de ahorro (STC 48/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 22).

Las representaciones del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia argumentan que la renovación de los órganos de gobierno que impone la citada disposición no es, frente a lo razonado por el Abogado del Estado, total sino parcial, según se desprende de lo dispuesto en la siguiente disposición transitoria segunda; sería, por tanto, plenamente conforme con el criterio básico que obliga, para garantizar la continuidad y estabilidad en la gestión, a que las renovaciones de los órganos de gobierno de las cajas sean parciales. Por su parte, el representante del Gobierno autonómico advierte también que las reglas en materia de renovación previstas en los arts. 9.2 y 17.2 LORCA, aun siendo básicas, no son aplicables a los supuestos de renovación de los órganos de dirección motivada por un cambio normativo; esto obliga a aceptar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas introduzcan ciertas matizaciones al respecto, según este Tribunal Constitucional ha advertido igualmente.

El citado art. 9.2 LORCA fue modificado por el art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, y, más tarde, por la Ley 26/2013 que, con derogación de este último, incorpora no obstante su mismo criterio al establecer en el art. 11.2: “la renovación de los consejeros generales no podrá suponer una renovación total o una renovación parcial que pueda asimilarse a la total dado el porcentaje renovado o la proximidad temporal entre renovaciones y se efectuará, en todo caso, respetando la proporcionalidad de las representaciones que componen la asamblea general”. Ahora bien, hay que hacer dos precisiones muy relevantes para el presente proceso constitucional. En primer lugar, la Ley 26/2013 no establece ya esa prevención para el consejo de administración, que recogía en cambio el citado art. 3 del Real Decreto-ley 11/2010; remite la determinación del “procedimiento y condiciones de la renovación, reelección y provisión de vacantes de los vocales” a lo que dispongan las normas de desarrollo de la Ley (art. 19.2). A su vez, el art. 11.2 carece de carácter básico, tal como declara expresamente la disposición final décima, apartado 2, de la Ley 26/2013.

Se ha producido, en consecuencia, la desaparición sobrevenida del criterio básico de modo tal que la legislación autonómica no está ya obligada a ajustarse a la prohibición de renovación total de los miembros de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros. En cualquier caso, basta con repasar el contenido de la citada disposición transitoria segunda de la Ley autonómica 10/2009, que no ha sido impugnada en este proceso constitucional, para comprobar que efectivamente el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento y condiciones de la renovación de los órganos de gobierno (SSTC 48/1988 y 49/1988, de 22 de marzo, FFJJ 21 y 22, respectivamente) ha previsto reglas específicas para la renovación de dichos órganos y garantizar de este modo su continuidad parcial; evita así cambios radicales en su composición con el fin de asegurar la eficacia en la gestión. No ha lugar, por consiguiente, a declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010 y, en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los incisos “previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente”; y “de entre los miembros de la propia asamblea general” de los apartados tres y diez del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación de la Sentencia, discrepancia que alcanza también al fallo de la misma por las razones que en su momento defendí en la deliberación en el Pleno y que expongo a continuación.

Mi discrepancia se refiere al fundamento jurídico 4 B) de la Sentencia, en el que se analiza el apartado trece del art. 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de septiembre, norma que modifica el art. 35.3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia, en lo relativo a las “funciones del Consejo de Administración”. Se trata de la concreción de la genérica previsión que permite que, previa autorización autonómica, el Consejo de Administración de la caja de ahorros delegue sus facultades de gestión en “las entidades que constituyan y articulen alianzas entre cajas de ahorro” o en los órganos de gobierno “creados para ese efecto en el seno de la Confederación Española de Cajas de Ahorros”. Sin embargo, para el caso de los denominados sistemas institucionales de protección, la autorización autonómica de la delegación de facultades habrá de comprobar, además, “las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia”. El Abogado del Estado había alegado en su demanda que el sometimiento de la autorización de la integración de una Caja de Ahorros en un sistema institucional de protección a tales extremos incurría en inconstitucionalidad, por desconocer la finalidad a la que sirven los sistemas institucionales de protección, vulnerando con ello las competencias estatales.

La Sentencia, pese a considerar que la regulación estatal de los sistemas institucionales de protección tiene un indudable carácter básico desestima, sin embargo, la impugnación argumentando: a) la autorización autonómica que contempla y los criterios que fija para su otorgamiento son independientes de los requisitos objetivos que debe reunir el correspondiente sistema institucional de protección; b) estima que el sistema institucional de protección es simplemente una ponderación de riesgo, para determinados activos y c) que, por eso, no determina ni condiciona la citada facultad de supervisión del Banco de España relativa al tratamiento del riesgo de crédito, que se conserva de este modo intacta, de manera que no se incurre en la vulneración competencial denunciada.

Estoy en desacuerdo con el modo de razonar de la Sentencia, ya que creo que la norma autonómica era contraria a las bases estatales. Los sistemas institucionales de protección sometidos a autorización adicional por la Ley territorial aparecen configurados en la normativa básica estatal (disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, y Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras, que incorpora al ordenamiento español la Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006 relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio), como algo más que la simple ponderación de riesgos entre entidades de crédito que la Sentencia pretende atribuirles. En efecto, como, por lo demás, también la práctica ha demostrado, se trata más bien un mecanismo específico para la protección mutua de las entidades de crédito, en la medida en que permite compartir la liquidez y el riesgo entre distintas entidades. Así, conforme la disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, éstas han de constituir voluntariamente y por un período mínimo de diez años una entidad central que determine con carácter vinculante sus políticas y estrategias de negocio, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos y, del mismo modo, han de poner en común la totalidad de sus resultados y comprometerse a prestarse apoyo mutuo en términos de solvencia y liquidez. Se trata, en suma, de un mecanismo que va mucho más allá de la simple ponderación de riesgos que la Sentencia le atribuye para internarse en una finalidad de garantía de la solvencia, estabilidad y liquidez de las entidades financieras sometido exclusivamente al reconocimiento de su correcta configuración por el Banco de España en virtud de la concurrencia de unos requisitos objetivos. Por tanto, teniendo los sistemas institucionales de protección esta naturaleza, específicamente relacionada con la solvencia y estabilidad de las entidades de crédito, lo lógico hubiera sido aplicar la misma *ratio decidendi* que la Sentencia ha usado ya en el apartado A) del mismo fundamento jurídico 4 para el caso del art. 2.3, impidiendo que las actuaciones estatales en relación con la solvencia de una entidad de crédito sean sometidas a autorización o condicionamiento por parte de la Comunidad Autónoma.

Esta misma conclusión de inconstitucionalidad se refuerza si se tiene en cuenta que el precepto condiciona la autorización autonómica a un supuesto absolutamente ajeno a la finalidad a la que sirven los sistemas institucionales de protección, como es el de las consecuencias que pudiesen derivarse de la operación para el “cumplimiento de la finalidad financiera y social de la entidad en Galicia”. Por esa razón entiendo que la doctrina de la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 11 a), era perfectamente aplicable aquí en la medida en que, con cita de doctrina anterior, se pronuncia acerca de la validez de las medidas de intervención que pueden adoptar las autoridades autonómicas con arreglo a su propia legislación, pero es de subrayar que añadimos entonces que esta posibilidad está sujeta a una condición, consistente en que la intervención autonómica “sea compatible con la eventual intervención estatal”. Es evidente que, como en el caso allí resuelto, cabe ahora legítimamente dudar de la compatibilidad de dicha intervención autonómica posterior a la del Banco de España, pues la efectiva aplicación de un mecanismo como el sistema institucional de protección, queda entonces, condicionada a una suerte de cláusula suspensiva, como es la de la valoración de sus efectos sobre la actividad de la caja de ahorros en Galicia. Valoración conforme a criterios que, en tanto que relacionados con un indeterminado cumplimiento por la entidad de determinadas finalidades, no tienen absolutamente nada que ver con la garantía de la solvencia de la entidad, lo que, a su vez, determina la vulneración de las bases de la ordenación del crédito, de competencia estatal *ex* art. 149.1.11 CE.

Y en tal sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 210/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:210

Recurso de inconstitucionalidad 2725-2010. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón.

Competencias sobre régimen local: nulidad del precepto legal autonómico relativo a la iniciativa para la autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto.

1. Es inconstitucional y nulo el precepto relativo al procedimiento de autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto, pues no respeta las líneas mínimas establecidas, para idénticos supuestos, en la ley básica estatal, que pretenden garantizar la intervención de los vecinos y la existencia de una amplia opinión favorable al acceso a esta forma de gobierno local [FJ 6].

2. El precepto impugnado, que permite el nombramiento por parte del alcalde del concejo abierto de hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde, no limita la potestad de autoorganización de los municipios, ya que permite disponer de un margen flexible para establecer un número menor de tenientes de alcalde, siempre y cuando lo consideren oportuno y ajustado a las necesidades y características propias de cada uno de ellos [FJ 6].

3. Si bien no existe referencia directa alguna al concejo abierto en el art. 149 CE, puede incluirse sin dificultad dentro del ámbito del régimen local y asociarse a la competencia estatal relativa a la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, *ex* art. 149.1.18 CE, teniendo estrecha vinculación con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, ya que se puede definir como forma de gobierno local y como modalidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (STC 119/1995) [FJ 3].

4. El reconocimiento a tres niveles territoriales distintos de la competencia para regular la organización municipal, basado en el reconocimiento de la autonomía municipal contenida en el art. 140 CE, excluye toda posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para el dictado de normas básicas sobre esta materia [FJ 5].

5. Doctrina sobre el alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen y organización local (SSTC 25/1983, 161/2013) [FFJJ 3 a 5].

6. Para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que, por un lado, la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (SSTC 113/2010, 171/2014) [FJ 4].

7. La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, siendo excepcional la posibilidad de que el Gobierno de la Nación haga uso de su potestad reglamentaria para dictar normativa básica (STC 227/1988) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2725-2010, promovido por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra los artículos 3 a), 8, 16.2, 17, las disposiciones adicionales primera y segunda, así como la disposición transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón. Han comparecido el Congreso y el Senado y formulado alegaciones el Gobierno y las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de marzo de 2010, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3 a), 8, 16.2, 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos. En el escrito de demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 CE y del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

Los argumentos en que se basa el recurso son los siguientes:

a) La Ley 9/2009 realiza un frontal y directo cuestionamiento de la institución del concejo abierto y de la configuración de la misma que hace el legislador básico estatal. El Abogado del Estado expone que la Ley, que deroga expresamente los arts. 47 a 57 de la Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración local de Aragón, relativos a los “municipios en régimen de Concejo abierto”, innova el ordenamiento contradiciendo la configuración que hace el legislador básico estatal de la institución del concejo abierto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL), y lo hace con la finalidad declarada de frenar el natural crecimiento del concejo abierto, ligado en la Comunidad Autónoma de Aragón al descenso de la población en núcleos rurales.

b) El fundamento para justificar el alejamiento de la normativa autonómica impugnada de la normativa estatal básica contenida en la Ley reguladora de las bases de régimen local, supuestamente apoyado en el desplazamiento de ésta última por el art. 82.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (EAAr), y contenido en el apartado IV del preámbulo de la Ley 9/2009, resulta inconstitucional.

En primer lugar, porque “las bases o son uniformes o simplemente no son bases”, de modo que sólo el legislador básico puede determinar si existen razones para dejar un margen de especialidad a la regulación propia de las Comunidades Autónomas (con cita de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4; 25/1983, de 7 de abril, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 7; y 385/1993, de 23 de diciembre, FFJJ 3 y 9). No puede deducirse de la jurisprudencia constitucional que configura las relaciones entre normativa estatal y autonómica que el estatuto de autonomía, por razón de su rango, esté por encima de la legislación básica del Estado porque no estamos aquí ante una cuestión de jerarquía normativa (rango) sino de preservación de las respectivas funciones constitucionales, de los Estatutos y de la legislación básica.

Y, en segundo término, porque, a juzgar por la dicción literal del art. 82.2 EAAr, este precepto no ofrece un anclaje estatutario específico que justifique una desvinculación entre las normas autonómicas y las normas estatales básicas sobre concejos abiertos, sino que se limita a establecer una reserva de ley, debiendo buscar la medida de la competencia aragonesa en los arts. 71.5 EAAr, relativo a las competencias exclusivas en materia de régimen local, y 75.11 EAAr, que se refiere a la competencia autonómica de “desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales”. Siendo esto así, los preceptos referidos no hacen sino recordar que las competencias autonómicas deben ejercerse “respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución” (art. 71 EAAr), o la “legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos en que se determinen de acuerdo con la Constitución” (art. 75 EAAr).

c) Los preceptos impugnados de la Ley 9/2009 son inconstitucionales por entrar en contradicción con la normativa básica estatal, cuyo carácter básico es incontrovertido. El art. 140 CE contiene un mandato al legislador para que regule la institución del concejo abierto, cuya existencia se garantiza para todo el territorio estatal, siendo considerada en tal medida como una garantía institucional, a la que el propio preámbulo de la norma impugnada reconoce carácter básico, pese a no ser el art. 140 CE atributivo de competencias. En cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que el carácter restrictivo de la disposición impugnada afecta negativamente a la garantía institucional del sistema de gobierno municipal por concejo abierto, así como a la pervivencia de la institución en el territorio de Aragón. La garantía institucional es de carácter general y configuradora del modelo de Estado, lo que conduce a entender que corresponde al legislador estatal la fijación de principios o criterios básicos de organización y competencia (con cita de la STC 214/89, de 21 de diciembre). En esta línea se puede afirmar que constituye un elemento básico para la determinación del deslinde entre fórmulas municipales de democracia o participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos y fórmulas representativas, la indicación numérica cuantificadora de la población a que afecte uno u otro régimen.

En síntesis, la determinación del número de habitantes de los municipios que pueden someterse al régimen de concejo abierto y que el art. 29 LBRL fija en una cifra inferior a 100, es indudablemente básica, pues marca los espacios de cada uno de los dos sistemas de gobierno municipal, el común y general del ayuntamiento y el especial del concejo abierto. En la medida en que la norma impugnada reduce a 40 el número de habitantes de los municipios que aplicarán el régimen de concejo abierto, condena a la reducción a la institución en liza, por lo que se conecta la vulneración de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, con la lesión de la garantía institucional del último inciso del art. 140 CE (con cita de la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 7).

d) Entrando al análisis de cada uno de los preceptos impugnados, el Abogado del Estado expone los siguientes argumentos:

i.- Art. 3 a) de la Ley 9/2009, relativo a la aplicación del régimen de concejo abierto, que reserva el mismo a los municipios de menos de 40 habitantes, y a aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este régimen de gobierno y administración. Este precepto se opone a lo establecido en el art. 29.1 a) LBRL, formal (con cita de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1 y ss) y materialmente básico, que establece que funcionan en Concejo abierto “los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración”. Entiende además el Abogado del Estado que el art. 29.1 a) LBRL opera con carácter general para las elecciones locales e incide en el régimen electoral general, por expresa remisión del art. 179 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), cuando establece: “1. Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: hasta 250 residentes: 5 concejales … 2. La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan con régimen de Concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario”.

ii.- Art. 8 de la Ley 9/2009, relativo a los tenientes de alcalde. Este precepto vulnera el art. 54.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFEL), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, al prever que el alcalde pueda designar hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde, frente a los tres que prevé la norma básica estatal, siendo insalvable la contradicción por vía interpretativa. El Abogado del Estado justifica el carácter formalmente básico del Reglamento, a pesar de su rango reglamentario (con cita de la STC 385/1993, de 23 de diciembre FJ 3), bajo el argumento de que sus propias disposiciones adicionales sólo exceptúan la aplicación del Real Decreto de referencia, totalmente o en los términos que se indican, a los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, a Navarra y a las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Por lo que hace al carácter materialmente básico del art. 54.2 del Real Decreto 2568/1986, el mismo se identifica porque este precepto responde al esquema típico de las normas básicas, limitándose a establecer un máximo numérico de tenientes de alcalde dentro del cual las Comunidades pueden realizar diversas opciones de desarrollo.

iii.- Art.16 de la Ley 9/2009, relativo a la autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto. Siendo este precepto desarrollo del art. 29.1 b) LBRL, contradice su dicción literal, puesto que mientras la Ley reguladora de las bases de régimen local exige petición de la mayoría de los vecinos, posterior decisión favorable de dos tercios del ayuntamiento y aprobación por parte de la Comunidad Autónoma para aplicar el concejo abierto, el apartado impugnado establece que el procedimiento para la aplicación del concejo abierto se iniciará por acuerdo provisional del Pleno del ayuntamiento o junta vecinal adoptado por mayoría absoluta. La contradicción se da, por tanto, en tres puntos: a) se prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos; b) sitúa al ayuntamiento o junta vecinal como promotores únicos del procedimiento rebajando además la mayoría cualificada exigible para iniciar dicho procedimiento de dos tercios a mayoría absoluta; y c) se prevé una aprobación final por parte del Gobierno de Aragón, mientras que la Ley reguladora de las bases de régimen local limita la intervención de la Comunidad Autónoma a un mero control de legalidad de los trámites procedimentales, alejado del control de oportunidad, que aparece expresado en el inciso final del art. 16.1 de la Ley 9/2009.

iv.- Art. 17 de la Ley 9/2009, relativo a la “autorización de funcionamiento con Ayuntamiento o Junta vecinal”, que regula el paso de municipios en régimen de concejo abierto al régimen municipal cuando tengan más de 40 habitantes. En este caso la norma autonómica admite el mantenimiento del régimen de concejo abierto para municipios de entre 40 y 99 habitantes en supuestos excepcionales, pero prevé asimismo que, a petición del municipio, el Gobierno de Aragón pueda decidir su funcionamiento en régimen ordinario, regulación contradictoria con lo dispuesto en el art. 29.1 LBRL que ordena a los municipios de menos de 100 habitantes constituirse en régimen de concejo abierto.

v.- Disposición adicional primera de la Ley aragonesa. El régimen transitorio que contempla vendría a ser inconstitucional por los mismos motivos expuestos en relación con el art. 3 de la Ley 9/2009, puesto que pretende la transformación al régimen ordinario y el abandono del concejo abierto para los municipios de entre 40 y 99 habitantes por defecto, dando un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para que tales municipios puedan solicitar el mantenimiento del régimen de concejo abierto. Además, resulta difícilmente justificable el intervencionismo del Gobierno de Aragón en la vida municipal, manifestado en la previsión de que pueda denegarse el mantenimiento en régimen de Concejo abierto si el Gobierno de Aragón valora que ha existido un incorrecto funcionamiento del mismo. Esta “prueba de buen funcionamiento” de una entidad municipal, para dar curso a una petición mayoritaria de los vecinos, supone, a juicio del recurrente, un control indeterminado de oportunidad, en pugna con el principio de autonomía local y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

vi.- Por último, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria única de la Ley aragonesa son consideradas también inconstitucionales por su conexión con el art. 3, en cuanto se constituyen en previsiones complementarias para la adecuada actuación de aquel.

2. Por providencia de 14 de abril de 2010, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —30 de marzo de 2010— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado”, para los terceros. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 21 de abril de 2010, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 20 de abril, había acordado dar por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado en la misma fecha.

4. La Letrada de las Cortes de Aragón se personó en el proceso en nombre y representación de la Cámara, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 27 de abril de 2010, solicitando una prórroga en el plazo conferido para formular alegaciones. Tal prórroga fue concedida, por plazo de ocho días a contar desde el siguiente a la expiración del plazo ordinario, mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 2010.

Las alegaciones de las Cortes de Aragón, interesando la desestimación del recurso, se registraron el día 19 de mayo de 2010 y se resumen como sigue:

a) El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, da cobertura suficiente a la norma impugnada, al incluir un inédito art. 82.2 EAAr, asumiendo para Aragón la competencia exclusiva en materia de concejo abierto. Al art. 82.2 EAAr acompañan el art. 71.5 EAAr, relativo a la competencia exclusiva en materia de régimen local, y el art. 71.6 EAAr que contiene la competencia, también exclusiva, en lo que hace a la organización territorial propia. Esta inclusión responde a las particularidades que el régimen de concejo abierto presenta en la Comunidad Autónoma, debido a las características de geografía humana de la misma, que han supuesto la extensión excesiva de este régimen de gobierno municipal. En esta línea de razonamiento, la Letrada autonómica defiende la constitucionalidad de la Ley autonómica estatutariamente reconocida en los arts. 71.5, 71.6 y 82.2 EAAr.

b) Asimismo, la Letrada de las Cortes de Aragón sostiene que la legislación estatal de referencia (art. 29 LBRL), invocada por el recurrente, no tiene el carácter materialmente básico que le reconoce éste, al imponer unos criterios poblacionales que no ofrecen margen alguno a las peculiaridades de la organización territorial propia de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es decir, aunque la determinación del sistema de gobierno que corresponde a un municipio no pueda quedar reducida a las competencias autonómicas exclusivas *ex* arts. 71.5 y 82.2 EAAr, sino que deba vincularse en su totalidad a la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 CE, el requisito numérico fijado por el legislador estatal en el art. 29 LBRL no tendría el precitado carácter materialmente básico porque no se limita a ordenar lo imprescindible, que sería, a juicio de la Letrada autonómica, la garantía del respeto a la autonomía local y a la continuidad del régimen del concejo abierto, que entraña la toma en consideración de la existencia de la tradición en la aplicación de este régimen. Así, la determinación de un criterio numérico que convertiría en obligatorio el régimen del concejo abierto superado un número determinado de habitantes, sin tener en cuenta las peculiaridades que presentan los municipios de la Comunidad Autónoma, supone un exceso regulatorio que desborda las fronteras de lo básico. En esta línea argumental, el respeto a la autonomía local no se garantizaría con la determinación de un límite numérico (100 habitantes) para la aplicación de una forma de gobierno directa, máxime si se tiene en cuenta el resto de particularidades que acompañan a la regulación del régimen de concejo abierto, en particular el contenido del art. 111.3 ROFEL, que recoge la posibilidad de delegar el voto de un tercio de los habitantes del municipio a un solo vecino, lo que podría derivar en la atribución del gobierno y administración de un municipio de 100 habitantes a una asamblea vecinal compuesta por tres vecinos.

c) El art. 82.2 EAAr ofrece soporte estatutario suficiente a la norma impugnada, al permitir a la comunidad autónoma establecer los requisitos para la aplicación del régimen de concejo abierto en Aragón, con criterios que puedan ser distintos de los establecidos en la legislación estatal de régimen local. La reserva de ley, contenida en el art. 140 CE, no hace mención de una ley autonómica y estatal, debiendo ser, en este caso, el art. 82.2 EAAr, la referencia que determine a quien corresponde la competencia normativa, existiendo libertad de configuración al respecto, pues la Constitución no determina las condiciones para aplicar este régimen especial sin que existan más límites para legislar que el respeto a la autonomía local y a la continuidad del régimen de Concejo abierto en los municipios que tradicionalmente hayan venido rigiéndose por él.

Por tanto, el Estatuto de Autonomía de Aragón puede contradecir las bases estatales, porque se integra en el bloque de constitucionalidad y, por tanto, con subordinación a la Constitución, constituye el parámetro a partir del cual el Tribunal Constitucional deberá juzgar la norma impugnada, desde la doble consideración de que es posible que en el Estado coexistan regímenes locales diversos cuando estatutariamente se establezcan singularidades y excepciones al régimen general (con cita de los arts. 140, 141, 152 CE y de diversos preceptos de la propia Ley de bases de régimen local, y de las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo), y de que los Estatutos de Autonomía tienen virtualidad jurídica suficiente como para establecer excepciones y modelos territoriales diferentes de los previstos por el legislador básico, pudiendo desplazar la legislación básica aplicable (con cita de las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, 214/1989 y 109/1998, ya citadas, y 206/2001, de 22 de octubre).

d) A partir de los anteriores argumentos generales, la Letrada de las Cortes de Aragón rechaza una por una las tachas de inconstitucionalidad asociadas a cada uno de los preceptos impugnados:

i.- Art. 3 a) de la Ley 9/2009. Partiendo de la negación del carácter básico del art. 29 LBRL, se contesta la incidencia del precepto impugnado en el régimen electoral general en virtud de lo dispuesto en el art. 179.2 LOREG, afirmando que tal precepto, relativo a la escala en el número de concejales a elegir conforme a la población de cada municipio, no se aplica a los que “de acuerdo con la legislación sobre régimen local” funcionen en concejo abierto, pudiendo entenderse tal remisión hecha a la norma autonómica, puesto que no se exige aquí que esa disposición sea, ni estatal, ni básica.

ii.- Art. 8 de la Ley 9/2009. La norma básica de contraste, esto es el art. 54.2 ROFEL, no posee carácter ni formal, ni materialmente básico, reforzando tal afirmación el razonamiento contenido en la STC 214/1989, que declaró no básico el art. 45.2 b) LBRL donde se regulan los órganos de las entidades de ámbito inferior al municipio, al considerar que “al no afectar a intereses generales supraautonómicos y tratarse de una materia puramente organizativa, no puede ampararse esta normativa estatal en el concepto de bases”. Siendo este el mismo caso, ha de negarse también el carácter materialmente básico de la norma, que acarrea la negación de su carácter formalmente básico.

iii.- Art. 16 de la Ley 9/2009. Las objeciones que se oponen a este precepto deben quedar sin efecto a partir de la previsión estatutaria contenida en el art. 82.2 EAAr, cuestionándose subsidiariamente la indebida extensión de las bases en una materia en la que la inexistencia de cualquier interés supraautonómico debería llevar necesariamente a suprimir su condición de básica. Respecto de la supuesta exclusión del trámite de petición de la mayoría de los vecinos, entiende la Letrada autonómica que una interpretación sistemática del precepto impugnado permite alcanzar una interpretación integradora y por tanto constitucionalmente admisible (con cita de las SSTC 150/1988, de 15 de julio, FJ 4; y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4). Por lo que hace a la exigencia de una mayoría diferente de los representantes municipales para alcanzar el acuerdo de pasar a funcionar en régimen de concejo abierto, la Letrada de las Cortes de Aragón argumenta la nula trascendencia práctica de la diferencia con la norma básica de referencia [art. 29.2 b) LBRL] porque en Aragón ningún municipio al que no fuese aplicable el régimen de concejo abierto por el límite poblacional se habría acogido voluntariamente al mismo. Ello supone que aquellos municipios respecto de los que pudiera encontrar alguna virtual aplicación el precepto debatido, habrán necesariamente de situarse en la escala de cinco concejales que corresponden a los municipios con menos de 250 habitantes, dado que en ese caso la mayoría de dos tercios señalada en la legislación estatal y la mayoría absoluta que dispone la legislación autonómica es en ambos casos de 4 votos a favor. Junto a ello, la Letrada de las Cortes de Aragón asume que una interpretación sistemática también permitiría salvar la constitucionalidad del precepto, puesto que nada impide que, a la mayoría absoluta que exige el legislador estatal para la adopción del acuerdo provisional a que se refiere el apartado segundo del art. 16 de la Ley aragonesa, pueda sumarse la exigencia de una mayoría de dos tercios cuando se haya de satisfacer el cumplimiento del trámite previsto en el apartado tercero de dicho precepto, a fin de elevar a definitivo el referido acuerdo provisional. Por último, respecto de la consideración de la autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto por el Gobierno autonómico como control de oportunidad, entiende la Letrada autonómica que la impugnación es preventiva.

iv.- Art. 17, disposición adicional primera, disposición adicional segunda y disposición transitoria única de la ley. Las respuestas a las alegaciones referidas a estos preceptos se resuelven por referencia a las respuestas formuladas en relación con la impugnación del art. 3 de la Ley 9/2009.

5. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de Aragón, se personó en el proceso por escrito registrado el día 7 de mayo de 2010, solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno. En el otrosí del escrito de alegaciones interesa la apertura del incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

a) Las alegaciones de la Letrada de la Comunidad Autónoma comienzan por un análisis del reparto constitucional de competencias en materia de régimen local y la evolución jurisprudencial sobre el tema. Tal análisis concluye que, si bien el art. 149.1.18 CE sustenta la regulación estatal sobre régimen local (con cita de las SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 214/1989, de 21 de diciembre), este precepto no excluye la posibilidad de que un estatuto de autonomía reserve para la propia Comunidad Autónoma la competencia legislativa exclusiva sobre régimen local, lo que hecho que el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón en el art. 71, de tal modo que, actualmente, la regulación estatal sobre régimen del gobierno local es supletoria de la legislación autonómica. Este argumento se apoya además en la jurisprudencia constitucional, que admite la regulación autonómica de situaciones particulares en materia de régimen local previstas estatutariamente, que excepcionan la aplicación de la legislación básica del Estado (con cita de las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 109/1998, de 21 de mayo).

b) En segundo término, se afirma que concurre un desplazamiento aplicativo de la norma básica estatal cuando no se adecua a lo establecido en un estatuto de autonomía, por lo que, si bien el legislador autonómico en el preámbulo de la Ley impugnada no desconoce el carácter básico de la regulación por el Estado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ello no le impide considerar que no se integra en esas bases, con algunas excepciones puntuales, el régimen jurídico del gobierno local, al que pertenece la regulación del régimen de concejo abierto. Por tanto, el art. 29 LBRL no es materialmente básico, por lo menos a los efectos de su aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, por quedar desplazada por la regulación propia ejercida legítimamente en virtud de su previsión estatutaria.

c) Entrando al análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 2/2009, la Letrada del Gobierno de Aragón responde a las impugnaciones realizadas en los siguientes términos:

i.- Art. 3 a) de la Ley 9/2009. Se rechaza su inconstitucionalidad partiendo de la negación del carácter materialmente básico del art. 29 LBRL. Se entiende que el concejo abierto es un régimen excepcional de gobierno local que puede ser modulado por una comunidad autónoma para amparar una particularidad propia del territorio de la misma, en este caso la despoblación de las zonas rurales en Aragón y el incremento exagerado de los municipios sujetos al régimen de concejo abierto. En referencia a la afectación por parte de la norma impugnada de la competencia estatal en materia electoral, la Letrada del Gobierno de Aragón sostiene que tal competencia, definida entre otras por la STC 38/1983, de 16 de mayo, debe referirse a las normas básicas del desarrollo electoral, entre las que se puede incluir la fijación de un número de concejales a elegir según la población. No obstante, esta parte entiende que no hay inconveniente alguno en la aplicación de la norma estatal de referencia puesto que el art. 179 LOREG establece una regla amplia de designación de concejales para los municipios de hasta 250 habitantes excluyendo los supuestos de concejo abierto, lo que no impide aplicar esta regla de la Ley Orgánica del régimen electoral general a los municipios aragoneses excluidos del régimen de Concejo abierto.

ii.- Art. 8 de la Ley 9/2009. El art. 54.2 ROFEL no posee carácter materialmente básico, por lo que no existe inconstitucionalidad mediata; y no lo posee porque la esencia del régimen de concejo abierto, que debe ser básica y por tanto común a todo el territorio del Estado, es la atribución del gobierno y gestión municipales a todo el núcleo municipal organizado en asamblea vecinal y al alcalde elegido por ella, no pudiendo ir más allá.

iii.- Art. 16.2 de la Ley 9/2009. Entiende el Gobierno de Aragón que este precepto también encuentra cobertura estatutaria en el art. 82 EAAr, en cuyo ejercicio sólo se halla limitado el legislador autonómico por las bases estatales de régimen jurídico comunes a todas las administraciones públicas, entre las cuales no están las establecidas por la Ley reguladora de las bases de régimen local en este caso.

iv.- La tacha de inconstitucionalidad imputada al art. 17 de la Ley 9/2009, derivada de ser este complemento del art. 3, se descarta con los mismo argumentos esgrimidos respecto de aquel.

v.- Disposición adicional primera de la Ley 9/2009. Frente a la valoración de la Abogacía del Estado, la letrada autonómica afirma que la previsión que contiene esta disposición revela la voluntad del legislador aragonés de reducir el número de municipios que se rigen por concejo abierto, pero no yendo nunca en contra del criterio de los vecinos si estos consideran conveniente su mantenimiento. La disposición impugnada contempla una técnica de respeto a la voluntad local de mantenerse bajo el sistema de concejo abierto una vez acreditada su operatividad y ello, precisamente, para que pueda hacerse efectivo el ejercicio de su autonomía local en tales municipios. Así, la verificación por parte del Gobierno de Aragón se configura como un instrumento garante de la autonomía local en los municipios que opten por el régimen de concejo abierto.

vi.- Finalmente, respecto de las disposiciones adicionales segunda y transitoria única, en la medida en que ambas son impugnadas por las mismas causas que el art. 3 de esta Ley 9/2009, el escrito de alegaciones del Gobierno de Aragón remite a lo expuesto para oponerse a la impugnación de este precepto.

d) Mediante otrosí, la Letrada del Gobierno de Aragón solicita la apertura del incidente de levantamiento o mantenimiento de la suspensión acordada respecto de los preceptos impugnados, al amparo de lo dispuesto en el art. 161.2 CE.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 1 de junio de 2010, acordó oír a las partes personadas, Abogado del Estado, Gobierno y Cortes de Aragón, para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido, mediante escrito registrado en fecha 10 de junio de 2010 interesando el mantenimiento de la suspensión de vigencia de los preceptos impugnados en su día. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de esa Comunidad Autónoma, presentó sus alegaciones por escrito registrado el día 15 de junio de 2010. Por su parte, la Letrada de las Cortes de Aragón formalizó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 21 de junio de 2010. En ambos escritos se solicitaba el levantamiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante el Auto 100/2010, de 22 de julio, levantó la suspensión de los arts. 3 a), 8, 16.2, 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, siendo publicado este Auto en el “BOE” núm. 187, de 3 de agosto de 2010.

8. Mediante providencia de 9 de abril de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que alegaran sobre la incidencia que, en la pervivencia del presente recurso, haya podido tener la modificación del art. 29 LBRL por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general.

9. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones respecto de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad mediante escrito registrado en el Tribunal el 29 de abril de 2013, interesando la declaración de la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso, al reconocer que la modificación de algunos de los preceptos que sirven de contraste para enjuiciar la constitucionalidad de los impugnados, priva parcialmente de fundamento a tal impugnación. Así, los arts. 3 a), 17, las disposiciones adicionales primera y segunda, y la transitoria única de la Ley 9/2009, en cuanto prevén la aplicación en Aragón del régimen de concejo abierto para los municipios de menos de 40 habitantes, dejan de oponerse al art. 29 LBRL, mientras que no sucede lo mismo con el art. 8 de la Ley 9/2009, que contraviene lo previsto en el art. 54.2 ROFEL, que no ha sido modificado. Tampoco quedaría privada de fundamento la impugnación del art. 16 de la Ley 9/2009, que es desarrollo del art. 29. 1 b) LBRL, manteniéndose viva la contradicción entre uno y otro en términos idénticos a los manifestados en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad. En síntesis, el Abogado del Estado entiende que procede atender al criterio manifestado por la Dirección General de Coordinación de Competencias con Comunidades Autónomas y Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y concluir que la regulación de dicho régimen que se contiene en la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, no vulnera lo dispuesto en el art. 29 LBRL, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, lo que conduce a afirmar la pérdida parcial de objeto del presente recurso, sin que por tanto pueda entenderse que subsiste la inconstitucionalidad de los arts. 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposición transitoria única objeto de impugnación.

10. En respuesta a la providencia de 9 de abril de 2013, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación del Gobierno de Aragón, presenta sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de mayo de 2013, manifestando la pervivencia de la cuestión competencial objeto del recurso de inconstitucionalidad, con independencia del nuevo contenido del art. 29 LBRL, puesto que la cuestión principal controvertida radica en la determinación de si el Gobierno de Aragón posee competencia exclusiva *ex* art. 82.2 EAAr, para regular autónomamente en materia de concejo abierto. Se afirma además que la nueva regulación del art. 29 LBRL sigue estableciendo un régimen diferente al de la Ley aragonesa de concejos abiertos, al eliminar cualquier supuesto de municipios que, por razón de una determinada población, deban quedar sujetos obligatoriamente al régimen de concejo abierto, por lo que en este punto, seguirían colisionando ambas regulaciones. Concluye su escrito de alegaciones la Letrada del Gobierno de Aragón afirmando que “pervive el presente recurso en cuanto que la Ley 9/2009 aragonesa se enfrenta hoy a dos juicios de constitucionalidad: uno, su acomodación al reparto competencial entre el Estado y Aragón, referido a la anterior redacción del artículo 29 LBRL; y otro, el mismo juicio pero referido al nuevo artículo 29, que es posterior a la interposición del recurso”.

11. Por providencia de 16 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 3 a), 8, 16.2, 17 y correlativamente las disposiciones adicionales primera y segunda, así como la transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón.

El Abogado del Estado entiende que las Comunidades Autónomas, en este caso la de Aragón, tienen competencia para establecer los requisitos de aplicación del régimen de concejo abierto, pero dicha regulación debe llevarse a cabo respetando las bases estatales establecidas en el artículo 29 y concordantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que se han dictado en desarrollo de los arts. 140 CE y 149.1.18 CE. Por ello, entiende que los preceptos impugnados contravienen aquella normativa básica porque reducen el límite poblacional para la aplicación del régimen de 100 a 40 habitantes. En respuesta a este argumento, las Letradas de las Cortes y del Gobierno de Aragón ponen en duda el carácter materialmente básico del art. 29 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), y afirman que el art. 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ofrece cobertura estatutaria suficiente a las previsiones de la Ley autonómica impugnada, hasta el punto de no tener que someterse el legislador autonómico a los límites de la ley de bases estatal, por cuanto entiende que la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido la competencia exclusiva en la regulación de los concejos abiertos.

En los antecedentes de esta Sentencia se ha destacado con detalle el planteamiento de las partes sobre las eventuales contravenciones al régimen constitucional de delimitación de competencias en la materia que denuncia el Abogado del Estado respecto de cada uno de los preceptos de la Ley aragonesa impugnados, así como la respuesta a dichas alegaciones que formulan las representaciones de la Comunidad Autónoma recurrida, por lo que hemos de remitirnos a aquellas para no ser reiterativos en la exposición.

2. Antes de entrar en el fondo de las distintas cuestiones planteadas en este proceso constitucional, debemos realizar algunas precisiones sobre su objeto.

Durante la pendencia de este recurso ha sido reformado el artículo 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes, dicha reforma, en tanto que afecta al eventual canon de enjuiciamiento, fue sometida a la consideración de las partes según lo establecido en el art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La apertura de este trámite ha supuesto que el Abogado del Estado haya sostenido la desaparición parcial del objeto del recurso de inconstitucionalidad, sin que ello se haya traducido, sin embargo, en el desistimiento del mismo.

El art. 29 LBRL disponía, en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que debían funcionar en concejo abierto: a) los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente contaran con este singular régimen de gobierno y administración, b) aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hicieran aconsejable. El precepto, por tanto, establecía inicialmente la obligatoriedad de este régimen de gobierno para todos los municipios del Estado con un censo inferior a 100 vecinos, al tiempo que permitía también, aunque de modo facultativo, que pudieran acogerse al mismo los que se encontraren en alguna de las otras circunstancias. En cambio, la nueva redacción del precepto introducida por la Ley Orgánica 2/2011, varía esta previsión, de modo que la norma actualmente en vigor determina que funcionen en concejo abierto, por un lado, los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración, y por otro aquellos municipios en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. Así, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2011, la normativa estatal desvincula el número de habitantes de un municipio de la adopción del régimen de concejo abierto, desapareciendo el automatismo que había introducido en el año 1985 la Ley reguladora de las bases de régimen local, lo que conlleva la desaparición de la obligatoriedad de acogerse los municipios de menos de 100 habitantes al régimen de concejo abierto, manteniéndose con la misma regulación los otros supuestos ya existentes.

La importante modificación legislativa que se acaba de citar tiene suma trascendencia para la resolución de este proceso toda vez que la base argumental principal de la Abogacía del Estado contra los artículos y disposiciones impugnados de la Ley aragonesa 9/2009 era la diferencia en número de habitantes de los municipios a los que, de modo obligatorio, en la Ley estatal y en la autonómica, era de aplicación el régimen de concejo abierto, 100 para la primera de las leyes frente a los 40 de la segunda.

Así, abierto el trámite alegatorio previsto en el art. 84 LOTC, el Abogado del Estado ha sostenido la desaparición parcial sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad, afirmando que los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley aragonesa, objeto de impugnación inicial, habrían devenido conformes a la Constitución como consecuencia de la modificación legislativa del art. 29 LBRL.

Sin embargo, la Letrada del Gobierno de Aragón ha defendido la pervivencia del objeto del recurso en su integridad y, por ende, la inexistencia de la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso. La tesis reiteradamente sostenida por esta parte es que corresponde a la Comunidad de Aragón la competencia exclusiva sobre la regulación del régimen de concejo abierto (*ex* art. 82.2 EAAr), por lo que cualquier modificación que se opere en la paralela normativa estatal no afectará al diseño establecido por la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, según refiere, resulta, de una parte, irrelevante para la resolución del recurso que el art. 29 LBRL haya sido modificado o no y que los nuevos principios por los que se rija la aplicación del régimen estatal de concejo abierto introducidos por la Ley Orgánica 2/2011 sean distintos de los que establecía el anterior texto del precepto, dado que no afectan a la regulación legal del mismo en la Comunidad Autónoma de Aragón, en base a la competencia exclusiva invocada. Pero, de otra, sí que considera determinante para la resolución del recurso y por ello defiende la pervivencia del objeto del mismo, que este Tribunal se pronuncie sobre el conflicto competencial suscitado y resuelva definitivamente acerca de la eventual incidencia que la norma contenida en el art. 29 LBRL pueda tener en el régimen jurídico aragonés del concejo abierto, pues, tal y como sostiene, la nueva regulación del art. 29 LBRL, aunque ahora en términos diferentes, sigue estableciendo un régimen diferente al de la Ley aragonesa de concejos abiertos.

Atendiendo a las alegaciones referidas, el Abogado del Estado en su escrito de demanda imputaba a la norma impugnada que al reducir a 40 el número de habitantes de los municipios que aplicarán el régimen de concejo abierto vulneraba la determinación que realizaba el art. 29 LBRL del número de habitantes de los municipios que podían someterse al régimen de concejo abierto, y que fijaba en una cifra inferior a 100.

Toda vez que la base argumental principal de la Abogacía del Estado contra los artículos y disposiciones impugnados de la Ley aragonesa 9/2009 era la diferencia en número de habitantes de los municipios a los que, de modo obligatorio, en la ley estatal y en la autonómica, era de aplicación el régimen de Concejo abierto; la desaparición del número de habitantes del precepto estatal básico y la apertura por el Tribunal Constitucional del trámite de alegaciones previsto en el art. 84 LOTC permitió al Abogado del Estado fundamentar las razones por las cuales entendía que las disposiciones cuestionadas, tras la reforma de las bases, vulneraban el orden constitucional.

Sin embargo, el Abogado del Estado en las nuevas alegaciones que presentó ha afirmado que los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley aragonesa, objeto de impugnación inicial, habrían devenido en conformes a la Constitución como consecuencia de la modificación legislativa del art. 29 LBRL.

Lo anterior supone que el Abogado del Estado ha renunciado a dar argumentos que permitan fundamentar la inconstitucionalidad de los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única, por lo que respecto a estos no se ha cumplido con la carga alegatoria exigible al recurrente.

Por tanto, dado que la representación del recurrente no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de los preceptos referidos de la norma impugnada, no podemos pronunciarnos sobre la eventual infracción por aquellos de las nuevas bases del Estado. Y ello, no porque el orden competencial establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía sea renunciable o esté a la disposición de sus respectivos titulares, lo que ciertamente no es el caso (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1), sino porque este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida y hasta tanto se trate de una competencia controvertida (arts. 62 a 67 LOTC).

Lo anterior no se encuentra puesto en cuestión por el hecho de que la Comunidad Autónoma recurrida señale el diferente régimen jurídico que establecen ambas normas, la autonómica y la nueva norma básica estatal, pues aquella lo que discutía era la aplicación de la normativa básica estatal en Aragón, por considerar que el Estatuto de Autonomía le confiere a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen del concejo abierto. Cuestión ésta a la que se dará cumplida respuesta al examinar la constitucionalidad de aquellos preceptos cuya impugnación subsiste.

A la vista de lo alegado por las partes en el trámite del art. 84 LOTC y de las tesis que éstas sostienen, declaramos la falta de pervivencia actual de la controversia en relación con los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única.

3. Una vez hemos descartado que debamos pronunciarnos sobre la eventual contradicción de los artículos 3 a), 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única de la Ley autonómica con las bases del Estado, puesto que el Abogado del Estado, tras la modificación del parámetro de enjuiciamiento alegado, no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de aquellos, será preciso ahora que este Tribunal entre a enjuiciar las impugnaciones subsistentes. Así debemos examinar la conformidad del art. 8 y del art. 16.2 de la Ley impugnada con la normativa del Estado que se ha alegado como parámetro de constitucionalidad.

Para ello, debemos determinar con carácter previo cuál es el parámetro a utilizar, pues la representación de la Comunidad Autónoma pone en cuestión el que ha sido alegado por la Abogacía del Estado.

En efecto, las representaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón han sostenido la atribución, en términos de exclusividad, de la competencia para regular el régimen jurídico del concejo abierto en aquella Comunidad Autónoma, al amparo de lo previsto en el art. 82 EAAr, posición ésta que han venido reiterando, tanto en sus alegaciones iniciales ambas representaciones aragonesas como en el posterior trámite del art. 84 LOTC, la Letrada del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma.

Así, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, ha incluido por primera vez de forma expresa el régimen local entre las competencias específicas de la Comunidad Autónoma. El artículo 71, referido a las competencias exclusivas, establece que “la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”; este mismo precepto, en su apartado 5, dispone que en materia de “régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral”.

Igualmente, dentro del título VI reservado a la organización territorial y gobierno local, su art. 82.2, referido a los municipios, establece que “el gobierno y la administración municipales corresponde al Ayuntamiento, formado por el Alcalde y los concejales. Se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”.

El concejo abierto es un sistema de organización municipal en el que pequeños municipios y otras entidades locales que no alcanzan un número significativo de habitantes se rigen por un sistema asambleario, la asamblea vecinal, que hace las veces de pleno del ayuntamiento al que sustituye, en una aproximación a un sistema de democracia participativa directa. Se trata de un sistema jurídico de organización tradicional en España, que aparece recogido, como garantía institucional, en el art. 140 CE, aunque sin un desarrollo en su regulación, puesto que el precepto constitucional se ha limitado a establecer una reserva de ley en relación con las condiciones en que proceda su aplicación, pero sin que haga referencia alguna al establecimiento de un marco competencial que permita clarificar esta cuestión; de ahí que dicho artículo, ni excluya la regulación estatal ni tampoco la autonómica sobre la materia, por lo que la atribución de la competencia legislativa a favor del Estado o de las comunidades autónomas habrá que localizarla en el marco de las reglas generales contenidas en el art. 149 CE, así como en los estatutos de autonomía, en cuanto normas básicas atributivas de competencias.

Pues bien, el análisis de las disposiciones citadas permite advertir que, si bien no existe referencia directa alguna al concejo abierto en el art. 149 CE, puede entenderse, sin embargo, que, a partir de la definición del concejo abierto como forma de gobierno municipal e inframunicipal, aquel puede incluirse sin dificultad dentro del ámbito del régimen local y, por tanto, asociarse a la competencia estatal relativa a la fijación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, recogida en el art. 149.1.18 CE. Este encuadre no es objeto de controversia entre las partes, a pesar del carácter híbrido de la institución del concejo abierto, que se puede definir como forma de gobierno local y como modalidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con estrecha vinculación, por tanto, al derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, tal y como dijimos en la STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3.

De esta primera idea hay que colegir que la regulación de la normativa básica del concejo abierto corresponde al Estado en el ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen local, contenida en el art. 149.1.18 CE “puesto que el “régimen local” se incardina, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, en el “régimen jurídico de las Administraciones públicas” (por todas, SSTC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4, y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1)” (STC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3).

El alcance que deba darse al concepto de “bases de régimen local” y la extensión de la competencia estatal al respecto han sido perfilados por nuestra doctrina. Así, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1, vino a establecer que, al hablar de “régimen local” nos referimos al “régimen jurídico de las administraciones locales”, siendo esta una materia con perfiles propios que otorga al legislador estatal la potestad para fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales —SSTC 25/1983, FJ 4; 76/1983, FJ 38; 99/1987, FJ 2 b—”, siempre recordando, dice la indicada STC 214/1989, que, “en materia de régimen local, el concepto de la misma viene modulado por la garantía constitucional de la autonomía local (art. 140 de la Constitución)”.

Asimismo, hemos recordado en la más reciente STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4, que “las competencias autonómicas en materia de régimen local tienen que serlo de desarrollo de las bases estatales que, tal y como se puede colegir de la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas”, señalando, a continuación en el fundamento jurídico 5 con cita de otros pronunciamientos anteriores (SSTC 159/2001, de 5 de julio FJ 4; 52/2004, de 13 de abril, FJ 9; y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4) que “el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. Corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas (STC 240/2006, 20 de julio, FJ 8). En consecuencia, el Estado debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18 CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, como recoge el art. 11.2 LBRL”.

Dentro, pues, de esa definición del “modelo municipal”, resulta indudable que la “regulación de los órganos de gobierno municipal forma parte de la competencia básica del Estado para el desarrollo directo de los arts. 137 y 140 CE. En la medida en que el gobierno municipal se encomienda a diferentes órganos con muy distinta composición, la distribución entre ellos de las atribuciones municipales constituye un elemento esencial de la definición del funcionamiento democrático municipal (STC 33/1993, 1 de febrero, FJ 3) y, por tanto, del modelo de autonomía municipal común por el que ha optado el legislador estatal” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

Así, habiendo quedado definido el concejo abierto como una forma de gobierno municipal, correspondiendo al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas, la conclusión subsiguiente es que la regulación común a todo el Estado de esta forma de gobierno forma parte de la competencia básica, en los términos que vienen de ser expuestos. A las Comunidades Autónomas corresponderá, por tanto, la competencia para legislar libremente el desarrollo de la normativa estatal, dentro del respeto a las condiciones básicas establecida por esta.

Establecido lo anterior, una lectura sistemática de los arts. 71.5 y 82.2 EAAr permite concluir que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias de desarrollo normativo del régimen de concejo abierto. La cuestión problemática que plantean las representaciones del Gobierno y de las Cortes de Aragón es la posibilidad de considerar que esa competencia no lo es de desarrollo de la legislación básica, sino normativa plena y exclusiva, en virtud de la mención expresa que se realiza en el art. 82.2 EAAr, sin tener en cuenta que el mencionado precepto dispone que la potestad legislativa que el Estatuto de Aragón atribuye a su Parlamento es el que se refiere a “los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”, esto es a las exigencias de “aplicación” y desarrollo de la normativa básica; tal afirmación se cohonesta con la mención, también contenida en el Estatuto, de la necesaria sujeción a lo dispuesto en el art. 140 y 149.1 CE, a la hora de desarrollar las competencias propias en materia de régimen local. Es decir, la tesis sostenida por las representaciones de ambas instituciones autonómicas no se corresponde con los preceptos estatutarios en los que pretenden ampararse.

A mayor abundamiento, hay que destacar que la interpretación que sostienen las instituciones autonómicas aragonesas en torno a la expresión “competencia exclusiva” en materia de régimen local que se contiene en su Estatuto de Autonomía no es un cuestión novedosa que haya sido planteada por vez primera, pues una problemática semejante ya se suscitó en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y este Tribunal, en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 36 y 100, fijó la regla de que las previsiones estatutarias en materia de régimen local deben respetar en todo caso la competencia básica que corresponde al Estado, en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE.

En concreto, el fundamento jurídico 36 declaró:

“En modo alguno cuestionan los recurrentes que las Comunidades Autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de ‘régimen local’, expresión ésta que hemos identificado con el ‘régimen jurídico de las Administraciones Locales’ (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ engloba a las Administraciones locales (*ibidem*). Así pues, sin una mayor argumentación y concreción impugnatoria por parte de los Diputados recurrentes, no puede estimarse que en su conjunto el capítulo VI transgreda la reserva estatutaria *ex* art. 147.2 CE, ni que impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia.”

Y, por su parte, el fundamento jurídico 100 vino a concluir con la afirmación de que “el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE”.

Tal conclusión supone que la interiorización estatutaria de la materia de régimen local, y en este caso podríamos trasladar el razonamiento a la submateria de la regulación del concejo abierto, no puede hacerse en detrimento de la competencia estatal sobre las bases, de modo que la relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local y las bases estatales contenidas, fundamental aunque no exclusivamente, en la Ley reguladora de bases de régimen local, se basa en la consideración de que las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso la reserva a favor del Estado contenida en el art. 149.1.18 CE.

Por tanto, es preciso descartar el argumento de las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento autonómicos, de que el art. 82.2 EAAr dé cobertura completa a la Ley 2/2009, eximiéndola de la necesaria sujeción a la normativa básica estatal. El art. 82.2 EAAr es preciso interpretarlo a la luz de lo dispuesto en el art. 71 del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, y de conformidad con la doctrina de este Tribunal ahora citada. Compete a las Comunidades Autónomas, en este caso a la de Aragón, el desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local y, dentro del mismo, de la del concejo abierto, debiendo respetar los límites dispuestos en dichas bases, sin que en ningún caso disponga aquélla de competencia normativa plena y exclusiva.

4. Una vez descartado que la regulación del concejo abierto corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón, nos corresponde determinar si la regulación del concejo abierto contenida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, así como en el art. 54 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, citados por el Abogado del Estado como referentes competenciales de la normativa estatal básica, exceden los límites que constitucionalmente se imponen a esta normativa básica o se ajustan a los mismos, en cuyo caso la eventual contradicción entre los preceptos de la norma autonómica recurrida y los de la normativa básica obligaría a la declaración de inconstitucionalidad de aquellos. Se trata, en definitiva, de determinar si la regulación del concejo abierto contenida en la Ley reguladora de las bases de régimen local y en la norma reglamentaria citada es toda ella básica o si hay aspectos, como el número de tenientes de alcalde que se recoge en el art. 8 o el procedimiento de acceso a esta forma de gobierno municipal previsto en el art. 16.2, ambos de la Ley autonómica, que pueden quedar a disposición del legislador autonómico en uso de la habilitación estatutaria.

Como hemos reiterado en controversias similares a la presente, para constatar la existencia de una inconstitucionalidad mediata o indirecta es necesario que concurran dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, SSTC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2, y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 5).

Cabe recordar que es doctrina consolidada de este Tribunal la referida al hecho de que el “Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 ‘la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal’ (fundamento jurídico 5)” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Además, por lo que hace de referencia específica a los límites de la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, hemos dicho también que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 C.E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar ‘a los administrados un tratamiento común ante ellas’ y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Finalmente, se puede deducir de la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, que las bases estatales en materia de régimen local tienen dos cometidos, por un lado “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución” y, por otro, “concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas” (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4).

En síntesis, tal y como resumíamos en la STC 161/2013, de 26 de septiembre (con cita de las precedentes SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 4; y 143/2013, de 10 de julio, FJ 3) los postulados básicos de nuestra doctrina sobre esta problemática competencial son los que siguen: “(i) en virtud del art. 149.1.18 CE corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales; (ii) las bases estatales ‘tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas’; y (iii) las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva” (FJ 3).

5. Dentro del marco jurisprudencial descrito y por lo que hace al art. 29 LBRL, no cabe ninguna duda de su carácter de norma básica, en primer lugar porque la disposición adicional primera apartado 1 LBRL le atribuye, en relación con la Comunidad Autónoma de Aragón, el carácter de norma básica, al disponer que “las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos estatutos, por las Comunidades Autónomas de… Aragón… se ejercerán, según los casos, en el marco de lo establecido en el artículo 13 y en el Título IV de esta Ley, así como, si procediere, en los términos y con el alcance previstos en los artículos…. 29… de la misma”. Además, en segundo término, hay que tener en cuenta que corresponde al Estado la regulación de los elementos que componen la estructura municipal —territorio, población y organización— para de ese modo configurar un modelo común, dejando en todo caso a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo, la aprobación de normas específicas de aplicación que tengan en cuenta sus propias peculiaridades relacionadas con dichos elementos estructurales.

Precisamente, a este objetivo responde el art. 29 LBRL, que establece un marco general básico común sobre este particular sistema de gobierno municipal que es el concejo abierto. Se configura un régimen jurídico de adopción de esta modalidad organizativa municipal caracterizado por la regla general de la voluntariedad unida a la tradición, de una parte, y por la posibilidad de su adopción cuando concurran otras circunstancias o factores que lo hagan aconsejable, de otra; igualmente, el precepto tutela un sistema en que se hace depender siempre de la iniciativa de los vecinos el acogimiento del sistema, nunca de las instituciones de gobierno; y, por último se articulan unas normas generales de funcionamiento y de adaptación o mantenimiento de dicho régimen, aspectos todos que no sobrepasan los límites de lo que han de reputarse como normas básicas, generales y comunes a todo el territorio del Estado.

El Abogado del Estado invoca también el art. 54.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFEL), como norma básica para que sirva de contraste con el art. 8 de la Ley 9/2009, que permite el nombramiento por parte del alcalde del concejo abierto de hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, frente a la cifra máxima de tres tenientes de alcalde que prevé la norma reglamentaria del Estado.

Al objeto de determinar si la norma reglamentaria estatal cumple las exigencias de nuestra doctrina sobre la naturaleza de norma básica, hay que partir de la consideración de que este Tribunal ha exigido que, salvo en supuestos excepcionales, la normativa básica “venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad” (SSTC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6). La dimensión formal de lo básico se traduce de este modo en la preferencia por la ley formal, pues sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y autonómicas.

Así, este Tribunal ha considerado excepcional la posibilidad de que el Gobierno de la Nación haga uso de su potestad reglamentaria para dictar normativa básica, pues tal opción únicamente ha sido validada por nuestra jurisprudencia en aquellos supuestos “que sean ‘complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases’ y siempre que la norma reglamentaria en cuestión muestre ‘por su identificación expresa o por su estructura’ tal carácter básico, en atención a la exigencia de seguridad jurídica antes mencionada” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

En este punto habremos de tener en cuenta lo afirmado por nuestra doctrina en relación con la organización de los entes locales; más concretamente, de acuerdo con la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6, hemos declarado que “en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art. 140”.

Igualmente, nos referimos en aquella ocasión al fundamento competencial de la habilitación que hacía la propia disposición final primera LBRL al Gobierno para que, en uso de su potestad reglamentaria, actualizase determinadas normas reglamentarias entre las que se encontraba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Entonces, consideramos que no conllevaba ninguna lesión de las competencias de la Comunidad Autónoma la mera habilitación legal al Gobierno “para que pueda dictarse esa normativa legal o de conjunto”, pues serían “las normas autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la Disposición final primera de la LBRL” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 30], y que entonces, con una concepción distinta de la cláusula de supletoriedad (art. 149.1.3 CE), consideramos fundamentadas en ésta. Es decir, la propia STC 214/1989, de 21 de diciembre, caracterizaba como no básicas, pero supletorias, a las normas estatales dictadas al amparo de la disposición final primera LBRL, entre las cuales se encontraba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

Recordado lo anterior, debemos afirmar, en consecuencia, que el reconocimiento a tres niveles territoriales distintos de la competencia para regular la organización municipal, basado en el reconocimiento de la autonomía municipal contenida en el art. 140 CE excluye toda posibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado para el dictado de normas básicas sobre esta materia, pues, de la propia naturaleza y características concretas del sistema de fuentes que rige la organización municipal, se infiere la exigencia en todo caso de habilitación legal para la regulación de las bases de aquélla. Así como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las mencionadas normas básicas.

En consecuencia, debe desestimarse la tesis del Abogado del Estado acerca de que la norma reglamentaria contenida en el art. 54.2 ROFEL tenga el carácter de norma básica.

6. Una vez hemos excluido el carácter básico del art. 54.2 ROFEL, no es necesario examinar ya la adecuación del art. 8 de la Ley 9/2009, referido a los tenientes de alcalde en el régimen de concejo abierto, a aquel precepto.

En ausencia de normativa básica estatal sobre la concreta materia, la Comunidad Autónoma de Aragón es competente para regular la organización de los entes locales teniendo como límite el respeto a la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios. En este caso, el precepto de la Ley autonómica no excede de tal límite, pues la previsión autonómica no excluye la capacidad decisoria municipal, ya que permite a los entes municipales constituidos en régimen de Concejo abierto disponer de un margen flexible para establecer un número aún menor de tenientes de alcalde al que dispone el art. 8 de la Ley 9/2009, siempre y cuando lo consideren oportuno y ajustado a las necesidades y características propias de cada uno de ellos.

Por lo razonado debemos desestimar la impugnación del art. 8 de la Ley 9/2009.

Por el contrario, en el caso del art. 16.2 de la Ley 9/2009, este Tribunal debe analizar su adecuación o no a la normativa que hemos definido como formal y materialmente básica.

Al precepto en su conjunto le precede la rúbrica “autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto” y el apartado 2, únicamente impugnado por el Abogado del Estado, tiene el siguiente contenido: “el procedimiento para la aplicación del régimen de Concejo abierto se iniciará mediante acuerdo provisional del Pleno del Ayuntamiento o Junta Vecinal adoptado por mayoría absoluta, acompañado de una memoria justificativa en la que se acrediten las ventajas derivadas de la aplicación del régimen de Concejo abierto”.

Según la Abogacía del Estado la dicción literal de este precepto contradice lo dispuesto en el art. 29.2 LBRL en tres puntos: en primer lugar prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos; en segundo término sitúa al ayuntamiento o junta vecinal como promotores únicos del procedimiento rebajando además la mayoría cualificada exigible para iniciar dicho procedimiento de dos tercios a mayoría absoluta; y en tercer lugar el apartado 4 del art. 16 prevé una aprobación final por parte del Gobierno de Aragón, mientras que la Ley reguladora de las bases de régimen local limita la intervención de la Comunidad Autónoma a un simple “acto de aprobación”, entendido como un mero control de legalidad de los trámites procedimentales y no como un control de oportunidad, que aparece claramente expresado en el inciso final del art. 16.1 de la Ley aragonesa, cuando establece que el Gobierno de Aragón resolverá en sentido favorable cuando se acrediten las ventajas que aconsejen su aplicación.

Por lo que hace a la tercera contradicción, contenida en la argumentación del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, este Tribunal no entrará en ella. La razón es que ni el art. 16.4 de la Ley aragonesa 9/2009 ha sido impugnado formalmente en el recurso, más allá de aparecer como argumentación complementaria de la impugnación del apartado 2 del art. 16, ni tampoco, y lo que es más importante, aparece contenido en el acuerdo del Consejo de Ministros que solicita del Presidente del Gobierno que promueva el recurso de inconstitucionalidad que da lugar al presente procedimiento. Por tanto el art. 16.4 de la Ley 9/2009 no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, hemos de estar de acuerdo con el resto de alegaciones del Abogado del Estado porque, efectivamente, el procedimiento de autorización de funcionamiento en régimen de concejo abierto que prevé el art. 16.2 de la Ley autonómica para los municipios que deseen adoptarlo, aun cuando no les sea aplicable por razón de su población ni de su tradición histórica, no respeta las líneas mínimas del procedimiento descrito, para idénticos supuestos en la ley básica estatal. Esas disposiciones básicas pretenden garantizar la intervención de los vecinos en el procedimiento y la existencia de una amplia opinión favorable al acceso a esta forma de gobierno local dentro del ayuntamiento o la junta vecinal. La previsión autonómica no garantiza la iniciativa vecinal en la toma de esta decisión y, además, rebaja la mayoría requerida para adoptarla en el pleno del ayuntamiento o la junta vecinal, lo que reduce el nivel de consenso en la adopción de una decisión en la que una amplia aceptación, manifestada en la exigencia de una mayoría particularmente cualificada, es considerada como imprescindible por la normativa básica.

Por ello el art. 16.2 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón resulta contrario a lo previsto en la norma básica, contenida en el art. 29.2 LBRL, procediendo declararlo inconstitucional y nulo.

FALLO

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

Ha decidido

En relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón, lo que sigue:

1º Estimar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del art. 16.2.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 211/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:211

Recurso de inconstitucionalidad 822-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, sobre racionalización del gasto en la prestación farmacéutica.

Competencias sobre sanidad, productos farmacéuticos y Seguridad Social: constitucionalidad de la ley autonómica que introduce un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en Galicia (STC 98/2004). Voto particular.

1. La creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de Galicia no vulnera el art. 149.1.16 CE en lo relativo a las bases y coordinación general de la sanidad, en la medida en que dicho catálogo no contraviene el procedimiento de prescripción y dispensación de estos productos contenido en la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios [FJ 6].

2. En tanto que los preceptos aquí impugnados afectan a la prescripción y dispensación de medicamentos, es decir, al contenido de una de las prestaciones proporcionadas por el Sistema Nacional de Salud, nuestro control de la constitucionalidad determina que el marco conceptual y competencial específico aplicable aquí sea el de la sanidad, art. 149.1.16 CE, y no el de la Seguridad Social, art. 149.1.17 CE (STC 98/2004) [FJ 3].

3. La prescripción y dispensación de medicamentos constituye un criterio básico en materia de sanidad, pues es un aspecto esencial o nuclear de la regulación de la prestación farmacéutica, al ser un presupuesto necesario para el acceso de los ciudadanos a los medicamentos en condiciones de igualdad [FJ 5].

4. Doctrina sobre el orden de distribución de competencias en materia de sanidad, art. 149.1.16 CE (SSTC 32/1983, 98/2004) [FJ 4].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 822-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 1 a 4 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre racionalización del gasto en la prestación farmacéutica. Han comparecido y formulado alegaciones el Consejo de la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 11 de febrero de 2011, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 4 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre racionalización del gasto en la prestación farmacéutica.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El escrito de interposición del recurso comienza recordando los títulos competenciales y la normativa estatal existente en materia de prestaciones farmacéuticas. Así analiza, en primer lugar, la trascendencia que tiene para este proceso constitucional la competencia reconocida en el art. 149.1.1 CE, precepto que, a su juicio, faculta al Estado para la consecución de la igualdad efectiva en el ámbito prestacional sanitario. Indica que la calidad con la que la Constitución Española efectúa, en el capítulo III de su título I, art. 43.1 CE, la formulación de la protección de la salud como derecho arrastra la llamada al art. 149.1.1 CE. El Estado garantizaría de este modo, mediante la regulación de las condiciones básicas, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a la protección de la salud, de manera que el Estado no asume exclusivamente la garantía del derecho a la protección de la salud, garantía que deben perseguir todos los poderes públicos, sino que garantiza —mediante la regulación de sus condiciones básicas— el derecho a la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a la protección de la salud tal y como legislativamente se desarrolle.

Tras recordar la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.1 CE, recuerda que dicha doctrina ha admitido en conexión con dicho precepto la legítima exigencia de una cierta homogeneidad social, lo que será aún más exigible cuando se trate de derechos fundamentales. A la vista de la doctrina constitucional considera el Abogado del Estado que no hay duda respecto al alcance que hay que dar a los criterios de igualdad y equidad manejados por la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, como principios que, en el ámbito de las prestaciones sanitarias, obligan al Estado a garantizar un mínimo común denominador; un nivel mínimo de prestaciones suficiente para hacer efectivo el derecho a la salud de todos los ciudadanos.

Añade que la prestación de la asistencia sanitaria es un ámbito material que concentra de modo preferente la preocupación del legislador por garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Preocupación que se traduce en la formulación de unas reglas básicas comunes sobre el contenido de las prestaciones sanitarias y sobre las condiciones en las que éstas se materializan en todo el territorio nacional.

b) El Abogado del Estado analiza, en segundo lugar, la competencia estatal regulada en el art. 149.1.16 CE, centrándose en las competencias sobre “bases y coordinación general de la sanidad” y la de “legislación sobre productos farmacéuticos”.

Señala que nos encontramos sin duda ante uno de los más importantes servicios prestados desde la Administración, como es el servicio sanitario público para cuyo diseño se ofreció un amplio margen a favor de la actuación de las Comunidades Autónomas. En todo caso, recuerda que la opción organizativa adoptada —servicios autonómicos de salud— no puede funcionar como una serie de piezas inconexas sino que su conjunto debe conformar un “sistema”, tal y como establece la Ley 14/1986.

Indica que mientras la regulación de cuestiones relativas a la estructura, organización y funcionamiento coherente del sistema sanitario se encuadra en el título competencial del art. 149.1.16 CE, la regulación de las prestaciones sanitarias se incardina de manera fundamental en lo que son “condiciones básicas de igualdad” en el ejercicio del derecho a la protección de la salud y, por tanto, además de en el número 16, también en el título competencial que prevé el número 1 del art. 149.1 CE, de modo que la regulación del catálogo de prestaciones sanitarias fija el contenido primario y común del derecho a la protección de la salud de todas las personas. Así, señala que el art. 7.1 de la Ley 16/2003 establece que el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud tiene como objeto garantizar las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención; y que se consideran prestaciones de atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud los servicios o conjuntos de servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, de rehabilitación y de promoción y mantenimiento de la salud dirigidos a los ciudadanos; indicando, por último, las prestaciones que comprenderá el catálogo. Por su parte, en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, se definen las prestaciones que el sistema sanitario público actualmente está ofertando a los ciudadanos, y que se hacen efectivas mediante la cartera de servicios comunes a la que tendrán acceso los usuarios del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectiva en tanto dichos servicios tienen la consideración de básicos y comunes, entendiendo por tales, los necesarios para llevar a cabo una atención sanitaria adecuada, integral y continuada a todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud.

Así, señala que la Ley al fijar el catálogo de prestaciones sanitarias, con la colaboración del reglamento, fija el contenido primario y común del derecho a la protección de la salud de todas las personas. Mediante este catálogo de prestaciones se fijan las condiciones básicas y comunes para una atención integral, por lo que su contenido es indisponible por las Comunidades Autónomas. Éstas podrán añadir nuevas prestaciones con cargo a sus presupuestos, pero no podrán excluir ninguna de las previstas en el catálogo general.

Por lo que respecta a la competencia en materia de legislación sobre productos farmacéuticos, recuerda que le corresponde al Estado la competencia normativa única y exclusiva, esto es, dictar la legislación completa, no sólo las bases y, en consecuencia, lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir es la competencia ejecutiva. Tras exponer la doctrina sentada por la STC 152/2003 en cuanto a la delimitación entre los títulos competenciales “productos farmacéuticos” y “ordenación farmacéutica o de establecimientos farmacéuticos”, indica que la regulación relativa a la dispensación de medicamentos corresponde al Estado, en tanto forma parte del régimen de los productos farmacéuticos. Esta exclusiva competencia estatal se ejerce por la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, mediante la aprobación del nomenclátor oficial de productos farmacéuticos del Sistema Nacional de Salud. El nomenclátor, gestionado y actualizado mensualmente por la Dirección general de farmacia y productos sanitarios, contiene la relación de todos los medicamentos y productos sanitarios incluidos en la financiación pública, con la identificación de cada producto, su precio, así como la información para su facturación. Los datos del nomenclátor, que son necesarios para la facturación de las recetas con cargo a fondos públicos, se envían tras su actualización mensual por la Dirección general de farmacia y productos sanitarios a todas las Comunidades Autónomas, así como a mutualidades de funcionarios y al Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos quien a su vez lo remite a todos los colegios farmacéuticos de España.

c) Expuestas las anteriores consideraciones en torno a ambas vertientes del título competencial del Estado sobre sanidad procede el Abogado del Estado a realizar las oportunas consideraciones sobre la virtualidad del art. 149.1.17 CE.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre la materia indica que el art. 33.2 del Estatuto de Galicia sólo puede entenderse en el sentido de que la Comunidad puede asumir la gestión de aquellas actuaciones administrativas puramente instrumentales o accesorias al régimen económico de la Seguridad Social. Así, considera que es precisamente la competencia que recoge el art. 149.1.17 CE la que ampara el dictado por el Estado de, entre otros, los arts. 88 y 89 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, sobre garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. El art. 88 consagra en su apartado 1 el principio de igualdad territorial en la financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios, reconociendo “el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias”. Ahora bien, a juicio del Abogado del Estado, la posibilidad que ofrece este precepto a las Comunidades Autónomas en orden a adoptar las medidas que les permitan racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos no puede entenderse como legitimadora de la creación del catálogo priorizado gallego que supone una directa vulneración de la normativa estatal con quiebra de la cohesión del Sistema Nacional de Salud. Por otra parte, del tenor del art. 89 de la Ley 29/2006 resulta, a su juicio, que es al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad al que corresponde decidir si determinado medicamento se incluye o no en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud; que entre los criterios para la fijación del precio de los medicamentos se incluye el de racionalización del gasto público destinado a prestación farmacéutica, lo que significa que el Ministerio habrá de valorarlo a la hora de incluir un medicamento en la financiación del Sistema Nacional de Salud; que para excluir o someter a especiales condiciones de financiación determinado medicamento se observará asimismo, entre otros, el criterio de racionalización del gasto público destinado a prestación farmacéutica y que la revisión periódica y la actualización de los medicamentos y productos sanitarios incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud se atribuye al Gobierno, que igualmente valorará para llevarlas a cabo, entre otros criterios, el de racionalización del gasto público destinado a prestación farmacéutica.

En definitiva, añade el Abogado del Estado que el art. 89 de la Ley 29/2006 no puede amparar la constitucionalidad de las medidas previstas en la Ley recurrida pues lo que ésta se encarga de obviar en su preámbulo, al citar dicho precepto, es que la posibilidad de sometimiento a reservas singulares se halla atribuida al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y que a las Comunidades Autónomas únicamente se les permite solicitar del Ministerio la adopción de tales reservas.

d) A continuación, atendiendo a la doctrina constitucional, el Abogado del Estado comprueba si por los preceptos básicos estatales de contraste se respeta efectivamente la doble dimensión, formal y material, consustanciales a la noción constitucional de bases. A su juicio, se dan los requisitos formales y materiales para confirmar que el régimen contenido en los preceptos legales que sirven de parámetro de constitucionalidad constituye base de la sanidad, según lo previsto en el art. 149.1.16 CE. Señala que los preceptos de la Ley 16/2003 y 29/2006 relativos a la ordenación de las prestaciones sanitarias cumplimentan sin duda la perspectiva formal que permite acreditar su carácter básico, al hallarse incluidos en norma de rango legal. Por su parte, los contenidos en el Real Decreto 1030/2006 tampoco podrían tacharse de insuficiente rango pues recuerda que el Tribunal Constitucional ha admitido reiteradamente normas básicas aprobadas por reales decretos. De este modo, el Estado trata de garantizar, mediante el establecimiento de un mínimo común denominador recogido en la cartera de servicios general, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a la protección de la salud. Insiste en que en la fijación por el Estado de una cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud concurre indudablemente la exigencia material de lo básico, constituyendo así un nivel mínimo homogéneo susceptible de ampliación comunitaria.

e) Por lo que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Sanidad (art. 33 del Estatuto de Autonomía de Galicia), recuerda el Abogado del Estado que las Comunidades Autónomas pueden fijar específicas carteras de servicios pero siempre que al hacerlo respeten lo establecido por el Estado en materia de productos farmacéuticos financiados, respeto que necesariamente se traduce en la íntegra asunción por tales entidades de la cartera de servicios común del Sistema Nacional de Salud. La cartera de servicios estatal sólo resulta susceptible de ampliación o mejora por parte de las Comunidades Autónomas, nunca de restricción. Así, dentro de la normativa mínima que las Comunidades Autónomas han de respetar en su integridad, señala el Abogado del Estado que se halla el sistema de precios de referencia establecido por el Estado al objeto de determinar el alcance de la financiación pública de los medicamentos y, por supuesto, el conjunto de medicamentos incluidos a través del nomenclátor en el Sistema Nacional de Salud.

Añade que una Comunidad Autónoma, en materia de financiación de medicamentos, sólo puede mejorar lo regulado por el Estado. Este respeto no pasa por simplemente respetar un mínimo de los productos incluidos por el Estado, excluyendo el resto, sino por asumir la totalidad del nomenclátor aprobado por el Estado, en los términos en que fue aprobado por el mismo. Una fragmentación del nomenclátor, en función de los diversos y heterogéneos criterios que se podrían adoptar por cada Comunidad Autónoma alteraría sustancialmente la integridad del mismo y, por tanto, el reparto competencial vigente en la materia.

f) Por lo que se refiere a los concretos preceptos impugnados de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia señala que los argumentos impugnatorios que se ofrecen son predicables con carácter general de todos los preceptos y disposiciones impugnados, en tanto que todos ellos adolecen de los vicios de inconstitucionalidad derivados de la vulneración de los títulos competenciales estatales señalados por incumplimiento de la normativa dictada por el Estado al amparo de los mismos.

Comienza señalando que los objetivos que se persiguen con la Ley 12/2010 ya vienen recogidos en la Ley 29/2006, de 26 de julio, sobre garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Por tanto, para conseguir la racionalización del gasto, potenciar los medicamentos genéricos o incentivar la prescripción de principio activo y dispensación del medicamento de menor precio no se precisa una ley autonómica, pues aquellos son principios que ya se contemplan en la legislación estatal y que se vienen observando en su aplicación práctica. Insiste en que la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia para llevar a cabo la financiación selectiva del nomenclátor oficial mediante la implantación de un catálogo priorizado de medicamentos. Explica que en el sistema previsto en la Ley 12/2010, la Comunidad Autónoma gallega sólo financiará, de entre todos los medicamentos que por decisión del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad deben financiarse con cargo a fondos públicos, aquellos que tengan menor precio y se incluyan en el catálogo priorizado, limitando de esta forma el alcance de una decisión estatal que queda restringida al conjunto de medicamentos más económicos seleccionados por la Comunidad Autónoma que los convierte en acreedores exclusivos de financiación con cargo a sus fondos públicos. Ello supone, a su juicio, una ruptura de la igualdad en el acceso a la prestación farmacéutica reconocida como mínima y común por la normativa estatal. Los ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma de Galicia no podrán disponer de todos los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud. Los pacientes gallegos resultan de este modo discriminados respecto a los del resto de Comunidades Autónomas. Indica que en el nomenclátor no figuran principios activos sino todos los medicamentos registrados como financiable por el Sistema Nacional de Salud y, por tanto, incluidos en la prestación farmacéutica. Con el catálogo priorizado, a su juicio, la Comunidad demandada parte de la premisa falsa de que dos medicamentos con el mismo principio activo son siempre intercambiables, cuando muchas veces no es así y cuando, en todo caso, habrá de ser el facultativo, y no la Administración, quien decida si un paciente mantiene el tratamiento o lo cambia.

Además, considera que resulta igualmente comprometida la continuidad asistencial pues en Galicia no podrá garantizarse la continuidad de determinados tratamientos a pacientes que, proviniendo de otra Comunidad Autónoma, deban continuar su tratamiento en aquélla. Así, con la adopción del catálogo priorizado habrá pacientes que no puedan seguir su tratamiento actual, pues su medicamento quedará fuera del catálogo de financiados; a cambio, los pacientes recibirán un tratamiento alternativo que podría cambiar cada dos meses, período mínimo de vigencia del catálogo.

Las condiciones de dispensación de los productos farmacéuticos variarán así en función del lugar de España en el que residan o se desplacen los usuarios del Sistema Nacional de Salud, lo que comporta una restricción en la capacidad de prescripción en esta Comunidad Autónoma que se traduce en una vulneración de la libertad de prescripción de los médicos, en tanto se verán obligados a priorizar los fármacos que habrán de decidir en los diagnósticos de los pacientes.

Finalmente, afirma que los artículos recurridos suponen también una ruptura de la configuración constitucional del régimen económico del Sistema Nacional de Salud. Con la normativa gallega se está produciendo una clara alteración de la fórmula de disposición de recursos del sistema sanitario que vulnera el régimen establecido que ha de mantener su carácter general para que cumpla su fin y los mandatos constitucionales sobre competencias. Si una vez determinada la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud únicamente al Estado corresponde establecer las formas de cobertura de esta prestación tanto en el régimen general de la Seguridad Social como en los diferentes regímenes especiales, la decisión autonómica de dejar al margen del sistema de financiación pública determinados medicamentos no incluyéndolos en el catálogo priorizado de productos farmacéuticos, supone una infracción de la normativa estatal.

En definitiva, para el Abogado del Estado los preceptos recurridos comprometen gravemente la cohesión del Sistema Nacional de Salud. No puede admitirse iniciativas aisladas autonómicas que no hayan sido debatidas y aprobadas en el seno del consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Es más, a su juicio, si cada Comunidad Autónoma pudiera fijar su propio catálogo de medicamentos financiados con criterios específicos y diferenciados, no habría impedimento para extender esta práctica a cualquier otra prestación sanitaria.

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó, por providencia de 1 de marzo de 2011, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC, para que la admisión del recurso produjera la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 11 de marzo de 2011, comunicó que la Cámara se personaba en el procedimiento ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito registrado el 15 de marzo de 2011.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 10 de marzo de 2011, se personó el Letrado del Parlamento de Galicia y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

El Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 21 de marzo de 2011, tener por personado al Letrado del Parlamento de Galicia y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para realizar alegaciones.

6. El Letrado de la Xunta de Galicia se personó, mediante escrito de alegaciones registrado en el Tribunal el 29 de marzo de 2011, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Comienza su escrito el Letrado de la Xunta de Galicia destacando una serie de aspectos del preámbulo de la norma impugnada en los que se hace alusión al hecho de que el gasto farmacéutico es uno de los que más comprometen la sostenibilidad futura de los sistemas sanitarios. Señala que el catálogo priorizado ha estado en vigor hasta que ha surtido efectos la suspensión derivada de la petición en tal sentido del Presidente del Gobierno de la Nación, al amparo del art. 161.2 LOTC, y en ese tiempo de funcionamiento se ha percibido un efecto directo y económicamente muy importante en cuanto a la racionalización del gasto farmacéutico, hasta el punto de que sólo en el mes que ha estado en vigor, desde que este Tribunal alzó la suspensión en su día acordada de la Ley recurrida hasta la fecha de la presentación de su escrito de alegaciones, el gasto farmacéutico se ha reducido en 9.1 millones de euros, en relación con el mismo mes del año anterior, lo que supone una disminución del gasto mensual del 11,36 por 100.

Sostiene que la puesta en marcha de este catálogo no ha generado reacciones adversas del colectivo médico, ni de la sociedad civil, lo que a su juicio no es un dato baladí pues sería difícil de imaginar que si la medida implantada fuera gravosa para la salud de los ciudadanos o para los quehaceres profesionales del personal sanitario, que sus agrupaciones no hubieran accionado judicialmente contra la misma, y no lo han hecho. Es más, indica que la Organización Médica Colegial ha informado que no hay afectación desde el punto de vista deontológico ni una vulneración de la libertad de prescripción del médico, ni un riesgo para la seguridad de los pacientes.

Señala el Letrado de la Xunta de Galicia que no se está creando un nomenclátor gallego frente al estatal, sino que partiendo del nomenclátor estatal, el legislador gallego establece la procedencia de que los médicos del Servicio Gallego de Salud, prioricen los que dentro de ese listado estatal, y con pleno respeto a las agrupaciones de medicamentos en él contenidos, prescriban los de menos precio e igual eficacia terapéutica, sin perjuicio de que existen mecanismos para traspasar esa regla de priorización si fuera oportuno.

b) Para el Letrado de la Xunta de Galicia el Estado parte de una configuración del catálogo priorizado que no se ajusta a la realidad, pues su posición se basa en que el mismo excluye de la financiación pública determinados medicamentos, cuando ni esto sucede ni se afecta al precio de los mismos ni a ninguna competencia del Estado, sino que parte de su respeto. Afirma que todos los medicamentos financiables en el Sistema Nacional de Salud pueden ser prescritos por un facultativo médico del Servicio Gallego de Salud y dispensados a los pacientes que los necesiten con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Indica que lo que significa el catálogo priorizado de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia es que, sin excluir la financiación de ninguno de los medicamentos, se establece que, dentro de una serie de principios activos (actualmente, en 34, dentro de los más de 1.000, que tiene el nomenclátor), prioritariamente los médicos del Servicio Gallego de Salud procedan a recetar los que, siendo clínicamente de igual eficacia, son de menor precio, pero estableciendo mecanismos para que, si a pesar de lo dicho, el médico del Servicio Gallego de Salud entiende que procede recetar uno de los medicamentos no priorizado, pueda hacerlo, a través del protocolo previsto en el art. 4.3 de la Ley 12/2010. Es, por tanto, a su juicio, una medida de racionalización: a igual eficacia terapéutica y farmacológica, procede que el médico del Servicio Gallego de Salud recete el de menor precio, que fundamentalmente será genérico.

Recuerda que el nomenclátor oficial de productos farmacéuticos está organizado por principios activos, y dentro de ellos, por los llamados conjuntos de intercambio, en cuanto que cada una de las distintas presentaciones de los medicamentos tienen asignadas en tal instrumento un determinado conjunto de intercambio. Los conjuntos de intercambio implican que los medicamentos incluidos en este conjunto son intercambiables entre sí. Así, recuerda que los medicamentos insertos en un conjunto de intercambio compartan el mismo principio activo, la misma dosis, la misma presentación e igual número de unidades por envase. De este modo, insiste en que partiendo de la misma categorización de medicamentos intercambiables que hace el Estado, lo que se hace es que el médico del Servicio Gallego de Salud elija los de menos precio.

c) Considera el Letrado de la Xunta de Galicia que el mecanismo previsto en el art. 4.3 de la Ley 12/2010 es, en primer lugar, una prueba directa inserta en el propio texto normativo de la Ley de que no se elimina de la financiación pública ninguno de los medicamentos sometidos a tal régimen. Si este artículo dispone el protocolo para prescribir medicamentos que no se ajustan a la regla de priorización, esto es, que no están en el instrumento donde se organiza esa regla, el catálogo priorizado significa que ese medicamento con precio no menor también puede ser prescrito por un médico del sistema sanitario público gallego y, a su vez, dispensado luego por la farmacia, con sometimiento al régimen de financiación pública. Si ante medicamentos perfectamente intercambiables entre sí, el médico del servicio público de salud opta por una especialidad farmacéutica más gravosa para el erario público, y también para el ciudadano, no es que no pueda hacerlo, sino que, con esta Ley, lo puede hacer incluso en relación a los principios activos sometidos a racionalización, pero con una explicación por parte del facultativo.

d) A continuación el Letrado de la Xunta de Galicia analiza las manifestaciones vertidas por la representación procesal del Estado.

Considera que es muestra de la falta de concreción que se debe exigir a un accionante de un recurso de inconstitucionalidad el hecho de que el escrito rector nunca haga un análisis de los preceptos recurridos, uno a uno, expresando qué partes de cada uno o porqué cada uno de ellos supone un confrontación insalvable con el bloque de constitucionalidad. A su juicio, gran parte del escrito rector es una disertación genérica sobre títulos competenciales, con escasas o nulas referencias al caso concreto que nos ocupa.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a los títulos competenciales citados, considera el Letrado de la Xunta de Galicia que el art. 149.1.1 CE no es invocable en este caso donde no se elimina de la financiación pública ningún medicamento, sino que en determinados principios activos, se prioriza la prescripción de determinados medicamentos, de precio menor pero perfectamente intercambiable. Señala que es evidente que puede haber diferentes políticas autonómicas en materia de sanidad, pues para eso tienen esa competencia y responsabilidad, y de hecho, las hay. Además, indica que el propio art. 88 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, así lo prevé cuando señala que: “Se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias…”.

e) En segundo lugar, en relación con el art. 149.1.16 CE señala que es la propia legislación estatal básica la que impone la necesidad de que se adopten políticas de racionalización del gasto farmacéutico, como recoge la propia Ley 29/2006, de 26 de julio, o el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre. En este sentido, indica que la facultad del Estado de dictar la normativa básica no puede impedir ni que el legislador gallego dicte normas, ni en definitiva, desarrolle políticas propias, más cuando esa normativa, gestión y políticas autonómicas van en la búsqueda de los objetivos que recogen, e incluso impone, la propia normativa estatal básica para con las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la referencia a las facultades estatales de coordinación en materia sanitaria señala que la coordinación no puede ser la causa para justificar la enervación de políticas propias autonómicas. En este sentido, indica que el Consejo Interterritorial de Salud es un órgano de coordinación, pero no un órgano que pueda imponer una uniformidad o laminar las posibilidades de las Comunidades Autónomas de generar políticas propias. Interpretar que sólo cabe implantar políticas autonómicas si se recibe el beneplácito de tal Consejo es, a su juicio, contario a la Constitución, pues haríamos de la coordinación un elemento de vaciamiento de las legítimas facultades autonómicas, atribuidas por el bloque de constitucionalidad.

Insiste en señalar que la Comunidad Autónoma de Galicia no está reduciendo los medicamentos sometidos a financiación pública por la exclusión de alguno de ellos de tal financiación, sino que estamos ante una política de racionalización, sin eliminación de ninguno.

f) Por lo que se refiere al art. 149.1.16 CE, en cuanto a la competencia estatal respecto a “legislación sobre productos farmacéuticos”, recuerda que la STC 98/2004, de 25 de mayo, rechaza categóricamente el título competencial relativo a la “legislación sobre productos farmacéuticos”, al no formar parte esta Ley gallega de la materia de ordenación de los medicamentos, esto es, al no formar parte del marco jurídico para la seguridad y calidad en la fabricación de los medicamentos comercializados para el consumo de los usuarios, en orden a garantizar los derechos de los pacientes. La Ley gallega busca actuar en relación a la prescripción de medicamentos por parte de los profesionales sanitarios sometidos a su organización, los del Servicio Gallego de Salud, dándoles las pautas de racionalización correspondientes.

Siguiendo lo dispuesto en la STC 152/2003, recuerda que el título competencial de legislación de productos farmacéuticos sólo permite su entrada en caso de que se esté ante la actividad productiva de medicamentos, o de reglas de dispensación que afecten a las garantías de salubridad del medicamento, lo que nunca sucedería en el caso gallego por ser especialidades farmacéuticas intercambiables.

Añade que de la literalidad de la Ley 29/2006 ya resulta que la legislación básica no establece una obligación de prescripción por principio activo, sino que la misma está concebida en ella como una mera regla intencional o de fomento. En todo caso, quiere poner de manifiesto que lo que el Abogado del Estado trae como paradigma o ejemplo de sustitución del medicamento prescrito por el médico (art. 85 de la Ley 29/2006), no da lugar a resultado de rechazo al modelo gallego cuestionado. Así, en la Comunidad Autónoma de Galicia es el médico quien ya racionaliza la prescripción, de forma que el farmacéutico dispensa lo que pone esa receta “racionalizada”. Aunque se llegara al caso de una sustitución que implique que lo único que hubiera de hacer el farmacéutico es que, dentro de un mismo conjunto de intercambio, debiera escoger el de menor precio en vez del más caro establecido en la receta, o bien estaríamos en un supuesto de sustitución mucho menos discrecional que la regla del art. 85 de la Ley 29/2006, o bien, como mucho, igual o prácticamente igual de admisible bajo el parámetro de las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución.

g) En relación con el apartado del escrito estatal donde trata de justificar la referencia al título sobre el régimen económico de la Seguridad Social, considera el Letrado de la Xunta de Galicia que adolece de abstracción en su discurso, debido a la inviabilidad del intento.

Recuerda que aunque es el Estado quien decide las especialidades farmacéuticas que se integran en la financiación pública, es la hacienda autonómica la que paga esa factura, esto es, la que asume sus consecuencias económicas. Señala que si lo que se quiere expresar por la Abogacía del Estado es que todo el espacio para la racionalización del gasto lo ocupa o lo puede ocupar el Estado, resulta inaceptable esta postura, ya sea porque sus competencias son sólo las básicas, o porque es la propia legislación básica la que llama a las Comunidades Autónomas a realizar estas políticas de racionalización en esta materia que nos ocupa.

Por último, en el segundo otrosí de su escrito interesa la apertura del incidente de levantamiento de la suspensión de la norma impugnada.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 30 de marzo de 2011 se personó el Letrado del Parlamento de Galicia interesando la desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación:

a) Señala, en primer lugar, que la Ley autonómica 12/2010 se dicta en ejercicio de las competencias que tiene asumidas la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de sanidad y este es el marco competencial al que exclusivamente hay que atenerse. A su juicio, los preceptos impugnados de la Ley gallega no inciden en las competencias estatales exclusivas en materia de legislación de productos farmacéuticos ni en la Seguridad Social, ya que es objeto de esta Ley establecer las medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios, en el concreto ámbito del Servicio Gallego de Salud, mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos, sin afectar a la financiación de medicamentos sometidos al régimen de financiación pública, pues todos los medicamentos financiables del Sistema Nacional de Salud lo son en la Comunidad Autónoma de Galicia y pueden ser prescritos por un facultativo conforme al protocolo previsto en el art. 4.3 de la Ley 12/2010.

b) En segundo lugar, por lo que se refiere a la pretendida contravención competencial del art. 149.1.1 CE considera el Letrado del Parlamento de Galicia que no confluye en este caso, pues el legislador autonómico ha respetado íntegramente esta competencia estatal, si bien la interpretación que deduce la Abogacía del Estado no es acorde con el criterio de la parte que se persona, ya que a sus premisas no se aúnan las mismas consecuencias. Tras exponer distintas Sentencias del Tribunal Constitucional, afirma que la Constitución Española exige en su artículo 149.1.1 una igualdad jurídica en las posiciones jurídicas fundamentales, no un tratamiento jurídico uniforme del contenido material de los derechos a las prestaciones sanitarias, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía y con el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, ya que la regulación de lo básico no debe conducir a una regulación detallada de una materia que desdibuje o vacíe el contenido de la competencia de las Comunidades Autónomas, ni puede su definición alterar el orden constitucional y estatutario.

Por otro lado, insiste en que la existencia de distintas políticas autonómicas en materia de sanidad es consustancial al Estado de las Autonomías en ejercicio de sus propias competencias de desarrollo normativo de la legislación estatal, diferencias que no discriminaciones, pues las Comunidades Autónomas ejercitan sus políticas efectivizando así su competencia. Además indica que la pretendida vulneración de la igualdad efectiva entre la ciudadanía del Estado español queda desvirtuada por lo preceptuado en el art. 8.1 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, al establecer el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud, “sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias”.

c) En tercer lugar, por lo que se refiere a la competencia exclusiva del Estado en relación con las bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), señala el Letrado del Parlamento de Galicia que no comparte la vulneración que pretende la representación del Gobierno de los preceptos impugnados, pues parte de la premisa errónea, según la cual el catálogo priorizado excluye prestaciones, regulando a la baja el nivel de prestaciones garantizado por todo el Sistema Nacional de Salud. Recuerda que el catálogo priorizado de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia prioriza los medicamentos que integran este catálogo, pero no excluye ninguno, manteniendo en su totalidad el contenido de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

Añade que la propia legislación estatal básica establece la posibilidad y necesidad de que se adopten políticas de racionalización del gasto farmacéutico en la propia Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

d) En cuarto lugar, señala que no se produce en ningún caso la presunta vulneración que la representación del Estado denuncia por invasión de la competencia en materia de productos farmacéuticos, ya que los preceptos objeto de impugnación, y la propia Ley autonómica 12/2010 en su conjunto, no tienen encaje en este título competencial, sino en la competencia sanitaria autonómica, pues el objeto de esta Ley de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia se encuadra en el campo de la gestión de la prestación farmacéutica y no en la seguridad y calidad en la fabricación de los medicamentos comercializados para el consumo de los usuarios.

e) En quinto lugar, tampoco considera infringidas en esta materia las competencias del Estado sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, pues la Ley autonómica 12/2010 respeta la financiación de todos los medicamentos financiables por el Sistema Nacional de Salud y la priorización de su catálogo no afecta al régimen económico de la Seguridad Social, ni a sus recursos financieros. Recuerda que la Ley autonómica 12/2010 sólo establece el procedimiento para elaborar su catálogo priorizado cuyos criterios serán los establecidos en la Ley 29/2006, recogiendo las prioridades necesarias para garantizar la cobertura de la prestación farmacéutica según los principios de eficacia, seguridad, efectividad y eficiencia.

f) En sexto lugar, y sintetizando las argumentaciones expuestas, señala el Letrado del Parlamento de Galicia que los preceptos impugnados se dictan en el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior, en su vertiente de prestaciones farmacéuticas con el objetivo último de establecer medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios, en el ámbito del Servicio Gallego de Salud, mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos, asegurando el mismo nivel de esta prestación que existe en cualquier punto del Sistema Nacional de Salud, pero a un coste asumible, en orden a conseguir la viabilidad del sistema sanitario público de Galicia, con el establecimiento de medidas necesarias para mejorar el procedimiento de prescripción y dispensación de estos productos.

Por último, por medio de otrosí solicita que, sin esperar el transcurso del plazo de cinco meses previstos en el art. 161.2 CE, se proceda al levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos.

8. Por providencia de 12 de abril de 2011, el Pleno del Tribunal acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

9. El Abogado del Estado por escrito registrado en este Tribunal el 19 de abril de 2011 solicitó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Por su parte, el Letrado de la Xunta de Galicia solicitó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el 20 de abril de 2011, y lo mismo hizo el Letrado del Parlamento de Galicia por escrito registrado el 27 de abril de 2011.

10. Mediante ATC 96/2011, de 21 de junio, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de los preceptos en cuestión.

11. Por providencia de 16 de diciembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, sobre racionalización del gasto en la prestación farmacéutica.

Los preceptos recurridos por el Presidente del Gobierno versan sobre distintos aspectos del catálogo priorizado de productos farmacéuticos que dicha Ley crea y de las consecuencias de su correspondiente implantación. En concreto, tales preceptos son el artículo 1 de la Ley que regula el objeto de la norma (establecer medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios en el ámbito del Servicio gallego de salud mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos que incluya aquello que, dentro del catálogo estatal —conocido como nomenclátor— tengan menor precio); el artículo 2 que regula su ámbito (comprende la prescripción y dispensación en receta oficial de los productos incluidos en el catálogo, así como su financiación con fondos de la Comunidad Autónoma); el artículo 3 que regula el catálogo de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia; el artículo 4 que regula el procedimiento de modificación del catálogo; la disposición adicional primera relativa a los acuerdos con los colegios oficiales de farmacéuticos de Galicia; y la disposición adicional segunda sobre reinversión en la mejora del sistema sanitario público.

La impugnación se fundamenta en la supuesta vulneración por parte de los mencionados preceptos de las competencias exclusivas del Estado sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de las competencias en materia de bases y coordinación general de la sanidad, legislación sobre productos farmacéuticos y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (arts. 149.1.1, 149.1.16 y 149.1.17 CE). A juicio del Abogado del Estado la vulneración competencial que se denuncia deriva del incumplimiento de la normativa estatal reguladora de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, así como del establecimiento de criterios en materia de dispensación y prescripción de productos farmacéuticos que priorizan los de su catálogo y excluyen del mismo medicamentos incluidos por el Estado en su nomenclátor a efectos de financiación pública por el Sistema Nacional de Salud.

Por su parte la Xunta de Galicia y el Parlamento Gallego niegan la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en tanto que, a su juicio, no excluyen de la financiación pública ninguno de los medicamentos financiables en el Sistema Nacional de Salud.

2. Con la finalidad de encuadrar el objeto de debate —la creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de Galicia— en la materia correspondiente de entre aquéllas que determinan el orden de competencias en nuestro bloque de la constitucionalidad, es preciso comenzar concretando el marco normativo en el que se desenvuelve la presente controversia, para lo cual debemos partir necesariamente de la normativa estatal.

El art. 41 CE afirma que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad; asimismo, en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Igualmente el artículo 38.1 a) de la Ley general de la Seguridad Social incluye dentro de la acción protectora del ámbito de la Seguridad Social “la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo”.

La asistencia sanitaria tiene por objeto principal la prestación de servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud. Las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud se integran en un catálogo de prestaciones que tiene por objeto garantizar las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención, al que podrá acceder cualquier titular del derecho. Este catálogo comprende las prestaciones correspondientes a salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencias, la prestación farmacéutica, la ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario (art. 7.1 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud). Por su parte, la prestación farmacéutica comprende los medicamentos y productos sanitarios y el conjunto de actuaciones encaminadas a que los pacientes los reciban de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el periodo adecuado y al menor coste posible para ellos y la comunidad (art. 16 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud). El anexo V del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, establece la “cartera de servicios comunes de la prestación farmacéutica”.

La prestación farmacéutica se rige en la actualidad por la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. El título VII de este texto legal, titulado “De la financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios”, comienza con el artículo 88, que refiriéndose al “principio de igualdad territorial y procedimiento coordinado”, reconoce en su apartado 1 el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. El art. único apartado 34 de la Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, ha introducido un párrafo segundo en el apartado 1 del art. 88, según el cual “las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas no producirán diferencias en las condiciones de acceso a los medicamentos y productos sanitarios financiados por el Sistema Nacional de Salud, catálogo y precios. Dichas medidas de racionalización serán homogéneas para la totalidad del territorio español y no producirán distorsiones en el mercado único de medicamentos y productos sanitarios”.

Conforme al principio de uso racional de los medicamentos, la Ley 29/2006 plantea la ordenación de la prestación farmacéutica bajo el objetivo de que ésta se preste a precios razonables y con un gasto público ajustado mediante la financiación pública selectiva y no indiscriminada y una selectiva contribución de los enfermos. Así, una vez autorizado y registrado un medicamento se decide, con carácter previo a su puesta en el mercado, si se incluye o no en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud. De conformidad con el art. 89.1 de la Ley 29/2006, “para la financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios será necesaria su inclusión en la prestación farmacéutica mediante la correspondiente resolución expresa de la unidad responsable del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, estableciendo las condiciones de financiación y precio en el ámbito del Sistema Nacional de Salud”. De este modo, la inclusión de medicamentos en la financiación del Sistema Nacional de Salud tiene en cuenta criterios generales, objetivos y publicados y, concretamente, los enumerados en el art. 89.1 de la Ley 29/2006 (gravedad, duración y secuelas de las distintas patologías para las que resulten indicados; necesidades específicas de ciertos colectivos; valor terapéutico y social del medicamento y beneficio clínico incremental del mismo teniendo en cuenta su relación coste-efectividad; racionalización del gasto público destinado a prestación farmacéutica e impacto presupuestario en el Sistema Nacional de Salud; existencia de medicamentos u otras alternativas terapéuticas para las mismas afecciones a menor precio o inferior coste de tratamiento; grado de innovación del medicamento).

La financiación selectiva es, por tanto, la primera expresión del principio de uso racional de los medicamentos, pues no todos los medicamentos autorizados se financian públicamente y, por lo tanto, no todos quedan incluidos en la prestación farmacéutica. Junto al mecanismo de inclusión o exclusión de medicamentos de la financiación pública, encontramos en la normativa estatal otras medidas dirigidas también a contener el gasto farmacéutico entre las que merece una mención especial el denominado sistema de precios de referencia. En efecto, la financiación pública está sometida al sistema de precios de referencia que se basa en la fijación de una cuantía máxima en la financiación pública por encima de la cual no pueden financiarse medicamentos que sean terapéuticamente equivalentes. Este sistema parte de la existencia de medicamentos genéricos como alternativa terapéutica e intenta promover su consumo. El sistema de precios de referencia se introdujo por primera vez mediante el art. 109.3 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que añadió un apartado 6 al art. 94 de la hoy derogada Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento.

En la actualidad, el sistema de precios de referencia se regula por el art. 93 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. De conformidad con dicha norma, el precio de referencia será la cuantía máxima con la que se financiarán las presentaciones de medicamentos incluidas en cada uno de los conjuntos que se determinen, siempre que se prescriban y dispensen con cargo a fondos públicos. Por su parte, el conjunto de referencia de medicamentos es la unidad básica del sistema de precios de referencia y estará formado por dos o más presentaciones de medicamentos. En cada conjunto de referencia de medicamentos se integrarán todas las presentaciones de medicamentos incluidas en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud que tengan el mismo principio activo e idéntica vía de administración entre las que existirá incluida en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, al menos, una presentación de medicamento genérico o biosimilar. El precio de referencia de cada conjunto se calculará en base al coste/tratamiento/día menor de las presentaciones de medicamentos en él agrupadas y, en todo caso, deberá garantizarse el abastecimiento a las oficinas de farmacia para los medicamentos de precio menor. Los medicamentos no podrán superar el precio de referencia del conjunto al que pertenezcan.

El sistema se completa con la determinación, actualmente por el Real Decreto 177/2014, de 21 de marzo, de las agrupaciones homogéneas de medicamentos, a los que se refieren los arts. 85 y 86 de la Ley 29/2006, en los que se integrarán, según el art. 8.1 de aquella disposición “las presentaciones de los medicamentos financiadas con el/los mismo/s principio/s activo/s en cuanto a dosis, contenido, forma farmacéutica o agrupación de forma farmacéutica, y vía de administración, que puedan ser objeto de intercambio de dispensación”.

Los esfuerzos del Estado por controlar el gasto farmacéutico se han intensificado en los últimos años a la vista del crecimiento continuado y sostenido del gasto en medicamentos con cargo a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud y de las dificultades de financiación derivadas de la crisis económica y financiera y de la consiguiente reducción de los ingresos fiscales. Así, son numerosas las modificaciones que desde el año 2010 se han sucedido en materia de prestaciones farmacéuticas, entre ellas podemos citar las llevadas a cabo por el Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud, por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y por la Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Con la misma finalidad de reducción del gasto farmacéutico algunas Comunidades Autónomas están implantando medidas complementarias a las adoptadas a nivel estatal. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia que ha dictado la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica, contra la que se dirige el presente recurso de inconstitucionalidad. Esta norma tiene por objeto establecer las medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios en el ámbito del Servicio Gallego de Salud mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos. Como señala la exposición de motivos de la norma, “este Catálogo tiene como objetivo último la financiación selectiva de medicamentos y productos sanitarios dentro del Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos elaborado por el Ministerio responsable en materia de sanidad. En este sentido, con respecto a los medicamentos, el catálogo seleccionaría algunos de los recogidos en un mismo conjunto de intercambio, entendiendo como tal el conjunto de los que tienen el mismo principio activo, la misma dosis, la misma presentación e igual número de unidades por envase. Estos medicamentos del conjunto de intercambio poseen la misma eficacia, seguridad y calidad y se consideran intercambiables entre sí. El criterio que debe aplicarse para llevar a cabo esta selección de medicamentos con el fin de elaborar el Catálogo priorizado será el del precio menor, establecido periódicamente por el Ministerio responsable, para cada medicamento en el conjunto de intercambio, con las premisas de asegurar el abastecimiento y de evitar situaciones de perturbación del mercado”.

El catalogo priorizado de productos farmacéuticos contiene un listado de los principios activos sujetos a priorización —inicialmente treinta y cuatro—. El catálogo está formado por los principios activos con sus respectivas presentaciones que respondan al precio menor recogido en el nomenclátor de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud.

En concreto, el contenido de los preceptos impugnados es el siguiente:

“Artículo 1. Objeto.

1. El objeto de la presente Ley es establecer las medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios en el ámbito del Servicio Gallego de Salud mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos.

2. A estos efectos, por esta Ley se procede a establecer las medidas necesarias para mejorar, respetando el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud, el procedimiento para la prescripción y dispensación de estos productos.

3. En el catálogo priorizado de medicamentos se incluirán los de menor precio de los que figuren en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud.

4. La Comisión Autonómica Central de Farmacia y Terapéutica será el órgano competente para proponer el catálogo priorizado de medicamentos.

5. En todo caso, la prestación farmacéutica de Galicia garantizará la financiación pública de todos los principios activos incluidos en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos.

Artículo 2. Ámbito.

Todas las actuaciones de los profesionales sanitarios del Servicio Gallego de Salud, así como de las oficinas de farmacia, a los efectos de la prescripción y dispensación en receta oficial y su financiación con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia, deberán respetar el Catálogo priorizado de productos farmacéuticos.

Artículo 3. Catálogo de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia.

1. El catálogo recogerá las prioridades necesarias para garantizar la cobertura de la prestación farmacéutica según los principios de eficacia, seguridad, efectividad y eficiencia.

2. Los criterios para la elaboración del Catálogo priorizado de productos farmacéuticos para medicamentos y productos sanitarios serán los establecidos en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

3. El Catálogo priorizado de productos farmacéuticos estará formado por los principios activos, con sus respectivas presentaciones, que respondan al precio menor recogido en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud.

4. Como situación excepcional, cuando exista riesgo de desabastecimiento o de monopolio del mercado, el precio de financiación podrá ser superior al precio menor. En estos casos se considerará el siguiente precio superior al del precio menor que evite estas situaciones.

5. Las modificaciones del catálogo serán aprobadas por el Consejo de la Xunta con una periodicidad mínima bimestral y se regirán por el procedimiento recogido en el artículo 4 de la presente Ley.

6. En todo caso, se modificará el catálogo siempre que haya modificación de los precios menores establecidos por el ministerio competente en la materia.

Artículo 4. Procedimiento de modificación del catálogo.

1. Una vez analizada la información de la facturación de recetas oficiales y de los precios actuales de los medicamentos, así como de los precios menores disponibles en el Nomenclátor del Sistema Nacional de Salud, la unidad administrativa con responsabilidad en la materia elaborará un informe del grupo de principios activos y de su repercusión económica.

2. El informe será objeto de estudio por la Comisión Autonómica Central de Farmacia y Terapéutica, que elevará la correspondiente propuesta de catálogo priorizado de medicamentos en atención a los criterios y condiciones generales de inclusión establecidas.

3. La Comisión Autonómica Central de Farmacia y Terapéutica establecerá el mecanismo para la propuesta de autorización de determinadas casuísticas excepcionales por necesidades terapéuticas que permitan la prescripción de medicamentos inicialmente no incluidos en el catálogo.

4. Las propuestas serán elevadas a la persona titular de la Consejería de Sanidad, que las presentará al Consejo de la Xunta para su aprobación.

Disposición adicional primera. Acuerdos con los colegios oficiales de farmacéuticos de Galicia.

La Consellería de Sanidad establecerá acuerdos con los colegios oficiales de farmacéuticos de Galicia para resolver las dificultades de entrada y salida de medicamentos del catálogo y facilitar la adherencia a los tratamientos, procurando la dispensación del mismo medicamento durante todo el tratamiento.

Disposición adicional segunda. Reinversión en la mejora del sistema sanitario público.

En la medida en que la situación económica lo permita, la Xunta de Galicia reinvertirá los ahorros derivados de las medidas previstas en la presente Ley en la mejora del sistema sanitario público, especialmente en la atención primaria.”

3. Partiendo del contenido de los preceptos citados nos encontramos con que la titularidad de la materia discutida, esto es, la creación de un catálogo de productos farmacéuticos priorizado con el que se pretende mejorar el procedimiento para la prescripción y dispensación de estos productos, se encaja por el Abogado del Estado en los títulos competenciales de las reglas 1, 16 y 17 del art. 149.1 CE, ya sea como condición básica del ejercicio de un derecho constitucional (el derecho a la salud), ya lo sea como bases y coordinación general de la sanidad, como legislación sobre productos farmacéuticos, o, en fin, como régimen económico de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere al título competencial relativo a la “legislación sobre productos farmacéuticos” (de competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.16 CE), debemos descartarlo desde el primer momento al no formar parte los preceptos impugnados “de ese conjunto de normas que tiene por objeto la ordenación de los medicamentos en cuanto ‘sustancias’ cuya fabricación y comercialización está sometida —a través de las correspondientes actividades de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia— al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes y usuarios que los consumen” (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5). Ciertamente la norma gallega no regula al medicamento en el sentido apuntado, sino que lo contempla en su dimensión de “prestación sanitaria” del sistema de salud, al tener por finalidad la creación de un catálogo de productos farmacéuticos priorizado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Rechazada la posibilidad de incardinar la controversia planteada en el título competencial legislación sobre productos farmacéuticos, es preciso analizar si es posible encuadrarla dentro del título —también esgrimido por el Abogado del Estado— relativo al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE). Tal posibilidad, sin embargo, ha de ser también rehusada, pues en tanto que los preceptos aquí impugnados afectan a la prescripción y dispensación de medicamentos, es decir, al contenido de una de las prestaciones (los medicamentos) proporcionadas por el Sistema Nacional de Salud, nuestro control de la constitucionalidad determina que el marco conceptual y competencial específico aplicable aquí sea el de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y no el de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE). En efecto, como afirmamos en la STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 4, que enjuiciaba la Ley del Parlamento de Canarias sobre los precios de referencia en especialidades farmacéuticas, “el Sistema Nacional de Salud tiene por objeto y finalidad garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, cometido que se instrumentaliza a través de un conjunto de servicios y prestaciones sanitarias de carácter preventivo, terapéutico, de diagnóstico, de rehabilitación, así como de promoción y mantenimiento de la salud. De este modo, proporciona a todos los ciudadanos una serie de prestaciones de atención sanitaria de índole diversa, como la atención primaria y especializada, las prestaciones complementarias (entre ellas, la prestación ortoprotésica y el transporte sanitario), los servicios de información y documentación sanitaria, y la ‘prestación farmacéutica’ (configurada tanto por los medicamentos como por los productos sanitarios necesarios para conservar o restablecer la salud de acuerdo con las concretas necesidades clínicas de los usuarios)”, siendo esta última a la que los preceptos impugnados se refieren, al regular uno de los aspectos que garantizan el acceso a ella a través de la prescripción y dispensación del medicamento.

A pesar de la indiscutible vinculación entre la protección de la salud y el sistema público de Seguridad Social, “que dentro de su acción protectora incluye la asistencia sanitaria de sus beneficiarios en los casos de maternidad, enfermedad (común y profesional) y accidente (común y de trabajo), no cabe subsumir la materia aquí cuestionada en el título competencial relativo a ella (art. 149.1.17 CE)” (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5). Como acabamos de decir, los preceptos impugnados no se circunscriben a la asistencia sanitaria que es dispensada por el sistema de Seguridad Social a favor de los beneficiarios que se encuentran dentro de su campo de aplicación, sino, más ampliamente, al contenido de una prestación sanitaria (el medicamento) proporcionada por el Sistema Nacional de Salud con carácter universalista a todos los ciudadanos. En este sentido, se aprecia que la norma gallega “no afecta al régimen económico de la Seguridad Social, ni a sus recursos financieros, ni a la vigencia del principio de ‘caja única’ por el que se rige” (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5). Por tanto, y puesto que no se afecta de forma directa al régimen económico de la Seguridad Social, por las mismas razones recogidas en el citado fundamento jurídico 5 de la STC 98/2004, también en este caso debemos concluir que el ámbito material más estrechamente relacionado con la controversia constitucional es la sanidad.

Y ello determina que la norma impugnada haya de someterse al contraste con los arts. 85 y 88 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos, sin que se oponga a esta conclusión el que dichos preceptos se hayan dictado, el primero con la condición de legislación sobre productos farmacéuticos, al amparo del art. 149.1.16 de la Constitución, y el segundo al amparo del art. 149.1.17 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de régimen económico de la Seguridad Social (disposición final primera 1 y 3 de la Ley 29/2006), pues hemos declarado repetidamente que “al margen de cualesquiera otras posibles consideraciones sobre la capacidad del legislador estatal en orden a la interpretación de preceptos constitucionales o la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la calificación de las competencias ejercidas por dicho legislador contenidas en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este Tribunal, intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC)” [SSTC 114/1985, de 25 de octubre, FJ 1, y 6/2014, de 27 de enero, FJ 5.]

Asimismo ha de subrayarse que dichos preceptos han experimentado diversas modificaciones desde que se interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad, por lo que nuestro análisis debe partir de su redacción vigente en este momento, teniendo en cuenta nuestra reiterada doctrina que declara que en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, como es el que ahora nos ocupa, el contraste de la legislación autonómica con la legislación básica estatal debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la legislación estatal vigente en el momento de realizar ese enjuiciamiento [SSTC 161/2014, de 7 de octubre, y 171/2014, de 23 de octubre].

En cuanto a la competencia estatal del art. 149.1.1 CE también invocada por el Abogado del Estado ya establecimos, que “dada la función uniformadora que ha de cumplir la normativa básica, ha de señalarse que tal competencia [del art. 149.1.1 CE] queda absorbida por la que le corresponde al Estado en la regulación de las bases de la sanidad, que es más específica y puede dotarse también de un mayor contenido” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 3).

4. Una vez que hemos concluido que la materia competencial en la que debe encuadrarse la regulación cuestionada es la relativa a sanidad, es preciso examinar las competencias que sobre la misma tienen tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por lo que al Estado respecta, el art. 149.1.16 CE le reconoce competencia exclusiva tanto sobre la “sanidad exterior” como sobre las “bases y coordinación general de la sanidad”. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, establece en su art. 33.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

En relación con este marco competencial, es preciso recordar, que “corresponden al Estado en materia de sanidad interior las bases, la coordinación general y la alta inspección” (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2). En relación al concepto de “bases”, “nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto” (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de mayo, FJ 7; 24/2002, de 31 de enero, FJ 6; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 8, en torno al concepto de lo “básico”).

Por lo que se refiere específicamente a la materia sanidad hemos señalado en la STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7, que, “la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29 de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12; y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3), dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y se lo exige cuando en el art. 149.1.16 CE le atribuye las bases en materia de ‘sanidad’, para asegurar —como se ha dicho— el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos”.

5. La creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de Galicia tiene por finalidad, según señala expresamente el art. 1.2 de la Ley 12/2010, mejorar el sistema de prescripción y dispensación de medicamentos, en consecuencia, debemos a continuación determinar, partiendo de la doctrina constitucional expuesta, si la prescripción y dispensación de medicamentos constituye un criterio básico en materia de sanidad. La respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa. En primer lugar, porque se satisfacen las exigencias formales de la legislación básica por la inclusión de esta materia en una norma de rango legal, la Ley 29/2006, de 26 de julio. Y, en segundo lugar, porque se satisfacen las exigencias materiales de la legislación básica, pues la prescripción y dispensación de medicamentos es, ciertamente, un aspecto esencial o nuclear de la regulación de la prestación farmacéutica, al ser un presupuesto necesario para el acceso de los ciudadanos a los medicamentos en condiciones de igualdad. Partiendo del carácter básico de la materia en cuestión dentro del marco normativo que regula la sanidad, forzosamente se ha de afirmar que es al Estado al que corresponde su regulación, en tanto que el art. 149.1.16 le otorga la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación general de la sanidad.

De esta forma, como señala la STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7, “se garantiza una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos con independencia del lugar en el que dentro del territorio nacional se resida y se evita la introducción de factores de desigualdad en la protección básica de la salud. Sin embargo, esa necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando así un nivel mínimo homogéneo o nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera, siempre y cuando, con ello, no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad (arts. 2 y 138 CE). Efectivamente, la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; 188/2001, de 29 de septiembre, FJ 12; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 12; y 152/2003, de 17 de julio, FJ 3), dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y se lo exige cuando en el art. 149.1.16 CE le atribuye las bases en materia de ‘sanidad’, para asegurar —como se ha dicho— el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos. Lo expuesto se concreta en el art. 23 de la propia Ley 16/2003, que establece que todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tendrán acceso a las prestaciones sanitarias en ella reconocidas en condiciones de igualdad efectiva. Y siendo una de las citadas prestaciones el medicamento, es evidente que el acceso al mismo en condiciones de igualdad presupone necesariamente una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español”.

6. Sentado lo anterior, procede ahora determinar, a la luz del contenido de los preceptos impugnados, si la creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos afecta realmente al sistema de prescripción y dispensación de medicamentos previsto con carácter general en la Ley 29/2006, de 26 de julio. En este sentido debe tenerse en cuenta que aunque no se impugna toda la Ley 12/2010 sino sólo determinados preceptos, las alegaciones del Abogado del Estado se han dirigido en conjunto contra la creación por la norma de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos y no en concreto contra cada uno de dichos preceptos. Por ello, nuestro enjuiciamiento se va a centrar en determinar si la creación de dicho catálogo ha vulnerado o no las competencias estatales en materia de sanidad.

A tal fin, es preciso recordar que la norma autonómica recurrida faculta al Gobierno de Galicia para crear un catálogo priorizado de productos farmacéuticos que tiene como objetivo último la financiación selectiva de medicamentos y productos sanitarios dentro del nomenclátor oficial de productos farmacéuticos elaborado por el Ministerio responsable en materia de sanidad, seleccionando dentro de los medicamentos recogidos en un mismo conjunto de intercambio el de precio menor. Tal y como ya ha quedado expuesto, el catálogo priorizado de productos farmacéuticos está formado por una selección de principios activos -inicialmente treinta y cuatro— y dentro de los principios activos seleccionados se incluyen en el catálogo priorizado los medicamentos de menor precio de los que figuren en el nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud.

El sistema de prescripción y dispensación de productos farmacéuticos previsto con carácter general en la Ley 29/2006, ha sufrido importantes modificaciones desde la fecha de interposición de este recurso de inconstitucionalidad, todas ellas dirigidas, como hemos señalado en el fundamento jurídico 2, a racionalizar el gasto. Así, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, la prescripción por principio activo estaba concebida en la Ley 29/2006 como una mera regla intencional o de fomento, no como una obligación. A partir de la publicación del Real Decreto-ley 9/2011 se ha establecido como norma general la prescripción por principio activo en el Sistema Nacional de Salud y la dispensación por el farmacéutico del medicamento de menor precio, de acuerdo con las agrupaciones homogéneas establecidas por el Ministerio de Sanidad. De este modo, y tras las modificaciones también introducidas en esta cuestión por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, en la actualidad las prescripciones de medicamentos incluidos en el sistema de precios de referencia o de agrupaciones homogéneas no incluidas en el mismo se efectuarán de acuerdo con el siguiente esquema, de conformidad con el art. 85.2 de la Ley 29/2006, de 26 de julio:

a) Para procesos agudos, la prescripción se hará, de forma general, por principio activo.

b) Para los procesos crónicos, la primera prescripción, correspondiente a la instauración del primer tratamiento, se hará, de forma general, por principio activo.

c) Para los procesos crónicos cuya prescripción se corresponda con la continuidad de tratamiento, podrá realizarse por denominación comercial, siempre y cuando ésta se encuentre incluida en el sistema de precios de referencia o sea la de menor precio dentro de su agrupación homogénea.

No obstante, la prescripción por denominación comercial de medicamentos será posible siempre y cuando se respete el principio de mayor eficiencia para el sistema y en el caso de los medicamentos considerados como no sustituibles (art. 85.3 de la Ley 29/2006). Cuando la prescripción se realice por denominación comercial, si el medicamento prescrito tiene un precio superior al de precio más bajo de su agrupación homogénea el farmacéutico sustituirá el medicamento prescrito por éste y, en caso de igualdad, dispensará el medicamento genérico (art. 86.5 de la Ley 29/2006). Cuando la prescripción se realice por principio activo, el farmacéutico dispensará el medicamento de precio más bajo de su agrupación homogénea y, en el caso de igualdad, el medicamento genérico o el medicamento biosimilar correspondiente (art. 85.4 de la Ley 29/2006). Con carácter excepcional, cuando por causa de desabastecimiento no se disponga en la oficina de farmacia del medicamento prescrito o concurran razones de urgente necesidad en su dispensación, el farmacéutico podrá sustituirlo por el de menor precio. En todo caso, deberá tener igual composición, forma farmacéutica, vía de administración y dosificación. El farmacéutico informará al paciente sobre la sustitución y se asegurará de que conozca el tratamiento prescrito por el médico. Quedarán exceptuados de esta posibilidad de sustitución aquellos medicamentos que, por razón de sus características de biodisponibilidad y estrecho rango terapéutico, determine el Ministerio de Sanidad y Consumo (arts. 86.2 y 86.4 de la Ley 29/2006).

Antes de seguir adelante, conviene advertir que, aunque el Letrado de la Xunta de Galicia ha puesto de manifiesto que la implantación del catálogo priorizado de productos farmacéuticos va a representar un importante ahorro en el presupuesto destinado por la Comunidad Autónoma de Galicia a satisfacer los gastos causados por la prestación farmacéutica, hasta el punto de que sólo en el mes en que dicho catálogo ha estado en vigor, desde que se alzó la suspensión de la Ley 12/2010, acordada por acuerdo de este Tribunal de 1 de marzo de 2011, hasta la fecha en que presentó escrito de alegaciones, se había podido constatar una disminución de 9.000.000 € en el gasto farmacéutico, no es éste un criterio determinante para nuestra decisión, pues la asunción de competencias estatales por una Comunidad Autónoma no puede basarse en una gestión mejor que la que pudiera llevar a cabo el Estado, si esas competencias no le estuvieran efectivamente atribuidas.

Lo relevante es que el art. 88.1 de la Ley 29/2006 autoriza a las Comunidades Autónomas la asunción de competencias en materia de racionalización del gasto farmacéutico, de tal modo que, no estando discutidas las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de sanidad, la cuestión se reduce a valorar si en su ejercicio ha desbordado los límites que impone el citado precepto de la Ley estatal, que, en cuanto aquí importa, se concretan en que la aprobación del catálogo discutido no produzca diferencias en las condiciones de acceso a los medicamentos y productos sanitarios financiados por el Sistema Nacional de Salud, catálogo de prestaciones y precios.

Por lo que se refiere a la prescripción y dispensación de medicamentos en la Comunidad Autónoma de Galicia debemos destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 12/2010, todas las actuaciones de los profesionales sanitarios del Servicio Gallego de Salud, así como de las oficinas de farmacia, a los efectos de la prescripción y dispensación en receta oficial y su financiación con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia, deberán respetar el catálogo priorizado de productos farmacéuticos. De este modo, respecto de los principios activos incluidos en dicho catálogo, la prescripción sólo podrá hacerse por tal principio activo y se dispensará por la oficina de farmacia el medicamento correspondiente recogido en el catálogo. Así, en el Servicio Gallego de Salud, desde la entrada en vigor de la Ley 12/2010 y respecto de los medicamentos incluidos en el catálogo, el sistema de prescripción y dispensación responde al criterio del principio activo de menor precio, criterio que en la norma estatal se ha impuesto posteriormente, a partir de la publicación del Real Decreto-ley 9/2011.

Se ha objetado por el Abogado del Estado que con la aprobación del catálogo priorizado de medicamentos y productos sanitarios de la Comunidad Autónoma de Galicia se reduce sensiblemente el contenido de la prestación farmacéutica en esa Comunidad puesto que del conjunto de medicamentos incluidos en el nomenclátor solo podrán ser objeto de prescripción y, en consecuencia, de dispensación los incluidos en el catálogo priorizado aprobado por esa Comunidad Autónoma, pero a este respecto hemos de señalar, por un lado, que la inclusión de un medicamento en ese nomenclátor es condición necesaria pero insuficiente para su financiación en cada caso concreto, pues a ello ha de añadirse que para su prescripción es preciso que se trate del medicamento de menor precio dentro de los incluidos en la correspondiente agrupación homogénea, y, por otro, que el catálogo priorizado en este momento no comprende todos los principios activos a que corresponden esas agrupaciones homogéneas, por lo que sólo puede tener virtualidad para las prescripciones que se refieran a los principios activos seleccionados en ese catálogo, sin que ello suponga impedimento alguno para la prescripción de otros medicamentos que utilizan principios activos no seleccionados en el catálogo de Galicia. Aunque no se dice expresamente en la Ley 12/2010, hemos de añadir que el ámbito del catálogo que regula se refiere a los supuestos en que haya de prescribirse por principio activo y en modo alguno supone restricción a la posibilidad de prescribir por denominación comercial, en los procesos previstos en los arts. 85.2 c) y 3 de la Ley 29/2006.

Así delimitado el ámbito del catálogo objeto de nuestra decisión, resulta necesario recordar que este Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados tomando como parámetro de control no la legislación básica estatal vigente en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, sino la realmente en vigor en el momento de dictar Sentencia: “la legislación básica del Estado a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en este tipo de proceso constitucional —hemos afirmado literalmente en nuestra STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3— ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987 y 154/1988)” (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2).

En este sentido, las reformas que han tenido lugar en los últimos años en materia de prescripción y dispensación de productos farmacéuticos han acercado el sistema estatal al sistema previsto en la Ley gallega impugnada de tal manera que en la actualidad ni el sistema gallego ni el sistema nacional garantizan que todos los medicamentos que están incluidos en el nomenclátor oficial van a ser financiados por el Sistema Nacional de Salud sino sólo los de menor precio dentro del principio activo correspondiente. En el modelo estatal lo que el médico identifica en su receta es el principio activo y el farmacéutico debe dispensar el medicamento de menor precio correspondiente a dicho principio activo. En el modelo gallego, por su parte, el médico también identifica el principio activo en su receta pero el margen de actuación del farmacéutico es menor pues la selección del principio activo de menor precio, respecto de una serie de principios activos, ya se ha hecho en el catálogo priorizado de productos farmacéuticos, al que se habrá ajustado el médico en su receta, debiendo limitarse a dispensar el medicamento prescrito. Por tanto, el resultado final en uno y otro caso es el mismo, con la diferencia de que en la Comunidad Autónoma de Galicia la selección de los principios activos de menor precio, cuando se trata de principios activos priorizados, no se deja en manos del farmacéutico, sin que ello suponga diferencia alguna para el destinatario de la prestación farmacéutica.

Si en el momento en que se aprobó la Ley 12/2010 de la Comunidad Autónoma de Galicia podía razonablemente sostenerse que determinaba una restricción en esa Comunidad Autónoma del catálogo general de prestaciones sanitarias, en su modalidad de prestación farmacéutica, tal como aparece definida en el anexo V del Real Decreto 1030/2006, puesto que entonces la prescripción por principio activo no respondía a una obligación legal, en la actualidad, sea porque se decida en el acto de prescripción o en el de dispensación, el destinatario de la prestación acaba recibiendo el mismo medicamento.

En consecuencia, debemos afirmar que la creación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos en la Comunidad Autónoma de Galicia no vulnera el art. 149.1.16 CE en lo relativo a las bases y coordinación general de la sanidad, en la medida en que dicho catálogo no contraviene el procedimiento de prescripción y dispensación de estos productos contenido en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Una última precisión hemos de hacer. Aunque el art. 4 del Real Decreto-ley 16/2012 ha sido recurrido ante este Tribunal, tanto por la Generalitat de Cataluña como por la Junta de Andalucía, entre otros extremos, por la modificación del art. 85 de la Ley 29/2006, dicha impugnación no impide que decidamos este recurso, de un lado, porque en él ninguna de las partes ha cuestionado la naturaleza de dicho precepto como legislación básica, y, de otro, porque en aquellas impugnaciones lo que discuten las Comunidades recurrentes es su carácter básico por regular tan detalladamente el objeto de la prescripción que privaría a las Comunidades Autónomas de toda posibilidad de desarrollo en este campo, por lo que el eventual éxito de dichos recursos en nada afectaría a la solución alcanzada en éste.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 822-2011 al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria de mis colegas, disiento de la fundamentación jurídica de la Sentencia y de su fallo, en cuanto desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia, por las razones que ya sostuve en su deliberación en el Pleno y ahora expongo.

Vaya por delante que, desde un punto de vista doctrinal, no puedo sino manifestar mi radical disconformidad con la manera en que la Sentencia emplea los conceptos y categorías jurídico-constitucionales que son propias del análisis de una cuestión competencial como la que el recurso suscitaba. Uso poco cuidadoso de las técnicas desarrolladas por el Tribunal para resolver este tipo de controversias que se manifiesta, en mi opinión, de varios modos a lo largo de la Sentencia de la mayoría. Así: i) no hay un adecuado planteamiento del problema de constitucionalidad, lo que influye en el canon de enjuiciamiento que se construye, además, a espaldas de doctrina constitucional directamente aplicable al caso; ii) se realiza implícitamente una suerte de juicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta que, además, es sólo aparente, ya que ni se afirma con claridad cuáles son las normas estatales de contraste ni, por lo mismo, se determina su carácter básico y iii) en dicho juicio, ya de por sí deficiente teniendo en cuenta las premisas anteriores, no se comprueba la existencia o no de contradicción efectiva entre las normas estatales y la Ley gallega, sino que, partiendo de una muy peculiar lectura de la norma autonómica, ese análisis se reemplaza por una suerte de control de eficiencia a partir de la comparación del supuesto resultado que se cree que va a producir la aplicación de las normas en conflicto.

i) Por lo que respecta a lo primero, la construcción del canon de enjuiciamiento es extremadamente imprecisa y desordenada pues, en ningún momento se afirma con claridad que, de acuerdo con el encuadramiento competencial de la cuestión en la materia sanidad, lo que se nos plantea en realidad es un problema de inconstitucionalidad mediata por la posible contradicción entre la Ley autonómica y las normas estatales que regulan los diversos aspectos de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud. La Sentencia parte, además, para elaborar dicho canon de una doctrina constitucional incompleta, en la que se omite recoger la específicamente referida a la competencia en relación con la definición de las prestaciones que proporciona el Sistema Nacional de Salud.

Me parece que dicha doctrina era clave para la construcción de la *ratio decidendi* de la Sentencia si se tiene en cuenta que, en realidad, lo que había de dilucidarse era si la norma autonómica afectaba de forma contraria al orden competencial a una de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, la farmacéutica, en cuanto que, al reducir el número de medicamentos potencialmente prescribibles por el facultativo, estaría reduciendo el ámbito objetivo de la prestación, integrado por todos los medicamentos sometidos a un régimen de financiación pública e incluidos en el denominado “Nomenclátor” que se aprueba por el Estado (art. 10 y ss. del Real Decreto 177/2014, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de precios de referencia y de agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, y determinados sistemas de información en materia de financiación y precios de los medicamentos y productos sanitarios). En ese sentido la STC 136/2012, de 19 de junio, FJ 5, a la que se remite la posterior STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 7 a), sienta un criterio muy claro sobre las prestaciones del Sistema Nacional de Salud cuando señala que “cabe concluir que la decisión acerca de quiénes deban ser beneficiarios de las prestaciones sanitarias y cuáles sean dichas prestaciones, pertenece indudablemente al núcleo de lo básico, pues define los ámbitos subjetivo y objetivo de la propia materia. En efecto, la definición de quiénes pueden considerarse asegurados y en consecuencia tener acceso al Sistema Nacional de Salud, así como las concretas prestaciones sanitarias que deben ser garantizadas a todos ellos, por integrarse en la “cartera común”, permite establecer un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, el acceso a la sanidad por parte de todos los ciudadanos incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, con independencia de su lugar de residencia. Vinculado con ello, forma lógicamente también parte del ámbito de lo básico la concreta definición de las diferentes modalidades de prestaciones sanitarias comunes (básicas, suplementarias o de servicios accesorios)”. Más adelante, en ese mismo fundamento jurídico 5 indica que “Finalmente, dichas bases habilitan un margen para el desarrollo, por parte de las Comunidades Autónomas, de su propia política sanitaria. Éstas podrán, respetando el mínimo formado por las carteras comunes, aprobar sus propias carteras de servicios (art. 8 *quinquies*), y establecer servicios adicionales para sus residentes. Es decir, las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo.” (Idea ya expresada en la STC 98/2004, FJ 7, recogida, ésta sí por la Sentencia, cuando afirma que “esa necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando así un nivel mínimo homogéneo o nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera”). Reitero que, en mi opinión, la doctrina que acabo de recoger suponía el inexcusable punto de partida para resolver el problema competencial aquí planteado.

ii) En segundo lugar, la Sentencia difumina el juicio de inconstitucionalidad mediata que el recurso reclamaba por cuanto, en primer lugar, afirma en el fundamento jurídico 3, supuestamente dedicado al examen de los posibles títulos competenciales en los que podría ubicarse la cuestión, que su encuadramiento en la materia sanidad determina que “la norma impugnada haya de someterse al contraste con los artículos 85 y 88 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos”, sin mayor precisión y sin analizar su, ahora presunto, carácter básico. Posteriormente, el fundamento jurídico 5 se resiste a identificar las normas estatales de contraste pues se limita a decir que ha de analizar “si la prescripción y dispensación de medicamentos constituye un criterio básico en materia de sanidad”, algo que, formulado en tan genéricos términos, me parece que merece poco análisis en cuanto que evidente.

En tales términos se comienza, por fin, el examen de la cuestión en el fundamento jurídico 6, evidenciando desde su inicio que la Sentencia no termina de construir el canon de enjuiciamiento que ha de aplicar para resolver el recurso pues afirma que “Sentado lo anterior, procede ahora determinar, a la luz del contenido de los preceptos impugnados, si la creación de un Catálogo priorizado de productos farmacéuticos afecta realmente al sistema de prescripción y dispensación de medicamentos previsto con carácter general en la Ley 29/2006, de 26 de julio.”

Sin embargo, para poder hacer eso, antes hubiera tenido que afirmarse que los preceptos estatales, arts. 85 y 88 de la Ley 29/2006, con los que luego va a contrastar lo dispuesto en la Ley gallega, son básicos *ex* art. 149.1.16 CE y ese análisis, simplemente, no se hace, ya que se da por supuesto que lo son. En mi opinión no me cabe duda de que, en lo relevante para resolver la controversia planteada, ambos preceptos son formal y materialmente básicos, pero la ponencia debería analizar su contenido a la luz de la doctrina constitucional que antes ha expuesto (y la de la STC 136/2012, que no ha considerado oportuno recoger). Con todo, más preocupante resulta la lectura simplificada de las reglas estatales aplicables que se hace en la Sentencia y que es determinante del resultado final al que se llega. Así, el art. 88.1 de la Ley 29/2006 recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan adoptar medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios para, en el párrafo segundo, delimitar las condiciones en las que dichas medidas puedan ser adoptadas. Entre esas condiciones se encuentra que no producirán diferencias en las condiciones de acceso y precio de los medicamentos y productos sanitarios financiados por el Sistema Nacional de Salud, pero también, y esto es lo relevante, en el catálogo de tales medicamentos y productos sanitarios. Aspecto sobre el que la ponencia guarda un más que llamativo silencio, tanto más elocuente cuanto es dónde se encontraría una divergencia entre la norma gallega y el sistema estatal. En efecto, el derecho a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud lleva implícita la financiación pública de los medicamentos incluidos en el nomenclátor oficial de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, tal como se deduce del art. 11.2 del Real Decreto 177/2014, pues entre la información relativa a cada medicamento se incluye la de si es objeto de financiación por el Sistema Nacional de Salud y en qué términos.

Por otra parte, tampoco se analizan las posibles divergencias entre la prescripción y dispensación conforme al sistema estatal y al sistema gallego, lo que es bastante grave si se tiene en cuenta que, conforme a su art. 1.2 la norma gallega persigue establecer las medidas necesarias para mejorar el procedimiento para la prescripción y dispensación, con lo que parecería obligado examinar ambas regulaciones a fin de comprobar si entraban o no en contradicción. Así, en el sistema estatal la regla no es, como erróneamente afirma la Sentencia, la prescripción por principio activo, pues ésta solamente es obligada en determinados casos (para procesos agudos y para la primera prescripción de los procesos crónicos, art. 85.2 de la Ley 29/2006), estando, en todo caso, permitida la prescripción por denominación comercial de medicamentos siempre y cuando se respete el principio de mayor eficiencia para el sistema y en el caso de los medicamentos considerados como no sustituibles. Por el contrario, en el caso de la Ley 12/2010 los médicos están, en todo caso, obligados a respetar el catálogo, formado por los principios activos con sus respectivas presentaciones, con lo que la prescripción por principio activo es la regla en cuanto se va a producir en todos los casos en los que el principio activo esté en el catálogo. Con eso se pone de manifiesto que la norma gallega cambia la filosofía del sistema estatal, en la que la prescripción por principio activo depende de la patología del paciente, y la sustituye por otro criterio, meramente económico, en el que la prescripción por principio activo depende de la inclusión en el catálogo de dicho principio, siendo obligatoria en ese caso.

iii) Finalmente, pese a las anteriores deficiencias, el fundamento jurídico 6 parece decidirse a abordar la cuestión suscitada, describiendo una vez más la queja competencial suscitada por el Abogado del Estado para luego desdibujarla intentando eludir el control competencial que se nos reclamaba. Así, frente a la tacha de que el catálogo gallego reduce el nomenclátor estatal, la Sentencia afirma que “la inclusión de un medicamento en ese nomenclátor es condición necesaria pero insuficiente para su financiación en cada caso concreto, pues a ello ha de añadirse que para su prescripción es preciso que se trate del medicamento de menor precio dentro de los incluidos en la correspondiente agrupación homogénea”. Con tal afirmación la ponencia confunde condiciones de prescripción y dispensación con régimen de financiación pública de los medicamentos. Esto segundo, la financiación pública, es lo que determina su inclusión en la prestación del Sistema Nacional de Salud vía nomenclátor, con independencia de que el medicamento sea o no prescrito en cada caso concreto. Lo determinante es, entonces, su integración objetiva en el ámbito de la prestación que corresponde definir al Estado, prestación que, luego, en cada caso, se concreta para cada paciente por los profesionales sanitarios. Por eso no puede compararse, al tratarse de dos momentos sucesivos, la inclusión de un medicamento en el nomenclátor, a los efectos de disfrutar de la correspondiente financiación pública, con las condiciones de prescripción de los medicamentos que integran la prestación farmacéutica. El problema que había de resolverse era, en realidad, si la restricción a la prescripción y consiguiente dispensación de medicamentos sujetos a financiación pública que produce el catálogo gallego se ajusta o no al marco básico estatal o, por el contrario, al no ajustarse, restringe, indirectamente, el ámbito objetivo de la prestación farmacéutica que corresponde definir al Estado.

Para llegar a una respuesta negativa a la anterior cuestión la Sentencia cae, en mi criterio, en dos manifiestos errores. El primero es la lectura, sumamente cuestionable, que hace de las previsiones de la Ley 12/2010. Así, alude, a que “el Catálogo priorizado en este momento no comprende todos los principios activos a que corresponden esas agrupaciones homogéneas, por lo que sólo puede tener virtualidad para las prescripciones que se refieran a los principios activos seleccionados en ese catálogo, sin que ello suponga impedimento alguno para la prescripción de otros medicamentos que utilizan principios activos no seleccionados en el catálogo de Galicia”, lo que es por completo irrelevante para el caso. Es evidente que con los principios activos no incluidos en el catálogo no hay problema alguno desde el punto de vista de su prescripción, ya que no están sometidos a las limitaciones de los que sí lo están, pero subsiste el problema competencial original, esto es, si la Comunidad Autónoma puede establecer ese catálogo que, en la práctica, reduce o puede reducir el ámbito objetivo de la prestación farmacéutica o, lo que es lo mismo, los medicamentos a que dicha prestación se refiere en cuanto susceptibles de prescripción y dispensación.

Otro problema, más grave, es que la Sentencia parece pretender hacer una interpretación conforme encubierta de la norma gallega cuando afirma que “el ámbito del catálogo que regula se refiere a los supuestos en que haya de prescribirse por principio activo y en modo alguno supone restricción a la posibilidad de prescribir por denominación comercial, en los procesos previstos en los arts. 85.2 c) y 3 de la Ley 29/2006”. No creo que esta afirmación, por lo demás reductora del ámbito de la norma, pueda sostenerse a la vista de lo dispuesto por la Ley 12/2010 en el que se incluyen “los principios activos, con sus respectivas presentaciones, que respondan al precio menor recogido en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud” (art. 3.3, y, en el mismo sentido, art. 1.3) y que las actuaciones de los profesionales sanitarios del Servicio Gallego de Salud, así como de las oficinas de farmacia “deberán respetar el Catálogo priorizado de productos farmacéuticos” (art. 2). En fin, esa interpretación de la Sentencia choca frontalmente con el art. 4.3 del que se desprende que la prescripción de medicamentos no incluidos en el catálogo es una posibilidad excepcional vinculada a necesidades terapéuticas. Como ya he expuesto antes, lo que determina la prescripción por principio activo en la norma gallega es la simple inclusión en el catálogo, no la patología a la que el medicamento va a aplicarse. En suma, la Sentencia está aquí proponiendo una interpretación reductora del ámbito del catálogo, en un intento de ajustarlo a la base estatal del art. 85 de la Ley 29/2006. Interpretación contraria al tenor literal de la norma, relativa a la prescripción y dispensación en todos los casos, sin tener en cuenta los criterios formulados por el legislador estatal. No creo que tal interpretación pueda calificarse de obvia sino que, bien al contrario, no es respetuosa ni de la literalidad de la norma cuestionada ni del contenido del mandato incorporado en ella.

No son, sin embargo, tan discutibles premisas lo más cuestionable de la Sentencia de la que discrepo. Lo realmente preocupante es que su forma de razonar ignora que se trata de un recurso de inconstitucionalidad de contenido competencial cuyo objeto es la delimitación de competencias respecto a la concreta medida cuestionada. Es decir, lo que se trataba de dilucidar es si Galicia tiene competencia para hacer lo que hace o, si al aprobar el catálogo, ha perturbado o menoscabado las competencias estatales, en este caso, el art. 149.1.16 CE. La Sentencia lo que hace es afirmar que, como la norma gallega y la estatal van a producir el mismo resultado final, (“el resultado final en uno y otro caso es el mismo” o, más adelante, “el destinatario de la prestación acaba recibiendo el mismo medicamento”), no se vulneran las competencias del Estado, con lo que confunde el análisis competencial que el recurso demanda con uno de eficacia de las medidas, algo completamente ajeno a la jurisdicción que ejerce el Tribunal en un proceso de este tipo, en el que lo que se dilucida no es cómo se hace algo sino, más sencillamente, si quien lo hace puede hacerlo. Insisto en que, con el razonamiento de la Sentencia, se olvida que el recurso tiene como finalidad determinar si, más allá del contenido concreto de la medida, quién la ha adoptado se ha ajustado al orden constitucional de distribución de competencias o si, por el contrario, ha menoscabado las competencias de otro, en este caso, el Estado. Para eso la cuestión del resultado final que, en términos de prestación al paciente, producen ambas normas, puede ser, todo lo más, un indicio, pero no la razón de decidir, a la que, en todo caso, se llega modificando el sentido de las bases estatales y forzando el tenor literal de la Ley 10/2012 hasta el punto de pretender hacerle decir algo que expresamente excluye.

De hecho, como inmediatamente se verá, en mi opinión, hay una contradicción de la Ley 10/2012 con las bases estatales que definen el contenido de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

Así, entiendo que la Sentencia, partiendo, como hace, del encuadramiento material de la cuestión en el art. 149.1.16 CE, en cuanto que se trata de la prestación farmacéutica, integrante de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, debería haber dejado sentado que, en los términos de nuestra doctrina, el contenido mínimo de la prestación farmacéutica solamente puede fijarlo el Estado. Y la razón es que la definición del ámbito objetivo de la prestación corresponde, en los términos examinados en las STC 98/2004 y 136/2012, al Estado, pudiendo las CC AA “mejorar el mínimo estatal, pero, en ningún caso, empeorarlo” (SSTC 136/2012, FJ 5 y 98/2004, FJ *7 in fi*ne).

Siendo así, la norma autonómica, en la medida en que obliga al facultativo a la prescripción de los productos incluidos en el catálogo autonómico, más reducido que el nomenclátor estatal en el que se incluyen todos los medicamentos que gozan de financiación pública y, por tanto, se incluyen en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, está reduciendo el ámbito objetivo de la prestación, por cuanto en Galicia incluirá menos medicamentos que en el resto del Estado. Reducción que vulnera las competencias del Estado para definir la prestación y choca frontalmente con el art. 23 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, (“Todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tendrán acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta Ley en condiciones de igualdad efectiva”) y, específicamente, con el art. 88.1 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios según el cual, “las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas no producirán diferencias en las condiciones de acceso a los medicamentos y productos sanitarios financiados por el Sistema Nacional de Salud, catálogo y precios. Dichas medidas de racionalización serán homogéneas para la totalidad del territorio español y no producirán distorsiones en el mercado único de medicamentos y productos sanitarios”. Aquí habría una evidente diferencia en las condiciones de acceso a los medicamentos, en la medida en que, con criterios distintos de los básicos, se limitan las posibilidades de prescripción, (un “empeoramiento del mínimo estatal”, en los términos de nuestra doctrina), lo que determinaba, a mi juicio, la vulneración de las competencias estatales y la consiguiente estimación del recurso.

Para concluir, estimo que la Sentencia de la mayoría, con su confusa argumentación, ha dejado pasar una oportunidad para que este Tribunal examinase los términos en los que ha de conciliarse la diversidad regulatoria consustancial al sistema autonómico, con la garantía de “la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español”, que es lo que viene exigido por el art. 149.1.16 CE y ha de ser garantizado por el Estado.

Y en tal sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 212/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:212

Recurso de amparo 4007-2012. Promovido por doña Rocío Luna Fernández respecto de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, que confirmó en apelación la desestimación de su impugnación de tres concursos de provisión de puestos de trabajo en la Administración autonómica andaluza.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (error patente) y a un proceso con todas las garantías: negativa no arbitraria ni irrazonable a plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STC 27/2013). Voto particular.

1. La fundamentación ofrecida por el Tribunal de apelación en la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocido en el art. 24.1 CE, pues no incurre en arbitrariedad ni adolece de falta de razonabilidad y explicita de manera suficiente las consideraciones de índole jurídica que sustentan la decisión adoptada [FJ 4].

2. La determinación y formulación de las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión Europea corresponde al órgano judicial nacional y, por ello, las partes del litigio principal no pueden modificar su contenido, sin perjuicio de la facultad que tiene ese órgano, en orden a instar a las partes a sugerir formulaciones que pueden acogerse para enunciar las cuestiones prejudiciales (SSTJUE asuntos *Cartesio*, de 16 de diciembre de 2008, *Danske Svienproducenter*, de 21 de diciembre de 2011) [FJ 2].

3. Doctrina sobre el canon de control respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde la perspectiva del art. 24 CE (SSTC 17/1981, 27/2013) [FFJJ 3, 5].

4. Doctrina sobre el contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva en la faceta relativa a la obtención de una resolución motivada y fundada en Derecho (SSTC 8/2005, 13/2012) [FJ 3].

5. El derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, art. 24.2 CE, exige que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 48/2003, 191/2011) [FJ 5].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho, y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4007-2012, promovido por doña Rocío Luna Fernández, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Gema Sainz de la Torre Vilalta y bajo la dirección del Letrado don José María Campos Daroca, contra la Sentencia de 12 de enero de 2012, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en el recurso de apelación núm. 142-2011 interpuesto contra la Sentencia de fecha 3 de septiembre de 2010, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, dimanante del procedimiento abreviado núm. 582-2008. El recurso de amparo también se interpone contra el Auto de fecha 13 de Abril de 2012, que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 12 de enero de 2012 antes citada, y contra el Auto de 9 de mayo de 2012, en cuya virtud se resuelve una solicitud de aclaración en relación con la imposición de costas procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Procuradora de los Tribunales doña Gema Sainz de la Torre Vilalta, en nombre y representación de doña Rocío Luna Fernández y bajo la dirección letrada de don José María Campos Daroca, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de julio de 2012.

2. El recurso de amparo trae causa de los siguientes antecedentes:

a) En virtud de órdenes de fecha 4 de diciembre de 2007, de las Consejerías de Cultura y Medio Ambiente, respectivamente, y de orden de 5 de diciembre de 2007, del Consejo Audiovisual de Andalucía, se convocaron tres concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en el respectivo ámbito de los organismos citados.

b) La demandante de amparo participó en los concursos a que se ha hecho mención. En concreto solicitó la adjudicación de los siguientes puestos de trabajo: asesor técnico de archivos de la Consejería de Cultura (10027110); una plaza en el Consejo Audiovisual de Andalucía (9818910); y de director de Archivo Central de la Consejería de Medio Ambiente (3310).

c) Por órdenes de fecha 18 de junio de 2008 los organismos anteriormente indicados resolvieron los mencionados concursos, sin que a la demandante le fuera concedido ninguno de los puestos de trabajo que solicitó. En esencia, a la recurrente en amparo no le fueron computados, a efectos de antigüedad, los diferentes servicios prestados para la Administración de la Junta de Andalucía en calidad de funcionaria interina, habida cuenta de que para la resolución de los concursos se tuvo en cuenta lo dispuesto en la base octava A/segunda de las órdenes de convocatoria, en cuya virtud solamente se contempla la antigüedad generada como personal funcionario, por años completos de servicio o fracción superior a seis meses, valorándose hasta un máximo de 6,5 puntos, a razón de 0,25 puntos por año.

d) En fecha 30 de septiembre de 2008, la demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra las órdenes resolutorias de los concursos. En síntesis, la demandante considera que se le deberían haber reconocido un total de 22,4 puntos en cada uno de los concursos en que participó, dado que el art. 54.2 del Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración general de la Junta de Andalucía (en adelante, Decreto 2/2002), según la redacción dada por el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, prevé el cómputo de los servicios prestados que hayan sido reconocidos con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera. Para la recurrente, el hecho de que la Sentencia núm. 370/2006, de 10 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) declarara nulo el precepto anteriormente citado, no empece el éxito de su pretensión, dado que aún está pendiente de resolver el recurso de casación contra ella interpuesto y, por tanto, la referida Sentencia todavía no es firme.

Por otra parte, considera que las órdenes impugnadas contravienen lo dispuesto en los arts. 14, 23.2 y 103 CE, la normativa estatal y autonómica atinente a la función pública que detalla en el escrito de demanda y el apartado cuarto de la cláusula cuatro de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio, relativa al acuerdo marco CES, la UNICE y el CEEP, sobre trabajo de duración determinada (en adelante, Directiva 1999/70), conforme al cual “los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas”. En fin, la recurrente interesa la nulidad de las órdenes resolutorias de los concursos, ya que no fue tenida en cuenta la antigüedad generada por aquélla con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera.

e) Por escrito de fecha 6 de julio de 2009, la demandante solicitó que se la tuviera por desistida respecto de la impugnación de la orden del Consejo Audiovisual de Andalucía. Por providencia de nueve de julio de 2009, el órgano judicial acordó el desistimiento interesado.

f) Por Sentencia de fecha 3 de septiembre de 2010, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla (en adelante Juzgado) desestimó el recurso interpuesto por la demandante, al apreciar la desaparición sobrevenida del objeto procesal. Básicamente, el órgano judicial fundamentó su decisión en el hecho de que la Sentencia núm. 370/2006, de 10 de julio, dictada por la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada), que declaró la nulidad del art 54.2 del Decreto 2/2002, en la redacción dada por el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, adquirió firmeza durante el curso del procedimiento.

g) Mediante escrito presentado en fecha 4 de octubre del 2010, la demandante interpuso recurso de apelación. En dicha impugnación, amén de ratificar esencialmente las pretensiones deducidas en el escrito de demanda, denunció la incongruencia omisiva en que incurrió la Sentencia de instancia, al no resolver todas las cuestiones planteadas en el recurso. Concretamente, afirmó que la resolución recurrida no se pronunció sobre la eventual vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 14, 23.1 y 103 CE que la demandante atribuyó a las órdenes resolutorias de los concursos de méritos. Finalmente, interesó la estimación del recurso de apelación y el reconocimiento de la antigüedad que demanda.

h) Tras ser admitido a trámite el recurso de apelación, por Sentencia de fecha 12 de enero del 2012 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla (en adelante, Tribunal de apelación), desestimó el citado recurso. En el fundamento jurídico tercero de la calendada resolución, el referido Tribunal considera que el órgano judicial de instancia no entró a conocer sobre las razones de fondo que se sustentan en los preceptos constitucionales citados en el recurso de apelación; no obstante, entiende que la pretensión esgrimida por la demandante no es asumible. Por un lado, estima que en los respectivos concursos de méritos que participó la demandante sólo puede ser tenido en cuenta, a efectos de antigüedad, el tiempo de servicios prestado como personal funcionario de carrera, conforme así lo prevé el art. 54.2 del Decreto 2/2002, cuya vigencia, en su redacción inicial, expresamente reconoce. Por tanto, no le son computables los servicios prestados en calidad de funcionaria interina.

Además, en el referido fundamento jurídico el Tribunal de apelación descarta que el criterio anteriormente expuesto sea contrario a la Directiva 1999/70/CE, ni que contravenga la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, concretamente enunciada por las SSTJUE de 22 de diciembre de 2010 y 11 de septiembre de 2011 (*rectius*, 8 de septiembre de 2011). Sobre este particular, la Sentencia de apelación se remite a lo dicho en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia de fecha 14 de diciembre de 2011, dictada por la misma Sala en el recurso núm. 394-2011, cuyo tenor es el siguiente: “[l]a decisión del órgano administrativo no es contraria a la doctrina del TS, ni a la de la Directiva Comunitaria 99/70, ni por tanto a la STJUE de 11 de septiembre de 2011: Así en la STS de 3 de septiembre de 2010 referida al Decreto 2/2002 en su redacción original, desestima el recurso de casación interpuesto por la Asamblea de Interinos de Sevilla y Federación de Interinos donde se afirma con rotundidad: Cualquier actuación administrativa de nombramiento funcionarial debe seguir los principios constitucionales de mérito y capacidad, ello no significa que los procesos de designación sean iguales y tengan el mismo nivel de exigencia en lo relativo a la publicidad y los méritos valorables, pues es una obviedad que existen diferencias entre, de un lado, los procesos selectivos que son seguidos para el acceso como funcionarios de carrera y para la provisión de puestos de carácter definitivo y de otro, los que son aplicables para nombramientos provisionales o funcionarios interinos. A lo anterior debe sumarse que no puede ser invalidada como legítima política de personal, la que se quiere incentivar a los funcionarios de carrera valorando de manera significativa la experiencia desarrollada con esa condición y en puestos obtenidos y desempeñados con carácter definitivo. Y lo que se deriva de todo lo que lo que acaba de exponerse, es que existiendo datos objetivos para esa diferente valoración de la experiencia y de la antigüedad que aquí se discuten, no es de acoger la vulneración del principio de igualdad y consiguiente infracción de los arts. 14 y 23 de la CE que se demanda por la Asociación, como tampoco la infracción de la Directiva 99/70 y del art. 20.1 A) de la Ley 30/84.

Carece igualmente de fundamento el reproche planteado en relación a la Ley 70/78, por ser acertado el alcance retributivo que la sentencia recurrida únicamente reconoce. Es decir el Tribunal Supremo, considera que existen razones objetivas para esa diferencia de trato, que en el supuesto de la promoción interna se acentúan como ahora expondremos. Tampoco es contraria a la Directiva como declaró el Tribunal Supremo, ni tampoco a la STJUE de11 de septiembre de 2011. En primer lugar porque el supuesto de hecho enjuiciado difiere notablemente del actual, ya que aquél se refería a la antigüedad de diez años como funcionario de carrera como requisito de acceso para suplir la falta de titulación, no como mérito, y porque la propia sentencia afirma con rotundidad en su parte dispositiva, que debe excluirse toda diferencia de trato entre los funcionarios de carrera y los interinos basada en el mero hecho de que éstos tienen una relación de servicio de duración determinada, salvo que razones objetivas en el sentido de la cláusula 4 apartado 1, justifiquen el trato diferente. Esas razones y datos objetivos ya se exponen en la STS de 3 de septiembre de 2010, por el distinto nivel de exigencia en lo relativo a la publicidad y méritos valorables en uno y otro nombramiento, a lo que debemos añadir, que la antigüedad como interino ya fue valorada en el concurso-oposición de acceso a la condición de funcionario de carrera, por lo que supondría valorar doblemente éste mérito en detrimento del funcionario de carrera, con clara vulneración del art. 23 de la Constitución. Por otra parte, la promoción interna está regulada en el Estatuto Básico, como un derecho de progresión de la carrera de los funcionarios, por lo que los requisitos y los méritos exigen que se posean en esa condición de funcionario de carrera. Por último indicar que de la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2010 no cabe deducir que en la misma se reconoce la antigüedad de los servicios previos reconocidos como interino, porque aunque estima el recurso y casa la sentencia del TSJA de Granada, lo hace por la falta de motivación y justificación de la declaración de ilegalidad del apartado b) del art 31 del Decreto sobre el porcentaje de valoración por este aportado, pero por remisión al Baremo General que efectúa el art 31, dicha antigüedad según el art. 54 solo es valorable en la condición de funcionario de carrera, no como interino.”

i) Mediante escrito presentado el día 2 de marzo de 2012, la demandante interpuso incidente de nulidad de actuaciones contra dicha Sentencia. Tras destacar los apartados más relevantes de la STJUE de 8 de septiembre de 2011, en cuya virtud se delimitó el contenido y alcance de la cláusula cuatro, apartado cuarto, del acuerdo marco incorporado en la Directiva 1999/70, al resolver la cuestión prejudicial planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en relación con el cómputo de la antigüedad generada en calidad de funcionario interino, la demandante afirma que esa doctrina debió ser aplicada al caso concreto, puesto que fácilmente se colige que la razón de decidir en el presente supuesto y en el analizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es la misma. Alternativamente, de cara a solventar las eventuales dudas interpretativas que pudieran suscitarse, la recurrente considera que el Tribunal de apelación debió plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conforme a lo previsto en el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Ahora bien, como el órgano judicial no actuó de ninguna de las maneras indicadas al resolver el recurso de apelación, la demandante considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocido en el art. 24.1 CE, así como el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). En consecuencia, la demandante interesa que se declare la nulidad de las actuaciones, con la consiguiente retroacción para que se dicte resolución acorde con la doctrina a que se ha hecho mención o, en su caso, sea planteada cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

j) Por Auto de fecha 13 de abril del 2012, el Tribunal de apelación resolvió el incidente de nulidad planteado en los siguientes términos: “La petición del recurrente no puede ser acogida. Entiende que en el caso presente existían dudas interpretativas para plantear cuestión prejudicial, pero en ningún caso que no se planteara implica vulneración del art. 24 CE ni que ello cause indefensión alguna. Visto el art. 241 de la LOPJ y demás de aplicación, LA SALA DIJO: Se desestima la solicitud de nulidad de actuaciones a que se hace referencia en el Hecho Único de la presente resolución”.

k) Por Auto de fecha 9 de mayo de 2012 se acordó imponer las costas procesales a la promotora del incidente de nulidad.

3. La demanda de amparo atribuye a las resoluciones impugnadas la lesión del art. 24. 1 y 2 CE, concretamente por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, en su manifestación del derecho al proceso debido, y al Juez ordinario predeterminado por la ley. Tras exponer los acontecimientos procesales habidos a raíz de la interposición del recurso contencioso-administrativo, la demandante refleja los aspectos más destacados de la STJUE de 8 de septiembre de 2011, recaída en el asunto C-177/2010, en cuya virtud se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de Sevilla. Más adelante, tras poner de relieve el carácter vinculante de la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al resolver cuestiones prejudiciales, la recurrente argumenta sobre las concretas vulneraciones de los derechos fundamentales que sustentan el presente recurso de amparo.

En primer lugar considera que el Tribunal de apelación lesionó el derecho de la recurrente a obtener una resolución debidamente motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE), por incurrir en error o arbitrariedad en la elección de la norma aplicable por el Juez nacional. Según sostiene la demandante, la Sentencia de 12 de enero de 2012 no asume la doctrina asentada por la STJUE de 8 de septiembre de 2011, habida cuenta de que esta última resolución establece de manera diáfana que, salvo que concurran razones objetivas en el sentido del apartado primero de la cláusula cuatro del acuerdo marco incorporado a la Directiva 1999/70, no es dable conferir un tratamiento peyorativo a los servicios prestados en calidad de funcionario interino. Por el contrario, el órgano judicial consideró que el criterio asumido por la Administración —que hace suyo el referido órgano judicial— no contraviene la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pese a que realmente se aparta del criterio fijado en la última de las Sentencias citadas. Por otra parte, señala que en ulteriores concursos la Administración ha modificado el criterio hasta entonces seguido, para adecuarlo al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea objeto de cita. En fin, la demandante colige que el Tribunal de apelación ha vulnerado el derecho reconocido en el art. 24.1 CE, en tanto que ha seleccionado arbitrariamente o de manera irracional la norma de aplicación al caso, desvinculándose del sistema de fuentes establecido (SSTC 90/1990, de 23 de mayo, y 126/1994, de 25 de abril).

Añade que el art. 267 TFUE establece el régimen jurídico relativo al planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sobre ese particular, señala que la Sentencia que resuelve el recurso de apelación no es susceptible de ulterior recurso y, por ello, el planteamiento de la cuestión prejudicial no resulta potestativo sino obligatorio, de acuerdo a lo estatuido en el art. 267 ya citado. En apoyo de la anterior afirmación, añade que la aplicación de la doctrina emanada de la STJUE de 8 de septiembre de 2011 no puede ser excluida *ad casum*, bajo el argumento de que el Derecho de la Unión Europea puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la solución de la cuestión planteada (acto claro), o bien porque la cuestión planteada sea materialmente idéntica a otra que haya sido objeto de decisión prejudicial en caso análogo (acto aclarado), únicos supuestos que, según doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el órgano judicial queda eximido de la obligación de plantear la cuestión prejudicial cuando contra su decisión no cabe ulterior recurso (SSTJCE de 27-3-1963, asunto *Da Costa* y acumulados; y de 6-10-1982, asunto *Cilfit*).

Asimismo, apunta que el texto del Auto resolutorio del incidente de nulidad es de difícil comprensión, pues no queda claro si el Tribunal de apelación admite la existencia de dudas interpretativas. En cualquier caso, lo verdaderamente relevante es que el órgano judicial asumió competencias en materia de interpretación del Derecho de la Unión Europea que le están vedadas, en detrimento del organismo a quien corresponde tal menester. Por ello, como el Tribunal de apelación no aplicó al caso la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011, en relación con la antigüedad generada durante el desempeño de funciones temporales, ni tampoco planteó cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, finalmente considera que también se ha vulnerado el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley que reconoce el art. 24.2 CE.

También trae a colación, por su vinculación con el presente caso, la doctrina recogida en las SSTC 58/2004 y 194/2006, con motivo de la inaplicación de la normativa interna, que el órgano judicial consideró contraria al Derecho de la Unión Europea, sin que previamente hubiera planteado cuestión prejudicial. Por todo lo expuesto, la recurrente termina interesado la estimación del recurso de amparo, la expresa declaración de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y la nulidad de las resoluciones impugnadas, con retroacción del procedimiento judicial al momento procesal oportuno para que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de apelación dicte nueva sentencia que recoja la doctrina asentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, subsidiariamente, plantee cuestión prejudicial ante este último Tribunal.

4. Tras ser aportados diversos documentos que le fueron requeridos a la demandante por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sección Tercera de esta Tribunal, de fecha 6 de julio de 2012, y una vez acreditada fehacientemente la representación de la Procuradora doña Gema Sainz de la Torre Vilalta, por providencia de fecha 7 de noviembre de 2013, la Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo. En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dirigir atenta comunicación al Tribunal, a fin de que en el plazo que no exceda de diez días remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 142-2011. Asimismo, acordó dirigir atenta comunicación al Juzgado, para que en plazo no superior a diez días remita certificación o fotocopia adverada del procedimiento núm. 582-2008, debiendo emplazarse previamente para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, quienes hubieran sido parte en el procedimiento, salvo la demandante de amparo.

5. Mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 2013, la Letrada de la Junta de Andalucía, se personó en el presente procedimiento constitucional.

6. Por providencia de fecha 31 de Marzo de 2014, se tuvo por personado a la representación letrada de la Junta de Andalucía. Asimismo, se acordó conferir traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, a fin de que, por plazo de veinte días presentaran alegaciones que estimasen pertinentes, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. Por escrito de fecha 30 de abril de 2014 la demandante evacuó el trámite de alegaciones, en el cual ratificó íntegramente el contenido del escrito de demanda. Además, aportó documentación relativa a una denuncia formulada por el sindicato Unión Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de Andalucía (USTEA) ante la Comisión Europea, por el incumplimiento, por parte del Estado español, del principio de no discriminación recogido en la cláusula cuatro, apartado cuarto de la Directiva 1999/70.

8. Mediante escrito presentado el 8 de mayo de 2014, la Letrada de la Junta de Andalucía formuló sus alegaciones. Tras compendiar el objeto del recurso de amparo, los antecedentes del proceso, el contenido de las resoluciones jurisdiccionales recaídas en el mismo y la normativa que estima de aplicación al presente caso, colige que no ha existido vulneración de los derechos fundamentales invocados en la demanda. En relación con el derecho a una resolución fundada en Derecho y debidamente motivada, considera que la Sentencia de 12 de enero de 2012, dictada al resolver el recurso de apelación, analiza debidamente la adecuación del acto impugnado a la normativa autonómica, a la Constitución, al Derecho de la Unión Europea e, incluso, a la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011. Por ello, en contra de lo que se afirma en la demanda, la resolución combatida no adolece de las deficiencias que la recurrente le atribuye. Conforme a una consolidada doctrina constitucional recogida, entre otras en la SSTC 13/2012, de 30 de enero, FJ 3; 3/2011, de 14 de febrero, FFJJ 3 y 4; y 183/2011, de 21 de noviembre, FFJJ 5 y 7, el derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho (art. 24.1 CE) exige que las resoluciones judiciales contengan los elementos y razones de juicio que exterioricen los criterios jurídicos que fundamentan la decisión y, en segundo lugar, que la motivación sea consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y, por tanto, no sea fruto de un error patente o de la arbitrariedad. Sin embargo, añade, el art. 24.1 CE no garantiza el derecho al acierto en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que se vean afectados otros derechos fundamentales distintos al de la tutela judicial efectiva. En el presente caso, a juicio de la representación procesal de la Junta de Andalucía, la Sentencia combatida en amparo lleva a cabo una interpretación debidamente razonada de la normativa y jurisprudencia aplicables al caso, sin incurrir en error patente, arbitrariedad o irrazonabilidad. Por ello, debe rechazarse la vulneración del derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho.

En cuanto a la lesión del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), la Letrada de la Junta de Andalucía transcribe el contenido literal del art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, el cual delimita el régimen jurídico relativo al planteamiento, por parte de un órgano judicial nacional, de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A continuación sistematiza la doctrina constitucional establecida en relación con la faceta invocada por la demandante, con abundante cita de resoluciones de este Tribunal. En relación con el presente caso, considera que el Tribunal que dictó las resoluciones combatidas no albergó dudas sobre la interpretación y aplicación de la normativa de la Unión Europea, como así quedó reflejado en la fundamentación jurídica de la Sentencia de fecha 12 de enero de 2012, por lo cual el planteamiento de la cuestión prejudicial no devino obligatorio.

Por otra parte, también advierte que durante la sustanciación del procedimiento judicial las partes no invocaron la necesidad de plantear tal cuestión; de hecho, hasta que no se dictó la Sentencia que puso fin al recurso de apelación la recurrente no suscitó la necesidad de promover la referida cuestión, mediante el incidente de nulidad de actuaciones. Por tanto, debe descartarse la existencia de indefensión, puesto que la parte demandante introdujo *ex novo* ese aspecto, que hasta entonces había sido ajeno al debate procesal. Finalmente, descarta que resulte de aplicación al caso la doctrina recogida en las SSTC 58/2004 y 78/2010, pues el Tribunal no ha omitido la aplicación de la norma de Derecho interno ni tampoco la norma de la Unión Europea. En fin, por las razones expuestas no cabe apreciar vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley que reconoce el art. 24.2 CE.

9. Por escrito presentado el día 24 de mayo de 2014, el Fiscal formuló sus alegaciones. Principia dicho escrito con un amplio y detallado resumen sobre las antecedentes de hecho sometidos a nuestro enjuiciamiento, en el que queda reflejado el alcance de las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso judicial, el contenido del recurso contencioso-administrativo entablado, la fundamentación jurídica de las sentencias y de las actuaciones subsiguientes a la resolución del recurso de apelación y, a continuación, compendia los aspectos más relevantes de la demanda de amparo.

En el apartado correspondiente a la fundamentación jurídica, tras delimitar el contorno del presente recurso de amparo, analiza la eventual vulneración del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) Sobre ese particular considera que no se ha producido tal lesión, pues este Tribunal ha rechazado de manera uniforme que la falta de planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea suponga una vulneración de tal derecho. Añade que, como así se reconoce en el fundamento jurídico 3 de la STC 219/2009, la garantía al derecho antes citado solamente impone que, con anterioridad al hecho motivador del proceso, el órgano judicial haya sido creado por una norma legal que le atribuya jurisdicción y competencia para conocer del asunto. Además, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la interpretación de las normas sobre atribución de competencias a los órganos judiciales no exceden del ámbito de la legalidad ordinaria y, por tanto, son ajenas al derecho anteriormente indicado, salvo que la interpretación suponga una manifestación notoriamente arbitraria de las reglas legales sobre atribución de competencias. Por tanto, reitera que el hecho de que el órgano judicial no haya planteado cuestión prejudicial no vulnera el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley.

En relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que trae causa del no planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Fiscal invoca la doctrina de este Tribunal, reflejada en las SSTC 78/2010, FJ 2; y 58/2004, FFJJ 9 a 11, para finalmente colegir que las resoluciones impugnadas en el presente recurso de amparo han vulnerado ambos derechos fundamentales. Según refiere, el Tribunal de apelación aplicó los criterios interpretativos asentados por el Tribunal Supremo con anterioridad al dictado de la STJUE de 8 de septiembre de 2011. Por otra parte, señala que la Sentencia combatida en el presente recurso se apartó del criterio asentado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, expuesto en los parágrafos 72 a 74 de la Sentencia objeto de cita, puesto que, según afirma, la fundamentación jurídica de la Sentencia resolutoria del recurso de apelación no efectúa ninguna ponderación acerca de si las condiciones de la prestación de servicios en calidad de funcionaria interina, por parte de la demandante, fueron o no equivalentes a las de los funcionarios de carrera, cuando la calendada Sentencia proscribe, precisamente, que se brinde un trato peyorativo al tiempo de prestación de servicios en calidad de funcionario interino, siempre que las condiciones de trabajo sean similares a las desempeñadas por un funcionario de carrera.

Por otro lado, señala que, aun cuando el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión no confiere a su titular un pretendido derecho al acierto en el dictado de las resoluciones judiciales, lo cierto es que el órgano judicial mantuvo una postura contradictoria, puesto que en el Auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones reconoció la existencia de dudas interpretativas que, sin embargo, no reflejó en la Sentencia frente a la cual se interpuso el incidente de nulidad. En base a lo expuesto, el Fiscal considera que el Auto de fecha 13 de Abril de 2012 no alcanza el estándar de motivación exigido para la resolución de los incidentes de nulidad, conforme a la doctrina expuesta en la STC 9/2014, FJ 5, pues se limita a declarar de manera apodíctica la inexistencia de lesión. Por otro lado, el reconocimiento de las dudas interpretativas obliga al órgano judicial a plantear cuestión prejudicial de acuerdo con lo establecido en el art. 267 TFUE y, al no haberlo hecho, aquél desconoció la garantía establecida en el referido Tratado y, por ende, vulneró el derecho a un proceso con todas las garantías reconocido en el art. 24.2 CE.

Finalmente, el Fiscal interesó se dicte Sentencia que reconozca la lesión de los derechos fundamentales enunciados y que ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a que fuera dictada la Sentencia resolutoria del recurso de apelación a fin de que el órgano judicial resuelva conforme al contenido de los derechos fundamentales vulnerados.

10. Mediante providencia de fecha 4 de noviembre de 2014, el Pleno, en su reunión de esa fecha y conforme establece el artículo 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal, a propuesta de la Sala Segunda, acuerda recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo.

11. Por providencia de fecha 16 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de fecha 12 de enero de 2012, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla), en cuya virtud se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, en el procedimiento abreviado núm. 582-2008. Asimismo, la demanda también se dirige contra el Auto de fecha 13 de abril de 2012, dictado por el órgano judicial antes indicado, por el cual se desestima el incidente de nulidad de actuaciones, y contra el Auto de aclaración de fecha 9 de mayo de 2012.

Para la demandante, las decisiones judiciales combatidas lesionan el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE. En síntesis, sostiene que las resoluciones dictadas han inaplicado la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011, en relación con el alcance y contenido de la cláusula cuatro, apartado cuarto, de la Directiva 1999/70. Por ello, entiende que el órgano judicial ha incurrido en error manifiesto o arbitrariedad al seleccionar la norma aplicable, lo que se traduce en una motivación irrazonable y en un apartamiento del sistema de fuentes preestablecido.

También afirma que el órgano judicial lesionó su derecho al juez ordinario predeterminado por ley (art. 24.2 CE). Sustenta este alegato en el hecho de que el Tribunal de apelación no aplicó al caso la doctrina asentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia anteriormente referenciada, ni tampoco planteó cuestión prejudicial ante el organismo ya citado, a lo cual estaba obligado de conformidad con lo previsto en el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Para la representación procesal de la Junta de Andalucía el recurso de amparo debe ser desestimado, pues no aprecia vulneración alguna de los derechos fundamentales que se invocan en la demanda. En contra de lo que se afirma en la demanda de amparo, la Sentencia resolutoria del recurso de apelación ofrece una motivación suficiente acerca de la inaplicabilidad al caso de la doctrina emanada de la STJUE de 8 de septiembre de 2011, sin incurrir en error patente o arbitrariedad. Por otro lado, considera que el órgano judicial no albergó dudas acerca de la interpretación y aplicación de la normativa de la Unión Europea y, en consecuencia, el hecho de no plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no conculca el derecho de la demandante al juez ordinario predeterminado por la ley. También señala que la temática relativa al planteamiento de la referida cuestión fue ajena al debate procesal, pues hasta la interposición del incidente de nulidad de actuaciones las partes intervinientes no habían suscitado controversia sobre ese particular.

Para el Fiscal no se ha producido violación del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley que consagra el art. 24.2 CE, puesto que, de acuerdo al contenido que la doctrina constitucional confiere a dicho derecho, la falta de planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no constituye lesión del mismo. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y el derecho a un proceso con todas las garantías, en primer lugar advierte que la Sentencia dictada por el Tribunal no ha tenido en cuenta la doctrina establecida por la STJUE de 8 de septiembre de 2011, pues ha obviado cualquier valoración acerca de si las condiciones del trabajo que la demandante desempeñó como funcionaria interina eran o no equiparables a las prestadas por un funcionario de carrera, de cara a considerar valorable la antigüedad que, como mérito, aquélla reclama que se le compute.

A su vez, señala que la Sentencia resolutoria del recurso de apelación descarta que la desestimación del recurso contravenga la doctrina fijada en la STJUE citada, pero el Auto resolutorio del incidente de nulidad admite la existencia de dudas interpretativas al respecto. Por ello, concluye que el órgano judicial no motivó adecuadamente al resolver sobre la pertinencia de plantear la referida cuestión y, en consecuencia, lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y, a su vez, el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), al incumplir el mandato contemplado en el art. 267 TFUE.

2. Antes de abordar lo que propiamente constituye el fondo del presente recurso, conviene detenerse a analizar la alegación formulada por la Letrada de la Junta de Andalucía, que considera que la censura por el no planteamiento de la cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo fue suscitada en el incidente de nulidad de actuaciones. En efecto, no parece que la demandante advirtiera, en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, sobre la pertinencia de plantear dicha cuestión, ni tampoco en el ulterior recurso de apelación que dedujo frente a la Sentencia recaída en la instancia. Sin embargo, debe advertirse que la STJUE de fecha 8 de septiembre de 2011 es posterior a la fecha de interposición del recurso de apelación y, de hecho, es la Sentencia que resuelve este recurso la que *motu proprio* recoge, en su fundamentación jurídica, una serie de consideraciones a cuyo través infiere que el criterio seguido por la Administración —y a la postre, asumido por el Tribunal de apelación— no es contrario a la doctrina enunciada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la calendada resolución.

Por otra parte, la STJUE de 18 de julio de 2013, C-136/2012, apartados 28 a 31, ha recordado que el sistema instaurado por el art. 267 TFUE, con miras a garantizar la unidad de la interpretación del Derecho de la Unión en los Estados miembros, establece una cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos judiciales nacionales, conforme a un procedimiento ajeno a toda iniciativa de las partes (SSTJUE de 16 de diciembre de 2008, asunto *Cartesio*, C-210/2006, apartado 90, y de 21 de julio de 2011, asunto *Kelly*, C.104/10, apartado 62). Por tanto, la determinación y formulación de las cuestiones que deben someterse al Tribunal de Justicia corresponde al órgano judicial nacional y, por ello, las partes del litigio principal no pueden modificar su contenido (SSTJUE 14 de abril de 2011, asunto *Vlaamse Dierenartsenvereniwging y Janssens*, C/42/10, C/45/10 y C/57/10, apartado 43; y de 21 de diciembre de 2011, asunto *Danske Svienproducenter*, C316/10, apartado 32), sin perjuicio de la facultad que tiene ese órgano, en orden a instar a las partes a sugerir formulaciones que pueden acogerse para enunciar las cuestiones prejudiciales. En fin, de cuanto antecede se desprende que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar y formular las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho de la Unión, que sean necesarias para resolver el litigio principal. Por tanto, el hecho de que ninguna de las partes —especialmente, la parte demandante— hubiera instado el planteamiento de cuestión prejudicial hasta el incidente de nulidad de actuaciones, en nada empece la admisibilidad del presente recurso de amparo.

3. De la fundamentación jurídica de la Sentencia combatida se desprende que, para el órgano judicial, la desestimación del recurso de apelación no contraviene la Directiva 1999/70 ni la doctrina reflejada en la STJUE de fecha 8 de septiembre de 2011. Asimismo, implícitamente consideró innecesario plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, criterio este que fue corroborado en el Auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones. A la vista de lo expuesto y de los términos en que ha sido planteado el presente recurso de amparo, en primer lugar, procede resolver si la decisión adoptada por el Tribunal de apelación contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que reconoce el art. 24.1 CE.

Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y alcance del derecho anteriormente enunciado, en la faceta relativa a la obtención de una resolución motivada y fundada en Derecho. En la STC 27/2013, de 11 de febrero, FJ 5, afirmamos lo siguiente:

“Según es consolidada y unánime doctrina constitucional, tal como recordamos recientemente en la STC 13/2012, de 30 de enero, FJ 3, el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, garantizado en el art. 24.1 CE, comprende el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso. Ello significa, en primer lugar, que la resolución judicial ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y, en segundo lugar, que la motivación esté fundada en Derecho (SSTC 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; y 64/2010, de 18 de octubre; FJ 3 ) o, lo que es lo mismo, que sea consecuencia de una exégesis racional del Ordenamiento y no fruto de un error patente o de la arbitrariedad (por todas, STC 146/2005, de 6 de junio, FJ 7). En definitiva, el art. 24 CE impone a los órganos judiciales ‘no sólo la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las pretensiones deducidas, sino que, además, ésta ha de tener contenido jurídico y no resultar arbitraria’ (STC 8/2005, de 17 de enero). En esa misma doctrina constitucional también hemos señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE ‘no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales distintos al de tutela judicial efectiva’ (recientemente, entre otras, SSTC 3/2011, de 14 de febrero, FFJJ 3 y 5; y 183/2011, de 21 de noviembre, FFJJ 5 y 7). Y que la simple discrepancia de las partes con una resolución judicial, aun fundada en otra interpretación posible de la legalidad aplicada, incluso por plausible que ésta resulte, no convierte el correspondiente razonamiento judicial en arbitrario o manifiestamente irrazonable ni, menos aún, obliga a este Tribunal a elegir entre las interpretaciones posibles cuál es la que debe prevalecer (SSTC 59/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 140/2005, de 6 de junio; FJ 5; y 221/2005, de 12 de septiembre, FJ 5).”

Desde esa perspectiva y en relación con la decisión del órgano judicial sobre el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la STC 58/2004, de 19 de abril, FJ 10, sostuvimos lo siguiente:

“Así pues, en principio, ‘la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es... una cuestión de carácter infraconstitucional y por lo mismo excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales’ (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4) porque, ‘a semejanza de lo que acontece en las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 17/1981, 133/1987, 119/1991, y 111/1993), la decisión sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde, de forma exclusiva e irrevisable, al órgano judicial que resuelve el litigio’ (SSTC 180/1993, de 31 de mayo, FJ 2 ; 201/1996, de 9 de diciembre, FJ 2; y 203/1996, de 9 de diciembre, FJ 2). Por este motivo hemos afirmado que, ‘sin perjuicio de que el art. 177 TCEE, alegado por el recurrente, pertenece al ámbito del Derecho comunitario y no constituye por sí mismo canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991 y 64/1991), ninguna vulneración existe de los derechos garantizados por el art. 24.1 CE cuando el Juez o Tribunal estima que no alberga dudas sobre la interpretación que haya de darse a una norma de Derecho comunitario o sobre su aplicación en relación con los hechos enjuiciables en el litigio y decide por ello no plantear la consulta que se le solicita’ (STC 201/1996, de 9 de diciembre, FJ 2; y en el mismo sentido SSTC 111/1193, de 25 de marzo, FJ 2; 203/1996, de 9 de diciembre, FJ 2; y ATC 296/1993, de 4 de octubre, FJ 2). En consecuencia la decisión de no plantear una cuestión prejudicial al amparo del art. 234 TCE —al igual que ocurre con la decisión de no plantear cuestión de inconstitucionalidad al abrigo del art. 163 CE— no implica *per se* la lesión de las garantías previstas en el art. 24 CE, ni de quien pretendía dicho planteamiento y no obtuvo satisfacción a su pretensión, ni de quien, sin haberlo solicitado, pueda verse perjudicado por su no planteamiento.”

En concordancia con la doctrina expuesta, en el fundamento jurídico 6 de la ya citada STC 27/2013 descartamos que la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial por el órgano judicial pudiera lesionar el art. 24.1 CE:

“Con arreglo a estos presupuestos no hay duda de que la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo, como ya antes la dictada en la instancia, se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea, que está razonada y que no resulta manifiestamente irrazonable o arbitraria y, por tanto, se trata de una resolución judicial que no puede calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto últimos. En estas condiciones, y al igual que hemos declarado asimismo en otras ocasiones semejantes (SSTC 22/1996, de 12 de febrero, 105/2009, de 4 de mayo, 38/2011, de 28 de marzo, y 13/2012, de 30 de enero), la Sentencia impugnada en amparo cumple con las exigencias constitucionales del art. 24.1 CE. Las conclusiones obtenidas por el Tribunal Supremo, y previamente por el Tribunal de instancia, y la forma en que fueron argumentadas, no constituyen ni aisladamente ni en su conjunto una interpretación manifiestamente irrazonable de la legalidad ordinaria, sin que este Tribunal tenga que entrar a examinar si otras interpretaciones también posibles debían prevalecer sobre aquélla.”

Resumiendo, desde la perspectiva del art. 24.1 CE, el canon de control establecido respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no difiere del que este Tribunal ha fijado, con carácter general, para las decisiones judiciales que son fruto de la interpretación y aplicación del Derecho al caso concreto. De ahí que, en relación con la temática sobre la que versa el presente recurso, en esta instancia constitucional lo único que nos corresponde ponderar es si la resolución judicial está fundada en Derecho y es fruto de una exégesis racional de la legalidad ordinaria.

4. La Sentencia combatida en amparo afirma que las razones tenidas en cuenta para la desestimación del recurso de apelación no son contrarias a la doctrina expuesta en la STJUE de 8 de septiembre de 2011 ni, por ende, al contenido de la Directiva 1999/70. Los motivos aducidos por el Tribunal de apelación que conciernen a la referida Directiva y a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea anteriormente citada son, en esencia, los siguientes: a) el supuesto de hecho analizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea difiere del actual, pues aquél versa sobre un proceso de promoción interna entre funcionarios de carrera, en el cual la antigüedad no se valora como mérito, sino como un requisito de acceso para suplir la falta de titulación; b) la existencia de razones objetivas que justifican un tratamiento diferenciado de la antigüedad, tales como el distinto nivel de exigencia en cuanto a la publicidad y mérito en los procesos selectivos para el acceso a la carrera funcionarial y la provisión de puestos definitivos, frente al exigido para el nombramiento de los funcionarios de carácter temporal; c) la antigüedad como interina ya fue valorada en el concurso-oposición de acceso a la carrera funcionarial, de manera que si se volviera a ponderar se vulneraría el art. 23 CE en detrimento de los funcionarios de carrera; y d) no puede ser invalidada, como legítima política de personal, aquélla que pretende incentivar valorando de manera significativa la experiencia desarrollada en esa condición y en puestos obtenidos y desempeñados con carácter definitivo.

Una vez sintetizada la argumentación expuesta por el órgano judicial, corresponde mensurar si las razones ofrecidas alcanzan el umbral establecido por la doctrina constitucional, de cara a dilucidar si la resolución combatida en esta sede ofrece una motivación suficiente desde la perspectiva del derecho reconocido en el art. 24.1 CE. A tal fin, en primer lugar cumple afirmar que la Sentencia dictada por el Tribunal de apelación exterioriza adecuadamente cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión adoptada, de manera que las partes han podido conocer la posición del órgano de enjuiciamiento sobre la cuestión que ahora nos ocupa.

En segundo término, abstracción hecha del juicio que merezcan las conclusiones alcanzadas por el Tribunal de apelación sobre la incidencia, en el presente caso, de la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre del 2011, lo cierto es que los argumentos expuestos sobre tal cuestión no incurren en arbitrariedad ni adolecen de falta de razonabilidad, pues, al fin y al cabo, la referida argumentación explicita de manera suficiente las consideraciones de índole jurídica que sustentan la decisión finalmente adoptada, de cuyo contenido se desprende que la desestimación de lo pretendido por la demandante no contraviene lo estatuido por la Directiva 1999/70 ni la doctrina enunciada en la reiterada STJUE. Debemos insistir que a este Tribunal no le corresponde pronunciarse sobre el eventual acierto de la decisión finalmente adoptada, ni tampoco alumbrar otras interpretaciones que pudieran resultar más plausibles. Los órganos judiciales son los únicos competentes, *ex* art. 117.3 CE, para resolver sobre las materias de estricta legalidad ordinaria.

Queda por abordar la cuestión planteada por el Fiscal en relación con el incidente de nulidad de actuaciones. Para el Fiscal, el órgano judicial mantuvo una postura contradictoria, puesto que en el Auto resolutorio del referido incidente reconoció la existencia de dudas interpretativas que, sin embargo, no tuvo en cuenta a la hora de dictar Sentencia. Por ello, esas dudas deberían haber dado lugar a la estimación de incidente de nulidad y al consiguiente planteamiento de la cuestión prejudicial. Sin perjuicio de reconocer que la redacción del Auto a que se ha hecho mención es mejorable, no parece que de su contenido quepa deducir que las dudas interpretativas se residencian en el propio órgano judicial; más bien, parece que tales dudas vienen referidas a las que la demandante menciona en su escrito de fecha 2 de marzo de 2012, para sustentar la necesidad de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En fin, dado que la contradicción puesta de relieve por el Ministerio Fiscal no queda acreditada, sólo resta concluir que la fundamentación ofrecida por el Tribunal de apelación no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocido en el art. 24.1 CE.

5. Desechada la lesión del derecho anteriormente citado, también hemos de rechazar la vulneración del derecho a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE). Conforme a la doctrina enunciada en el fundamento jurídico 3 de esta resolución, el órgano judicial es competente para valorar la eventual aplicación de la normativa de la Unión Europea al caso concreto, de manera que si a dicho órgano no le asaltan dudas sobre ese particular, en esta sede constitucional no cabe formular censura alguna por no plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, salvo por las deficiencias de motivación anteriormente expuestas. En el presente caso, el Tribunal de apelación argumentó motivadamente que el hecho de no valorar, en los respectivos concursos, la antigüedad que la demandante consolidó como funcionaria interina no contraviene la doctrina enunciada en la STJUE de fecha 8 de septiembre de 2011, sin que, como ha quedado expuesto, conste que dicho órgano hubiera tenido dudas sobre la necesidad de plantear cuestión prejudicial sobre ese aspecto. Por ello, no es dable apreciar la vulneración de ninguna garantía esencial del proceso debido.

Otro tanto cumple decir respecto del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) cuya vulneración denuncia la demandante. Los argumentos hasta ahora expuestos servirían para desechar esa queja; no obstante, a mayor abundamiento no resulta ocioso traer a colación nuestra doctrina sobre el contenido y alcance del derecho fundamental enunciado. A ese respecto, en la STC 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 5, hemos afirmado que “[e]ste Tribunal Constitucional ha declarado, desde la STC 47/1983, de 31 de mayo, FJ 2, que dicho derecho exige, fundamentalmente, que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17; 32/2004, de 8 de marzo, FJ 4; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 2)”. En atención a la doctrina expuesta, es patente que el hecho de no haber planteado cuestión prejudicial queda extramuros de la garantía cuya lesión invoca la demandante.

Descartadas, pues, las diferentes lesiones de los derechos fundamentales denunciadas en esta sede constitucional, procede desestimar el amparo solicitado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña Rocío Luna Fernández.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 4007-2012.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con la fundamentación jurídica y fallo de la Sentencia, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

En mi opinión, la Sentencia debió otorgar el amparo solicitado. Como algunos de los aspectos del presente caso son similares a los que subyacen al recurso de amparo núm. 4176-2009, resuelto por la STC 27/2013, de 11 de febrero, de la Sala Primera de este Tribunal y en el Voto particular que entonces formulé se contiene mi posición sobre la cuestión de la relevancia constitucional del incumplimiento del deber de plantear la cuestión prejudicial, en esta ocasión me limitaré a exponer mi discrepancia con la presente Sentencia y a indicar los elementos diferenciales de este recurso de amparo.

1. La resolución del presente recurso de amparo debiera haber seguido la línea jurisprudencial desarrollada en las SSTC 58/2004, de 19 de abril, y 78/2010, de 20 de octubre, en las que declaramos que el no planteamiento de la cuestión prejudicial puede llevar aparejada la lesión del art. 24.2 CE por incumplimiento de la obligación de remitir al intérprete de la normativa europea el cuestionamiento sobre el alcance de una norma, salvo que sea patente que no concurre duda alguna aplicando los criterios jurisprudenciales europeos al respecto. Por el contrario, nuestra actual Sentencia se separa de la consistencia de aquella argumentación, al asumir como suficiente que el órgano judicial exteriorice adecuadamente cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión adoptada y que, en particular, las conclusiones alcanzadas por el órgano judicial sobre la incidencia en el caso de la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011 no incurran en arbitrariedad ni adolezcan de falta de razonabilidad, conforme a los parámetros de razonabilidad exigibles en el enjuiciamiento de la legalidad ordinaria. Con tal argumento la obligación impuesta por el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de plantear la cuestión queda excepcionada con base en un particular entendimiento de la doctrina europea del acto claro que la desfigura hasta hacerla irreconocible.

De esta forma la Sentencia del Pleno viene a retomar la doctrina anterior a la STC 58/2004 según la cual la infracción del art. 267 TFUE no afecta al art. 24 CE salvo en el supuesto de que el Juez ordinario haya realizado una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente (así, las SSTC 180/1993, de 31 de mayo, y 201/1996, de 9 de diciembre). En definitiva, se opta por aplicar el canon general de interpretación de la legalidad ordinaria interna, desconociendo los parámetros del Derecho europeo respecto a la delimitación del “acto claro”, asentados sobre la ausencia intersubjetiva de duda alguna. Con ello se produce un lamentable retroceso con respecto a la doctrina resultante de la STC 58/2004, que inauguraba un nuevo posicionamiento sobre la relevancia constitucional de la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial.

2. A continuación debo precisar el momento en el que, a mi juicio, se ha producido la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). Si bien el órgano judicial resolvió el recurso de apelación invocando por su propia iniciativa el contenido de la STJCE de 8 de septiembre de 2011 y descartando su aplicabilidad al caso de autos, la lesión del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) no se consumó definitivamente entonces, sino en la posterior resolución del incidente de nulidad de actuaciones.

Es cierto que, en principio, la situación de indefensión se pudo producir ya en la Sentencia de apelación, pues fue entonces cuando habría tenido lugar la preterición del sistema de fuentes como consecuencia de la interpretación judicial autónoma del Derecho de la Unión incumpliendo el deber de planteamiento de la cuestión prejudicial. En la Sentencia de apelación el órgano judicial se limitó a resaltar la diferente significación de la antigüedad en el concurso de méritos del que trae causa el recurso de amparo y el proceso de promoción interna analizado por el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 8 de septiembre de 2011, pero no ofreció ninguna razón que explicitara por qué, desde la óptica de la Directiva 1999/70, la antigüedad obtenida como funcionario interino merece un tratamiento diferente, según se trate de un concurso de méritos o un procedimiento de promoción interna. Ahora bien, como hasta ese momento el recurrente no había podido prever la preterición del sistema de fuentes, tampoco pudo haber alegado respecto a la necesidad de plantear la cuestión prejudicial. Con la interposición del posterior incidente de nulidad de actuaciones contra la Sentencia de apelación, en los concretos términos en que aquel fue fundamentado, se le daba la oportunidad al órgano judicial de remediar esa situación de indefensión o, alternativamente, de justificar su decisión de no planteamiento con arreglo a las condiciones establecidas en el art. 267 TFUE y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En efecto, el recurrente fundamentó el incidente en la inaplicación al caso concreto del criterio resultante de la Sentencia del Tribunal de Justicia referida en la propia Sentencia impugnada, que interpretaba una norma de Derecho de la Unión, reclamando que la base de la razón de decidir en el caso de autos debía ser la misma que la utilizada en aquella Sentencia, y, alternativamente, en el incumplimiento del deber del órgano judicial de plantear cuestión prejudicial si tenía dudas sobre la aplicabilidad del referido criterio del Tribunal de Justicia. El demandante invocó entonces con total pertinencia sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y le abrió al órgano judicial la oportunidad de aportar una motivación de las razones por las que a su juicio no procedía el planteamiento de la cuestión prejudicial.

Sin embargo, el órgano judicial no respondió a las alegaciones del recurrente, ofreciendo como único razonamiento el siguiente: “La petición de la recurrente no puede ser acogida: Entiende que al caso presente existían dudas interpretativas para plantear la cuestión prejudicial, pero en ningún caso que no se planteara implica vulneración alguna del art. 24 C.E. ni que ello cause indefensión alguna” (Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de abril de 2012, FJ único).

En nuestra Sentencia, de la que discrepo, se prescinde asimismo de dar contestación a las alegaciones específicas del recurrente contra dicho Auto, limitándose a responder a la argumentación del Ministerio Fiscal al respecto, que concluía con la petición de otorgamiento del amparo precisamente por la improcedente forma de motivar y de excluir la pertinencia de la cuestión prejudicial en la resolución del incidente de nulidad (FJ *4 in fi*ne).

A mi juicio, la respuesta del órgano judicial incurrió por sí misma en una incongruencia omisiva vulneradora del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y, al mismo tiempo, vulneró también el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), al carecer el Auto que resolvía el incidente de la motivación específica que reclama en este ámbito el Derecho de la Unión y que le solicitaba el recurrente. En efecto, mediante el Auto que resuelve el incidente, confirmando plenamente la Sentencia dictada, se evidencia cómo el órgano judicial alcanza por su propia, autónoma y exclusiva convicción la conclusión sobre la forma correcta de interpretar el Derecho de la Unión en relación con las pretensiones de la recurrente, sin aportar elementos externos y objetivos de contraste o de apoyo de esa convicción que acrediten que la misma evidencia será compartida por los órganos jurisdiccionales de los otros Estados miembros y aún por el propio Tribunal de Justicia.

Por todo ello, nuestro fallo debió otorgar el amparo solicitado y, por consiguiente, declarar que el Auto que resolvió el incidente de nulidad de actuaciones vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), así como el derecho del recurrente a una motivación pertinente conforme a los criterios aplicables a la problemática del planteamiento de la cuestión prejudicial europea y correlativamente su derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE).

3. Por último, quiero recordar la importancia que, tras la nueva configuración del amparo constitucional, adquiere la correcta tramitación de los incidentes de nulidad de actuaciones, remitiéndome a la advertencia que hacíamos en la STC 153/2012, de 16 de julio, de la Sala Segunda: “Una deficiente protección de los derechos denunciados por parte del órgano judicial puede dejar al recurrente sin ningún tipo de protección en aquellos casos en los que las vulneraciones en las que supuestamente incurriera la resolución impugnada a través del incidente de nulidad de actuaciones, carecieran de trascendencia constitucional. Es por ello que el órgano judicial debe, salvo que se den las causas de inadmisión de plano, en el que podrá realizarse una motivación sucinta (art. 241.1 LOPJ), realizar una interpretación no restrictiva de los motivos de inadmisión, tramitar el incidente y motivar, en cualquier caso, suficientemente su decisión” (FJ 3).

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 213/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:213

Recurso de amparo 4522-2012. Promovido por doña Mireia Mollá Herrera y doña Mónica Oltra i Jarque en relación con los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas sobre inadmisión a trámite de diversas proposiciones no de ley.

Vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias carente de motivación suficiente (STC 44/2010).

1. La inadmisión de la proposición no de ley no ha satisfecho la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, lo que se ha traducido en una limitación del ejercicio del derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos, por lo que ha de declararse vulnerado el derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE (STC 44/210) [FJ 6].

2. El art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno, o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos, puesto que estos deberes tienen su fundamento constitucional en los propios derechos fundamentales (STC 64/2002, 78/2006; ATC 369/2007) [FJ 4].

3. Las Mesas de las Cámaras han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite de las proposiciones no de ley al examen de los requisitos reglamentariamente establecidos, pues de lo contrario, estarían asumiendo una decisión política, que sólo corresponde al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras, y obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria (SSTC 40/2003, 78/2006) [FJ 4]

4. El art. 23.2 CE no sólo tutela el ejercicio del *ius in officium* de los representantes políticos en los términos regulados por las leyes, sino también el ejercicio en condiciones de igualdad (STC 29/2011) [FJ 3].

5. Para examinar si el recurrente ha sufrido un trato discriminatorio es necesario que proporcione al Tribunal los términos necesarios de contraste, esto es, un adecuado *tertium comparationis*, que se conforma como una carga consistente en identificar el término de comparación y acreditarlo aportando los documentos que resulten pertinentes (SSTC 37/2001, 71/2010) [FJ 3].

6. Una de las recurrentes, portavoz adjunta del grupo parlamentario y firmante de la iniciativa cuya tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir las resoluciones parlamentarias que estima lesivas de los derechos cuya tutela impetra ante este Tribunal (STC 158/2014) [FJ 2].

7. La sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario (STC 168/2012) [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares Garcia, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvaez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4522-2012, promovido por doña Mireia Mollá Herrera y doña Mónica Oltra i Jarque, representadas por el Procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández y asistidas por la Letrada doña Mónica Oltra i Jarque, contra tres acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas de 17 de abril de 2012, recaídos en reposición, por los que se confirman las inadmisiones a trámite de sendas proposiciones no de ley presentadas por las recurrentes. Ha intervenido la Mesa de las Cortes Valencianas, representada por su Letrado Mayor y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 20 de julio de 2012 el Procurador de los Tribunales don José Antonio Sandín Fernández interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones a las que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

Las ahora recurrentes en amparo, una Diputada y la Portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas, presentaron ante la Mesa de la Cámara las siguientes proposiciones no de ley, de conformidad con lo establecido en los arts. 160 y ss. del Reglamento de las Cortes Valencianas (en adelante: RCV):

- Registro de entrada 17917 (con fecha de 15 de marzo de 2012): la retirada del premio de las Cortes Valencianas a la mujer trabajadora, concedido a una religiosa, y la retirada del reconocimiento de la Cámara, así como el premio a la solidaridad y el voluntariado 2002, concedidos a la Casa Cuna Santa Isabel, todo ello por entender que no han prestado apoyo a personas que se lo han solicitado en relación una red de secuestro y tráfico de niños.

- Registro de entrada 17330 (con fecha de 6 de marzo de 2012): para que las Cortes Valencianas insten al Consell para que solicite del Ministerio de Justicia una lista con la inmatriculación de bienes inmuebles efectuadas por el Arzobispado de Valencia desde 1998. Asimismo para que las Cortes insten al Consell para que la Dirección General de Patrimonio proceda a inmatricular los bienes públicos sin registrar y los ponga a nombre de la Generalitat previa consulta del Ayuntamiento concernido y, en su caso, informe a la Corporación local para que sea ésta la que proceda a la inmatriculación.

- Registro de entrada 17327 (con fecha de 22 marzo de 2012): para que las Cortes Valencianas se personaran como acusación particular en el proceso abierto ante el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia en relación con los delitos económicos imputados a los dirigentes de la fundación Hemisferio y que podrían afectar al destino de la ayuda económica concedida por la Mesa de las Cortes para la reconstrucción de Haití, dándose cuenta en su caso del cumplimiento del acuerdo en el caso de un mes.

La Mesa de las Cortes Valencianas, mediante los acuerdos que se indican a continuación, dispuso la inadmisión a trámite de las referidas iniciativas parlamentarias:

- Acuerdo de 27 de marzo de 2012 (registro de entrada 17917): por entender que la revocación de un acuerdo de la Mesa de las Cortes no puede ser objeto de una proposición no de ley.

- Acuerdo de 13 de marzo de 2012 (registro de entrada 17330): por cuanto en la exposición de motivos de la iniciativa se contienen manifestaciones que pudieran resultar ofensivas y el contenido de la iniciativa puede hacerse efectivo mediante la oportuna consulta registral pública.

- Acuerdo de 13 de marzo de 2012 (registro de entrada 17327): por cuanto el art. 22, letra h, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no recoge el supuesto de que las Cortes Valencianas puedan personarse como acusación particular.

Las recurrentes plantearon las oportunas reposiciones amparadas en el art. 34.2 RCV que fueron desestimadas por las siguientes resoluciones:

- Registro de entrada 17917: de 17 de abril de 2012 (notificada el 20 del mismo mes), en ella el órgano rector de la Cámara sostiene que la iniciativa planteada no resultaba adecuada al fin perseguido, pues no se puede obligar a la Cámara a anular un acuerdo previo, adoptado en legislatura anterior y a propuesta consensuada de todos los grupos parlamentarios. Por su propia naturaleza “no de ley”, estas iniciativas se dirigen a que la Cámara fije su posición sobre un determinado asunto. Además, el Reglamento de la Cámara no contempla, para este hipotético supuesto, un procedimiento del seguimiento de la moción que pudiera surgir de la proposición no de ley aprobada dado que se dirigiría a las propias Cortes.

- Registro de entrada 17330: de 17 de abril de 2012 (notificada el 20 del mismo mes), con expresa indicación de las disposiciones de la Ley hipotecaria, se mantuvo que la consulta a los correspondientes registros es pública y que, por otra parte, no es posible que las administraciones insten la inmatriculación indiscriminada de todos los bienes públicos que radiquen en su territorio, sino que deberán aportar el correspondiente título de adquisición. Además la normativa complementaria a la Ley establece el procedimiento y requisitos para proceder a la inmatriculación de bienes sin que pueda realizarse de la forma indiscriminada que pretendía la proposición no de ley.

- Registro de entrada 17327: de 17 de abril de 2012 (notificada el 20 del mismo mes), se ratifica en que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma no reconoce la facultad de que las Cortes puedan personarse como acusación particular; facultad que no se contempla, por otro lado, en la Ley de enjuiciamiento criminal. Se indica, además, que es la Generalitat quien puede personarse a través de la Abogacía General de la Comunidad y que, igualmente, las Cortes no otorgaron subvención alguna de forma directa a la fundación cuyos directivos se encuentran imputados, sino que lo hicieron a través de la Consellería de Solidaridad y Ciudadanía.

3. En la demanda presentada se aduce, con apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 203/2011, 40/2003, y, especialmente las SSTC 74/2009 y 44/2012, recaídas en recursos de amparo con origen en actos similares de las Cortes Valencianas) que la presentación de las iniciativas parlamentarias como las que están en el origen del caso se integra en el *ius in officium* de los representantes políticos tutelado en el art. 23.2 CE. Se indica que el órgano rector de la Cámara se ha excedido en su función de calificación y admisión a trámite que ha devenido en un control de oportunidad proscrito por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Denuncia asimismo la deficiente motivación de los acuerdos de la Mesa por los que se inadmitieron, primero, la iniciativa y se resolvieron, después, las reposiciones planteadas. Denuncia, en fin, que el grupo parlamentario al que pertenece está siendo tratado de forma distinta al resto de los grupos.

4. Por providencia de 22 de abril de 2013, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), interesar al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes Valencianas para que, en el plazo de diez días, remitiera testimonio de los expedientes correspondientes a los acuerdos de la Mesa de dichas Cortes impugnados en amparo.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 16 de julio de 2013, se tuvo por personado al Letrado Mayor de las Cortes Valencianas; se tuvieron por recibidos los testimonios solicitados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. El Letrado Mayor de las Cortes Valencianas cumplimentó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 9 de octubre de 2013, interesando la inadmisión o subsidiariamente la denegación del amparo solicitado.

En sus extensas alegaciones, en las que no se argumenta expresamente sobre ninguna causa de inadmisión del presente recurso de amparo, considera que en el caso de estas tres proposiciones no de ley, la Mesa de las Cortes, tanto en su escrito de inadmisión como posteriormente en la resolución, de acuerdo con la Junta de portavoces, de los recursos planteados frente a la misma, dio suficiente justificación y motivación de esta inadmisión al grupo parlamentario recurrente (Compromís).

Así, en el primero de los casos, la proposición no de ley registro de entrada 17917, en la que se proponía la retirada de un premio concedido por las propias Cortes a una persona física, la Mesa de las Cortes, consideró impropio del objeto de una proposición no de ley revocar un acuerdo de las Cortes de la V Legislatura (2002), alcanzado por unanimidad a propuesta de la comisión de la mujer. En cualquier caso, el Reglamento contempla otros instrumentos parlamentarios que permitirían adoptar una resolución similar, o al menos debatirla, que en ningún caso son las proposiciones no de ley.

Por lo que se refiere a la proposición no de ley registro de entrada 17330, la Mesa de las Cortes consideró inadmisible la misma, tanto por las frases y descalificaciones ofensivas que se formulaban en su exposición de motivos, como por cuanto lo solicitado era más propio de una solicitud de información o documentación, recogido en el artículo 12 del Reglamento de las Cortes Valencianas, como una información a la que era posible acceder directamente por el grupo parlamentario, no siendo en ningún caso el objeto propio de una proposición no de ley recabar una información del Ministerio de Justicia.

Por último, en la proposición no de ley registro de entrada 17327, la Mesa de las Cortes recordó al Grupo Parlamentario Compromís que no resultaba posible la personación como acusación particular en un proceso judicial abierto en el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia por los posibles delitos económicos de la fundación Hemisferio, tanto por no venir recogida ni en el Reglamento de la Cámara ni en el Estatuto de Autonomía esta posibilidad, como por cuanto la aportación realizada por las Cortes Valencianas a la reconstrucción de Haití se canalizó a través de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, no directamente, por lo que era la Abogacía General de la Generalitat la que se había personado como acusación particular en el proceso judicial. Además de ello, tampoco se consideró por la Mesa de las Cortes, como objeto de una proposición no de ley, instrumento de impulso de la acción política proponer la personación de las Cortes como acusación particular en un proceso judicial en el que ya se había personado la Abogacía General de la Generalitat.

En definitiva, con cita de la doctrina constitucional sobre el art. 23 CE, considera que ninguna vulneración de tal artículo se ha producido, por lo que solicita la desestimación del recurso.

7. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 11 de octubre de 2013, interesando la inadmisión de la demanda por falta de legitimación de las recurrentes o, subsidiariamente, el otorgamiento del amparo solicitado.

En primer lugar se detiene en ciertos aspectos sobre la legitimación de las demandantes. Entiende que las diputadas recurrentes se limitan a afirmar que promueven el recurso de amparo en su calidad de diputadas de las Cortes Valencianas; señala el Ministerio Fiscal que en ningún momento han acreditado que dispongan de un apoderamiento que les permita actuar ante este Tribunal en nombre y representación de ese grupo parlamentario o de los diputados del mismo, lo que lleva a concluir que, en el caso de la recurrente doña Mónica Oltra Jarque, la condición de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís que se menciona en el encabezamiento de la demanda es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas, de modo que su intervención como demandante de amparo ha de entenderse a título individual, como ha de entenderse a título individual la intervención como demandante de amparo de doña Mireia Molla Herrera, dado que su legitimación se funda en ser diputada en las Cortes Valencianas. En consecuencia, afirma, no cabe sino concluir que las diputadas recurrentes promueven el presente recurso de amparo a título individual y por ello, carecen de la conexión de interés jurídico con la materia objeto de impugnación que es imprescindible conforme al art. 46. l a) LOTC para que se les reconozca legitimación para sostener este recurso de amparo.

De manera subsidiaria, a continuación, el Ministerio público indica que el problema radica en determinar si la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión, se extralimitó impidiendo el debate político y sus resoluciones se encuentran debidamente motivadas. Después de señalar la doctrina constitucional sobre el tema considera que en el caso ahora considerado el problema estriba en determinar si los tres acuerdos de la Mesa de la Cámara de 17 de abril de 2012, por los que se acordó no admitir a trámite tres proposiciones no de ley formuladas por el Grupo Parlamentario Compromís, rebasaron el ámbito de calificación de la Mesa, impidiendo de modo abusivo los debates políticos propuestos por dicho grupo parlamentario y si, además, carecieron de motivación razonable.

En la proposición no de ley formulada en fecha 15 de marzo de 2012 con registro de entrada 17917 se pretendía que las Cortes Valencianas retiraran a sor Aurora Gallego el “Premio a la Mujer Trabajadora” otorgado en el año 2002 y que las Cortes Valencianas instaran al Gobierno valenciano a retirar a la “Casa Cuna Santa Isabel” el “Premio Valenciano a la Solidaridad y el Voluntariado” otorgado en el año 2002. La Mesa de las Cortes, en reunión de 27 de marzo de 2012, acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el contenido de la iniciativa suponía la revocación de un acuerdo de las Mesa de las Cortes —el acuerdo 2348N— adoptado por unanimidad en fecha 26 de febrero de 2002 y sobre la base de que la revocación de un acuerdo de la Mesa no podía ser objeto de una proposición no de ley. Y en su Resolución desestimatoria de la reposición, de fecha 17 de abril de 2012, argumentó que no parecía lógico que mediante un instrumento como la proposición no de ley se pudiera obligar, sin “*vis* jurídica”, al órgano rector de la Cámara a revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior, y que la revocación de aquel acuerdo habría de seguir el mismo trámite de su adopción. Lo que implica, una vez más, que la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidió un debate político en sede parlamentaria y, por último, utilizó un argumento inconsistente. En efecto, mediante la referida iniciativa el grupo parlamentario perjudicado no pretendía tanto revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior como someter a debate político esa concreta cuestión y, en último extremo, que la Cámara hiciera suya esa iniciativa, en cuyo propósito el modo o la forma en que, en su caso, hubiera de ejecutarse la iniciativa, si llegara a ser aprobada, tenía un carácter puramente secundario. Frente a ello, la Mesa, para impedir tal debate, elude la cuestión principal y da respuesta —una respuesta puramente formal— al aspecto accesorio o secundario. Con lo que la motivación de la Mesa ha de ser merecedora otra vez del calificativo de irrazonable.

En la proposición no de ley formulada el día 6 de marzo de 2012 con registro de entrada 17.330 se pretendía que las Cortes Valencianas instaran, por una parte, al Consell para que solicitara del Ministerio de Justicia una lista de las inmatriculaciones de bienes inmuebles efectuadas por el Arzobispado de Valencia desde el año 1998, y, por otra parte, que las Cortes Valencianas instaran al Consell para que la Dirección General de Patrimonio efectuara las gestiones oportunas al objeto de inmatricular a nombre de la Generalitat todos los bienes públicos sin registrar, salvo que el ayuntamiento pertinente quisiera inmatricularlos a su nombre, todo ello con el fin de conservar el patrimonio valenciano en poder de su legítimo propietario, que es el pueblo. La Mesa de las Cortes, en reunión de 13 de marzo de 2012, acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que lo que se solicitaba en dicha propuesta constaba en fuentes de información de carácter oficial que era accesibles al público, y en la resolución desestimatoria de la reposición, de fecha 17 de abril de 2012, que debía confirmarse la decisión anterior sobre la base de lo establecido en los arts. 221, 222 y 206 de la Ley hipotecaria y 303 a 307 del Reglamento hipotecario. Lo que significa, de nuevo, que la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidió un debate político en sede parlamentaria y dio al grupo parlamentario autor de la iniciativa una contestación en absoluto congruente con la pretensión deducida.

En la proposición no de ley formulada en fecha 6 de marzo de 2012 con registro de entrada 17327 se pretendía que las Cortes Valencianas se personaran como acusación particular en el procedimiento abierto en el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia para el esclarecimiento de los hechos cometidos por la fundación Hemisferio que pudieran haber afectado al destino de la ayuda concedida por la Mesa de las Cortes para la reconstrucción de Haití. La Mesa de las Cortes acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el art. 22 h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no recogía el supuesto jurídico de la personación de las Cortes como acusación particular, y, en la resolución desestimatoria de la reposición argumentó que en la Ley de enjuiciamiento criminal no hay precepto alguno que reconozca a las Cortes Valencianas, o a cualquier otra asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, el derecho a ser titular de la acción penal y de ejercerla en nombre propio, ni siquiera en el caso de que los hechos pudieran haber comportado el uso indebido de fondos públicos por la entidad que resultó finalmente ser destinataria, y que ello no impediría que la Generalitat Valenciana, a través de la Abogacía General de la Generalitat, se personara en el referido proceso, máxime cuando las Cortes Valencianas canalizaron su ayuda a través de la Consellería de Solidaritat i Ciudadanía. Lo que significa que la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidió un debate político en sede parlamentaria sobre la conveniencia de que las Cortes Valencianas se personaran en concepto de directas perjudicadas por un delito en una causa criminal, y, por último, utilizó un argumento inconsistente e irrazonable.

En el presente caso, en definitiva, en opinión del Ministerio Fiscal, el contenido de las resoluciones impugnadas pone en evidencia tanto un exceso de la Mesa en el ejercicio de sus funciones calificadoras de las iniciativas parlamentarias, como una indebida restricción de los debates políticos propuestos por el Grupo Parlamentario Compromís, como un notorio vicio de motivación, todo lo cual debe llevar al otorgamiento del amparo solicitado, por vulneración del art. 23.2 CE.

8. La representación procesal de las recurrentes no han presentado alegaciones.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2014 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de amparo determinar si las tres resoluciones de 17 de abril de 2013 desestimando las reposiciones planteadas contra sendos acuerdos de la Mesa de la Cámara de las Cortes Valencianas que inadmitían a trámite las proposiciones no de ley planteadas por las recurrentes, han vulnerado el art. 23 CE.

Como ha quedado reflejado con más detalle en los antecedentes, las recurrentes consideran que la presentación de las iniciativas parlamentarias como las que están en el origen del caso se integra en el *ius in officium* de los representantes políticos tutelado en el art. 23.2 CE y que el órgano rector de la Cámara se ha excedido en su función de calificación y admisión a trámite que ha devenido en un control de oportunidad proscrito por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Denuncia asimismo la deficiente motivación de los acuerdos de la Mesa por los que se inadmitieron, primero, las iniciativas y se resolvieron, después, las reposiciones planteadas y considera también que el grupo parlamentario al que pertenece está siendo tratado de forma distinta al resto de los grupos. Esta opinión es compartida por el Ministerio Fiscal en cuanto al fondo de las alegaciones si bien entiende que las recurrentes carecen de legitimación por las razones expuestas en su escrito de alegaciones y que analizaremos a continuación. El Letrado Mayor de las Cortes Valencianas se opone a la estimación del recurso, argumentando que la actuación de la Mesa de la Cámara se ha ajustado a Derecho en todo momento.

2. En primer lugar debemos analizar el óbice procesal planteado por el Ministerio Fiscal relativo a la legitimación de las recurrentes.

En su opinión, las diputadas recurrentes se limitan a afirmar que promueven el recurso de amparo en su calidad de diputadas de las Cortes Valencianas sin que hayan acreditado que dispongan de un apoderamiento que les permita actuar ante ese Tribunal en nombre y representación de ese grupo parlamentario o de los diputados del mismo, lo que lleva a concluir que, en el caso de la recurrente doña Mónica Oltra Jarque, la condición de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís que se menciona en el encabezamiento de la demanda es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas, de modo que su intervención como demandante de amparo ha de entenderse a título individual, como ha de entenderse, en opinión del Ministerio Fiscal, a título individual la intervención como demandante de amparo de doña Mireia Molla Herrera, dado que su legitimación se funda en ser diputada en las Cortes Valencianas. Por ello entiende que carecen de la conexión de interés jurídico con la materia objeto de impugnación que es imprescindible conforme al art. 46. l. a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para que se les reconozca legitimación para sostener este recurso de amparo.

La objeción ha de ser desestimada parcialmente. Como ha dicho unánimemente la Sala Segunda de este Tribunal en la reciente STC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 2, al responder a la misma excepción plateada por el Ministerio Fiscal en un recurso de amparo idéntico presentado por doña Mónica Oltra i Jarque, “sin perjuicio de la mejor o peor fortuna de las recurrentes en la redacción de su escrito de demanda, lo cierto es que la condición de Portavoz Adjunta del Grupo Compromís en las Cortes Valencianas de doña Mónica Oltra Jarque en absoluto resulta irrelevante a los efectos del proceso que ahora se ventila en la presente sentencia. En efecto, como el propio Ministerio Público reconoce, la recurrente fue quien planteó la iniciativa rechazada a trámite, en aplicación de lo dispuesto por el Reglamento de las Cortes Valencianas, que reserva la presentación de las proposiciones no de ley a un diputado, con la firma de otros cuatro, y a los Grupos Parlamentarios (artículo 160.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, en adelante: RCV), teniendo en cuenta que, en los Grupos parlamentarios, los portavoces adjuntos pueden sustituir al correspondiente Síndic (artículo 24.2 RCV). Condición de Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Compromís que, de acuerdo con la documentación obrante en las actuaciones, ostenta la recurrente”.

Pues bien, la recurrente doña Mónica Oltra Jarque presentó en representación de su grupo parlamentario las referidas proposiciones no de ley, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara (arts. 160 y ss. del Reglamento de las Cortes Valencianas: RCV). Por su parte, el órgano rector de las Cortes Valencianas no puso reparo formal alguno a las iniciativas, sustentando su rechazo, exclusivamente, en razones materiales confirmadas ulteriormente en reposición. Téngase en cuenta, a este respecto, que las normas parlamentarias aplicables no prescriben que las iniciativas cuyo planteamiento corresponda a los grupos parlamentarios deban ir firmadas por todos y cada uno de los integrantes del mismo; será, pues, el Síndic del Grupo, en su condición de máximo representante del mismo (art. 23.5 RCV), quien las suscriba en su nombre o en su caso por el portavoz adjunto [art. 161.4, letra a), RCV], que además, como, quedó expuesto más arriba, puede sustituir al Síndic (art. 24.2 RCV). Además en el propio encabezamiento de la demanda de amparo se expresa que interpone la demanda de amparo en su condición de portavoz adjunta del grupo parlamentario, a diferencia de la doña Mireia Mollá herrera que lo hace en su condición de diputada.

Como se deduce el Reglamento de la Cámara, el portavoz adjunto del grupo parlamentario asume con naturalidad la representación del grupo y, por tanto, se entiende legitimado para actuar en su nombre; en el presente caso, la portavoz adjunta ha presentado una demanda de amparo y no puede ser cometido de este Tribunal, como parece pretender el Ministerio Fiscal, averiguar si el grupo parlamentario realmente tenía la voluntad de recurrir o no ante el Tribunal Constitucional los actos ahora impugnados; lo cierto es que su representante así lo ha hecho y así debe ser reconocido por el Tribunal, sin perjuicio, obviamente, de que el grupo parlamentario pueda exigir las responsabilidades oportunas si considera que su portavoz adjunta se ha extralimitado en sus funciones.

En consecuencia, reiterando lo dicho en la STC 158/2014, de 6 de octubre, procede afirmar que “habiendo intervenido la recurrente doña Mónica Oltra Jarque en vía parlamentaria en nombre del Grupo parlamentario, que es el sujeto directamente afectado por el acto recurrido, a los efectos del artículo 46.2 a) LOTC, al que representa como Portavoz Adjunta (no sólo planteando la iniciativa, sino impugnando en reposición el rechazo a su tramitación), no puede negársele legitimación para postular el amparo de los derechos cuya tutela impetra ante este Tribunal y ante el que comparece, no sólo como demandante, sino en su condición de letrada, según poder que exhibe y que le legitima para la interposición de las pertinentes acciones judiciales en defensa de los intereses del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas. Las antedichas consideraciones llevan a concluir que la recurrente doña Mónica Oltra Jarque, Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas y firmante de las iniciativas cuya tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir ante este Tribunal las resoluciones parlamentarias que estima lesiva de los derechos referidos”.

Las antedichas consideraciones llevan a concluir que la recurrente, portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas y firmante de la iniciativa cuyo tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir ante este Tribunal las resoluciones parlamentarias que estima lesivas de los derechos referidos.

Diferente es la situación de la otra recurrente doña Mireia Molla Herrera cuya actuación a título particular en la presentación de las iniciativas objeto del presente recurso de amparo no puede, como acertadamente ha señalado el Ministerio Fiscal, dotarle de legitimación para actuar ante este Tribunal. En efecto, como dijimos, por todas, en la STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 6, “la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario”.

3. Una vez resueltas las cuestiones sobre la legitimación de las recurrentes, debemos analizar el fondo del problema, cuyo análisis se referirá, según lo dicho en el fundamento anterior, exclusivamente a la demandante de amparo doña Mónica Oltra Jarque, única legitimada para recurrir ante este Tribunal.

La primera de las consideraciones sobre el fondo debe ir destinada a contraer el contenido de la demanda a los estrictos términos en los que ha de pronunciarse este Tribunal. La recurrente denuncia la vulneración del art. 14 CE, en cuanto ha sufrido un trato discriminatorio con respecto del dispensado a otros grupos parlamentarios, si bien reconoce, al igual que sostiene el Ministerio público en su escrito de alegaciones, que dicha queja ha de subsumirse en las planteadas con ocasión de la denuncia de vulneración del art. 23.2 CE, según criterio constante del Tribunal, pues, como resulta sobradamente conocido, el citado precepto no sólo tutela el ejercicio del *ius in officium* de los representantes políticos en los términos regulados por las leyes sino también el ejercicio en condiciones de igualdad (por todas, STC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 3, y doctrina allí citada).

Sucede, sin embargo, que para que ese examen pueda llevarse a cabo es necesario que el recurrente proporcione al Tribunal los términos necesarios de contraste, esto es, un adecuado *tertium comparationis* y que se conforma para el recurrente como una carga consistente en, por un lado, identificar el término de comparación y, por otro lado, acreditarlo aportando los documentos que resulten pertinentes (STC 71/2010, de 18 de octubre, FJ 2, y STC 37/2001, de 12 de febrero, FJ 3, entre muchas otras). Pues bien, en su escrito de demanda, la demandante, más allá de una genérica queja de que el grupo en el que se integra viene siendo tratado de forma desigual al Grupo Popular, que sí ve admitida sus iniciativas parlamentarias, no apoya su alegación, no ya en documento alguno que la sostenga, sino ni siquiera indica supuestos concretos, con identidad material a la que está en el origen del presente recurso, de iniciativas del Grupo Popular que sí hayan sido admitidas a trámite.

Todo ello impide que este Tribunal pueda pronunciarse sobre este extremo, debiendo contraerse el recurso al examen de si las resoluciones parlamentarias dictadas por el órgano rector de la Cámara se atuvieron a la legalidad parlamentaria y se encuentran provistas de la suficiente motivación que permita conocer las razones que condujeron a la Mesa de las Cortes Valencianas a rechazar las referidas proposiciones no de ley planteadas por la recurrente. A ello se dedicará el siguiente fundamento jurídico.

4. La cuestión que ha de someterse a consideración ni es nueva, en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia. El Tribunal, en distintas resoluciones, ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre supuestos similares acontecidos en la Cámara valenciana e, incluso, en recursos presentados por la misma demandante (así, en particular, en las SSTC 44/2010, de 26 de julio, y 29/2011, de 14 de marzo). Por todo ello, habrá de estarse a los pronunciamientos dictados anteriormente en la medida en que las circunstancias fácticas del caso que ahora es objeto de la presente resolución así lo permitan.

Para ello se examinará, en primer lugar, si conforme con la doctrina de este Tribunal la iniciativa parlamentaria inadmitida forma parte del *ius in officium* tutelado por el art. 23.2 CE. En segundo lugar, una vez descartado el pronunciamiento en términos de igualdad, si la recurrente se atuvo en el ejercicio del *ius in officium* en nombre de su grupo a la legalidad parlamentaria. Y, en tercer lugar habrá de examinarse la actuación de la Mesa de la Cámara, con especial atención a la motivación de las resoluciones que dictó en relación con la proposición de ley planteada por la demandante.

Pues bien, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal las proposiciones no de ley “se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3). Queda pues de manifiesto, la relevancia de este tipo de mecanismos de impulso y control político a los efectos del art. 23.2 CE.

Por su parte, el Reglamento de las Cortes Valencianas reconoce a los grupos parlamentarios, o a un cierto número de Diputados, la presentación de iniciativas como las que están el origen del recurso (art. 160.1 RCV). En este caso, las iniciativas se plantearon por el Grupo Parlamentario Compromís a través de su portavoz adjunta, siguiendo formal y materialmente las prescripciones del Reglamento de la Cámara, por lo tanto, debemos proceder al examen de las razones que condujeron al rechazo liminar de la iniciativa. Así pues, sin desconocer el margen de apreciación de que disponen los órganos rectores de las Cámaras en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión a trámite (en este caso, atribuidas por artículo 34.1.6, en relación con el 161, apartados primero y segundo RCV), y que puede extenderse a aspectos materiales cuando así lo prevean las correspondientes normas [SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], esta circunstancia no exime de que dicha función se apoye en resoluciones debidamente motivadas, pues “[e]l que en la STC 64/2002, de 11 de marzo, hayamos reconocido que el art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno (FJ 4), o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos (FJ 2), no contradice lo anterior, puesto que estos deberes tienen su fundamento constitucional en los propios derechos fundamentales. Son las propias Cámaras, pues, las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha interpretación pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, del art. 23.2 CE” (ATC 369/2007, de 12 de septiembre, FJ 3).

5. Como analizaremos seguidamente, los motivos esgrimidos por el órgano rector de la Cámara no pueden acogerse y, realmente, bajo una apariencia de enjuiciamiento técnico, material y formal, lo que se trata es de impedir que las distintas iniciativas sean debatidas y votadas por el Pleno de la Cámara, pues sólo en el caso de que fueran aprobadas, podrían en su caso adoptar la forma de resolución de la Cámara.

La iniciativa con registro de entrada 17917, con fecha de 15 de marzo de 2012, pedía la retirada del premio de las Cortes Valencianas a la mujer trabajadora, concedido a una religiosa, y la retirada del reconocimiento de la Cámara, así como el premio a la solidaridad y el Voluntariado 2002, concedidos a la “Casa Cuna Santa Isabel”, todo ello por entender que no han prestado apoyo a personas que se lo han solicitado en relación una red de secuestro y tráfico de niños. La Mesa de las Cortes, acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el contenido de la iniciativa suponía la revocación de un acuerdo de la Mesa de las Cortes adoptado por unanimidad en 2002 y sobre la base de que la revocación de un acuerdo de la Mesa no podía ser objeto de una proposición no de ley. Además, en su resolución desestimatoria de la reposición, de fecha 17 de abril de 2012, argumentó que no parecía lógico que mediante un instrumento como la proposición no de ley se pudiera obligar, sin “*vis* jurídica”, al órgano rector de la Cámara a revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior, y que la revocación de aquel acuerdo habría de seguir el mismo trámite de su adopción.

Como acertadamente ha señalado el Ministerio Fiscal, la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidiendo un debate político en sede parlamentaria y utilizando un argumento inconsistente. En efecto, mediante la referida iniciativa el grupo parlamentario perjudicado no pretendía tanto revocar un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de una legislatura anterior como someter a debate político esa concreta cuestión y, en último extremo, que la Cámara hiciera suya esa iniciativa, en cuyo propósito el modo o la forma en que, en su caso, hubiera de ejecutarse la iniciativa, si llegara a ser aprobada, tenía un carácter puramente secundario. Frente a ello, la Mesa, para impedir tal debate, elude la cuestión principal y da respuesta —una respuesta puramente formal— al aspecto accesorio o secundario. Con lo que la motivación de la Mesa ha de ser merecedora del calificativo de irrazonable.

En relación a la iniciativa con registro de entrada 17330, de fecha de 6 de marzo de 2012, que tenía por objeto que las Cortes Valencianas instaran al Consell para que solicite del Ministerio de Justicia una lista con la inmatriculación de bienes inmuebles efectuadas por el Arzobispado de Valencia desde 1998 y para que las Cortes insten al Consell para que la Dirección General de Patrimonio proceda a inmatricular los bienes públicos sin registrar y los ponga a nombre de la Generalitat previa consulta del ayuntamiento concernido y, en su caso, informe a la corporación local para que sea ésta la que proceda a la inmatriculación, la Mesa justificó su inadmisión por cuanto en la exposición de motivos de la proposición no de ley se contenía manifestaciones que pudieran resultar ofensivas y el contenido de la iniciativa puede hacerse efectivo mediante la oportuna consulta registral pública. Mientras que en la contestación de la reposición se aludió a que la normativa hipotecaria y registral no permite una inmatriculación indiscriminada de bienes públicos como se pretende por parte de la proposición planteada.

Nuevamente la Mesa, tras la excusa de un juicio técnico impide el ejercicio de facultades reglamentariamente reconocidas a los grupos parlamentarios. Sin perjuicio de que no se indica qué manifestaciones pueden resultar ofensivas teniendo en cuenta que se alude a las mismas para sostener el rechazo a la tramitación de una proposición no de ley, en el caso de que la iniciativa hubiera sido aprobada, nada obsta a que se pueda instar al Ministerio de Justicia en el sentido contenido en la proposición y, en cuanto al procedimiento de inmatriculación, en su caso hubiera sido la Dirección General de Patrimonio la que debería proceder de acuerdo con la normativa aplicable y determinar qué bienes podían inscribirse.

Por último, la iniciativa con registro de entrada 17327, con fecha de 22 marzo de 2012, se refería a que las Cortes Valencianas se personaran como acusación particular en el proceso abierto ante el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia en relación con los delitos económicos imputados a los dirigentes de la fundación Hemisferio y que podrían afectar al destino de la ayuda económica concedida por la Mesa de las Cortes para la reconstrucción de Haití. La Mesa de las Cortes acordó no admitir a trámite la indicada proposición no de ley sobre la base de que el art. 22 h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no recogía el supuesto jurídico de la personación de las Cortes como acusación particular, y, en la resolución desestimatoria de la reposición argumentó que en la Ley de enjuiciamiento criminal no hay precepto alguno que reconozca a las Cortes Valencianas, o a cualquier otra asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, el derecho a ser titular de la acción penal y de ejercerla en nombre propio, y que ello no impediría que la Generalitat Valenciana, a través de la Abogacía General de la Generalitat, se personara en el referido proceso.

Tales argumentos ponen de manifiesto que la Mesa se excedió en el ejercicio de sus funciones calificadoras e impidió un debate político en sede parlamentaria sobre la conveniencia de que las Cortes Valencianas se personaran en concepto de directas perjudicadas por un delito en una causa criminal. El hecho de que no se prevea expresamente en una ley procesal la legitimación de una determinada persona jurídica no implica necesariamente que carezca de legitimación, además de que no corresponde a la Mesa valorar la oportunidad de si procede la personación de la Asamblea o sería más conveniente la personación de la Abogacía General de la Comunidad Autónoma. En definitiva, al igual que en los casos anteriores, la Mesa no dio una respuesta debidamente motivada que fuera respetuosa con el art. 23 CE.

6. Así las cosas y, a la vista de lo expuesto, ha de concluirse, como ya se hiciera en la STC 44/2010, de 12 de agosto, que “la inadmisión, en los términos en los que se ha producido, carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina, sin que esta deficiencia haya sido subsanada con ocasión de resolver el recurso de reposición presentado contra la decisión de inadmisión. Con esta forma de actuación la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos” (FJ 5).

En consecuencia, ha de declararse vulnerado el derecho fundamental del grupo parlamentario al que representa la recurrente garantizado por el art. 23.2 CE.

El otorgamiento del amparo, al tener lugar en la misma legislatura en la que se dictaron las resoluciones que dieron lugar al recurso, hace necesario precisar el alcance del fallo, tal y como ya se ha hecho en ocasiones anteriores, permitiendo un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del grupo recurrente.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo en relación con doña Mireia Mollá Herrera y otorgar el amparo solicitado por la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas doña Mónica Oltra i Jarque y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la participación política en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2º Declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas de la Mesa de las Cortes Valencianas, esto es: acuerdo de 27 de marzo de 2012 que inadmitió a trámite la iniciativa de proposición no de ley registro de entrada 17917; acuerdo de 13 de marzo de 2012 que inadmitió a trámite la iniciativa de proposición no de ley registro de entrada 17330 y acuerdo de 13 de marzo de 2012 que inadmitió a trámite la iniciativa de proposición no de ley registro de entrada 17327; asimismo se anulan las resoluciones de 17 de abril de 2012 que resolvieron las reposiciones planteadas.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse las mencionadas resoluciones de inadmisión a fin de que la Mesa de las Cortes Valencianas, con respeto al derecho fundamental reconocido, resuelva de nuevo sobre la admisión a trámite de las proposiciones no de ley presentadas por la diputada recurrente.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 214/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:214

Recurso de inconstitucionalidad 4761-2012. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

Principios de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad e igualdad: extinción del recurso de inconstitucionalidad al haberse derogado la norma legal impugnada (STC 96/2014).

1. Aplica la doctrina sobre pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad, respecto a las impugnaciones por motivos no competenciales, como consecuencia de la derogación de la norma, de las SSTC 160/2013 y 96/2014 [FJ 2].

2. En los recursos de inconstitucionalidad –abstractos y orientados a la depuración objetiva del ordenamiento–, la regla general será la pérdida sobrevenida de su objeto tras la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la disposición legal impugnada, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento jurídico, sin ultraactividad [FJ 2].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4761-2012, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha. Han formulado alegaciones la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 31 de julio de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta Senadores del Grupo Socialista en el Senado, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

El principal motivo de inconstitucionalidad que se alega en el recurso es la vulneración del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecido por el artículo 9.3 CE. Asimismo, invocan los recurrentes los principios de proporcionalidad e igualdad y el criterio poblacional y territorial que rigen la normativa electoral estatal y autonómica y a los que hace referencia la STC 19/2011, de 3 de marzo.

La Ley recurrida eleva a cincuenta y tres el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha, anteriormente fijados en cuarenta y nueve por la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, ahora derogada, y atribuye esos cuatro nuevos diputados a Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. La vulneración aducida se achaca a la distribución que realiza la ley de esos cuatro nuevos escaños: uno más por provincia con exclusión de la provincia de Albacete.

A la conclusión de que dicha regulación vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos llega la demanda atendiendo al examen de la exposición de motivos de la Ley, que tiene valor como pauta de interpretación de la misma, del debate parlamentario que precedió a su aprobación y del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, derogada por ésta, por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular, que fue desestimado en todos su motivos por STC 19/2011, de 3 de marzo.

La demanda considera que la Ley impugnada incurre en la arbitrariedad que la Constitución prohíbe al legislador por la falta de falta de razonabilidad exigible a la única medida legislativa que contiene la Ley. Del análisis de la exposición de motivos se concluye que la ley “carece de toda explicación racional”.

En primer lugar se refuta que el factor poblacional fundamente la atribución de los nuevos escaños. A juicio de los demandantes, si la representación debe aumentar en función del factor de población (único que se cita en la exposición de motivos) carece de justificación que si se eleva (en cuatro) el número de escaños no se atribuyan precisamente en función del crecimiento de la población a cada circunscripción electoral, sino por igual a cuatro provincias con exclusión de Albacete. La arbitrariedad desde esta perspectiva se muestra en que Albacete ha experimentado un incremento poblacional ininterrumpido desde la fecha de la Ley electoral de 1986 en contraste con Cuenca que ha experimentado una disminución ininterrumpida del número de sus electores, con descenso y aumento esporádicos. La discriminación arbitraria de la población y de los electores de Albacete resulta meridiana si el aumento de escaños es de cuatro (como fija la Ley) y uno se atribuye a Cuenca y no a Albacete, cuando el criterio que se cita como justificación del aumento de la representación es la “evolución de la población”.

En segundo lugar, se rechaza que la distribución de escaños que realiza la Ley entre las provincias atienda a la necesidad de reducir el número de provincias que eligen un número par de diputados y a que las provincias con menor población obtengan una distribución impar ya que dicho criterio no se puede inferir del Estatuto de Autonomía ni encuentra justificación en que el partido más votado obtenga una mayor representación parlamentaria.

En definitiva, se considera que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional (con cita de STC 49/1988, de 22 de marzo), la Ley recurrida es inconstitucional por la falta de racionalidad objetiva y fundamentación jurídica de la misma y que el trato diferenciado dado a la población y los electores de Albacete, entraña una arbitrariedad proscrita por el principio de interdicción de la arbitrariedad establecido en el artículo 9.3 CE. Todo ello sin perjuicio de que la resultante de la Ley (en su concreta distribución de los cincuenta y tres escaños en las cinco circunscripciones) pudiera no exceder los márgenes que para la proporcionalidad y la igualdad del voto ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional.

2. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme ordena el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, así como a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; y, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 19 de septiembre de 2012, manifestó su intención de no formular alegaciones, y se personó en el presente procedimiento a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

4. Mediante escrito registrado el día 26 de septiembre de 2012, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado en fecha 27 de septiembre de 2012, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. La Directora del gabinete jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de octubre de 2012, en el que solicita se dicte Sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha y formula las alegaciones que a continuación se extractan:

a) La doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la imputación de arbitrariedad a una ley, a los efectos del art. 9.3 CE exige cierta prudencia (STC 104/2000, de 13 de abril), de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas y determina que no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a una norma de arbitraria (STC 204/2011, de 15 de diciembre).

b) No se constata en la demanda que la reforma electoral impugnada produzca discriminación ni se prueba que la ley produzca desigualdad proscrita constitucionalmente (conforme al art. 23.2 en relación con el art. 14 CE y conforme a la doctrina constitucional) al votante castellano manchego. El recurso de inconstitucionalidad se basa en la discriminación entre provincias, respecto a la cual se considera, con cita de la STC 204/2011, de 15 de diciembre, que no toda diferencia entre Comunidades Autónomas o entre provincias es discriminatoria y que las provincias no tienen derecho al voto y a la selección de escaños y funcionan como un instrumento del sistema electoral y no como un fin en sí mismas.

c) Se descarta la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad, y se considera que no es una novedad el cambio y la adecuación de la Ley Electoral por las variaciones en la población, la modificación del Estatuto de Autonomía y el cumplimiento del programa electoral.

d) En relación con la proporcionalidad se aduce que no se demuestra la desproporcionalidad del sistema ni tampoco que si su aplicación produjera un mayor valor del voto de los votantes de una circunscripción, ello comportaría una desproporción tal que determine la inconstitucionalidad de la norma.

e) Finalmente, se cita la STC 19/2011, de 3 de marzo, que desestimó una modificación anterior de la Ley electoral en la que se reformaba el número de escaños atribuidos por circunscripción electoral.

7. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de octubre de 2012, se persona en el procedimiento y solicita prórroga del plazo de ocho días concedido por providencia de 13 de septiembre de 2012, lo que se le concede por providencia de 8 de octubre de 2012.

8. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 17 de octubre de 2012, el Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, solicita se dicte Sentencia en la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad de la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Las alegaciones que formula, sucintamente, son las siguientes:

a) Tras la exposición de la evolución de la legislación electoral aplicable a las Cortes de Castilla-La Mancha, se afirma la adecuación de la Ley 4/2012, de 17 de mayo, a los principios de proporcionalidad e igualdad constitucionales. Por una parte, la reforma electoral realizada por la Ley recurrida reforzaría la proporcionalidad del sistema electoral, respecto al sistema anterior que ya fue declarado constitucional por este Tribunal. Además, el legislador autonómico habría querido reflejar en la normativa electoral el aumento de población (6’98 por 100) que se ha producido en la Comunidad Autónoma incrementando en cuatro el número de diputados que, tomando en consideración las limitaciones estatutarias, se distribuye otorgando un nuevo escaño a las dos circunscripciones más pobladas y a las dos menos pobladas. De este modo se incrementaría la proporcionalidad en las circunscripciones con menor número de habitantes, al aumentar el número de diputados a elegir en esas circunscripciones, sin que disminuya el valor del voto de las circunscripciones con mayor población. A juicio del Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha las modificaciones introducidas en el sistema electoral de Castilla-La Mancha por la Ley 4/2012, de 17 de mayo, son plenamente constitucionales sin que, en ningún caso, puedan implicar diferencias ni desproporcionadas, ni irrazonables, ni injustificadas, ni arbitrarias en la igualdad del sufragio.

b) Se descarta la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, porque los motivos que fundan la Ley y su contenido, expuestos en la exposición de motivos de la misma, no serían irrazonables, ni carentes de fundamento. El aumento de población producido entre enero de 2007 y enero de 2011, cercano al 7 por 100, determinaría la conveniencia de aumentar en cuatro la representación en las Cortes de Castilla-La Mancha. Se primaría, asimismo, a las provincias menos pobladas, lo que “se repite sin excepción en el resto de comunidades autónomas españolas”. La circunscripción de Albacete, mantendría el número de habitantes por Diputado que prácticamente coincidiría con el conjunto de Castilla-La Mancha, lo que no sucedería en el caso de Toledo. Finalmente, la atribución de un número impar de Diputados en tres provincias y un número par en dos de ellas alejaría la anómala posibilidad de que un partido consiga la mayoría en las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de haberse visto superado en número total de votos.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. La disposición legal impugnada consta de un artículo único que modifica el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, aumentando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de cuarenta y nueve a cincuenta y tres, y asignando los cuatro nuevos escaños a las circunscripciones electorales de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

Los Senadores recurrentes aducen, como se ha expuesto en los antecedentes, que la Ley impugnada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad, por la distribución que realiza la Ley de los cuatro nuevos escaños: uno más por provincia con exclusión de la provincia de Albacete. Por su parte, las representaciones letradas de las Cortes y del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, por las razones que también se han recogido en los antecedentes, se oponen a la estimación del recurso de inconstitucionalidad.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo resulta necesario determinar el alcance de las modificaciones legislativas sobrevenidas durante la pendencia del proceso que han provocado que la disposición impugnada no se encuentre hoy vigente y precisar la repercusión que ello pueda tener sobre una eventual desaparición de su objeto.

El número de diputados de las Cortes de Castilla- La Mancha se establece en el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y, conforme al mismo, en el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

Hasta la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establecía que las Cortes de Castilla-La Mancha estaban constituidas por un mínimo de cuarenta y siete y un máximo de cincuenta y nueve diputados, y determinaba que “[l]a asignación de Diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados, y Toledo, once Diputados”.

Dentro del límite que establecía el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía, cuestión que no discuten los recurrentes, la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha dio nueva redacción al art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, aumentando de cuarenta y siete a cincuenta y tres el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, asignándole, como hemos señalado, un diputado más a cada provincia, excepto a Albacete.

Sin embargo, el número de diputados de las Cortes de Castilla- La Mancha se ha modificado por la citada Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya constitucionalidad hemos afirmado en la reciente STC 197/2014, de 2 de diciembre. Concretamente, tras dicha modificación, se establece un margen para el legislador electoral de veinticinco a treinta y cinco diputados, regulación que ha sido desarrollada por la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, que fija el número de diputados de las Cortes de Castilla- La Mancha en treinta y tres, que es objeto del recurso de inconstitucionalidad que se tramita con el número 6408-2014.

Atendiendo a dichas modificaciones no ofrece ninguna duda la pérdida de vigencia de la norma aquí impugnada, Ley 4/2012, de 17 de mayo, pérdida de vigencia que determina la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal “la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad como el presente es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto” (STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 2). En este mismo sentido afirmamos, entre otras en STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 3, que, para el caso de los recursos de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, pues si así fuera no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), de modo que, carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico), este Tribunal se pronunciase sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento de modo total, sin ultraactividad. En definitiva, ha de considerarse respecto a los preceptos impugnados por motivos no competenciales que la derogación o modificación de los mismos hace desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que a ellos se refiere.

En el presente caso, nos encontramos con una impugnación por motivos no competenciales, ya que lo que alegan los recurrentes es la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad. Además, la Ley impugnada carece de ultraactividad, pudiéndose añadir que la misma nunca ha sido aplicada ya que fue aprobada con posterioridad a las elecciones autonómicas de 22 de mayo de 2011 y ha quedado derogada con anterioridad a la celebración de las próximas elecciones autonómicas.

En consecuencia, conforme a la doctrina de este Tribunal, la derogación de la Ley impugnada, en los términos que se han expuesto, ha hecho desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar extinguido, por pérdida sobrevenida de objeto, el recurso de inconstitucionalidad 4761-2012, formulado en relación con la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

SENTENCIA 215/2014, de 18 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:215

Recurso de inconstitucionalidad 557-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Reserva de ley orgánica; principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y autonomía financiera, prórroga presupuestaria: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen el régimen jurídico de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Voto particular.

1. El Estado es el competente para regular la materia relativa a la estabilidad presupuestaria *ex* apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149 CE, salvo en aquellos aspectos cuyo conocimiento le ha sido atribuido a las instituciones de la Unión Europa con fundamento en el art. 93 CE (SSTC 134/2011, 61/2013) [FFJJ 3 a), 9 c)]

2. Si ante el incumplimiento de los objetivos fijados para cada Comunidad Autónoma en la programación o ejecución de los presupuestos no estuviera prevista la posibilidad de aplicar medidas dirigidas a su corrección, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, en su consecuencia, la competencia del Estado de dirección de la política económica *ex* art. 149.1.13 CE, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 134/2011) [FFJJ 4 a), 6 b)].

3. Cuando el principio de estabilidad presupuestaria no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, es legítimo que el Estado imponga *ex* art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio (STC 134/2011) [FJ 4 b)].

4. La imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, *ex* art. 149.1.13 CE, sino que encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE (STC 134/2011) [FJ 7 a)].

5. La prórroga de los presupuestos, *ex* art. 134.4 CE, es una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno [FJ 10].

6. Doctrina sobre la reserva de ley orgánica en materia de estabilidad presupuestaria prevista en el art. 135 CE (SSTC 173/1998, 151/2014) [FFJJ 3, 5 a), 6 b)].

7. La vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas [FJ 8].

8. Aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado de una competencia que no le corresponde, tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda (SSTC 79/1992, 130/2013) [FJ 9 b)].

9. Doctrina sobre la primacía del Derecho de la Unión Europea (SSTC 28/1991, 145/2012) [FJ 3 a)].

10. Sin perjuicio de la proyección *ad extra* del contenido absoluto de los derechos fundamentales, ni las instituciones europeas ni los tribunales extranjeros se hallan vinculados por la Constitución española o por su elenco de derechos, que sólo alcanzan plena eficacia allí donde rige el ejercicio de la soberanía española (SSTC 43/986, 91/2000) [FJ 9 a)].

11. Doctrina sobre el principio de lealtad constitucional (SSTC 76/1983, 42/2014) [FJ 4 a)].

12. No corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador ni examinar la oportunidad de una medida legal, sino únicamente examinar si la decisión adoptada carece de toda explicación racional o establece una discriminación, pues una y otra situación evidencian una arbitrariedad (SSTC 96/2002, 156/2014) [FFJJ 4 c), 6 b), 7 b)].

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013, promovido por el Gobierno de Canarias contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Ha intervenido la Abogada del Estado, en la representación que ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 30 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, por el que interponía un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, unos y otras, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, de forma extractada, señala:

a) Tras efectuar el escrito del recurso algunas precisiones sobre el principio de estabilidad presupuestaria, imputa a los arts. 10.3, 11.6, 12.3 y 16, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, la infracción de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE, en cuanto vienen a trasladar a la decisión del Ejecutivo capacidades decisoras que el precepto constitucional quiso que fueran abordadas por el legislador orgánico, en contra de la doctrina constitucional sobre la materia (SSTC 5/1981, de 13 de febrero; 83/1984, de 24 de julio, y 112/2006, de 5 de abril). Para el Gobierno de Canarias el art. 135.5 CE tiene tal nivel de detalle que explicita con claridad el contenido de las materias reservadas a la ley orgánica, por lo que no es posible vaciarlo de contenido. Concretamente, el art. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que dispone que “el Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea”, a juicio del Gobierno canario, desconocería el mandato del art. 135.5 CE, al operar una deslegalización a favor del Gobierno, sin establecer los criterios que debería tener en cuenta al tiempo de concretar los mecanismos de coordinación.

Por otra parte, el art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, que establece que “para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”, incumpliría también para el Gobierno canario el mandato del art. 135.5 CE relativo a que por ley orgánica se regule “la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural”, de manera que el texto del precepto orgánico adolece de tal indeterminación que permite que el Gobierno aborde esa regulación unilateralmente, posibilitando una arbitrariedad injustificada.

También el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que atribuye al Ministerio de Economía y Competitividad la función de calcular la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española “de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa”, a juicio del Gobierno de Canarias, sería contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el art. 135.5 CE, pues se traslada su regulación de forma indefinida al poder ejecutivo y, dentro de éste al Ministerio de Economía y Competitividad, sin que se le hayan delimitado los hitos y guías fundamentales para su concreción.

En fin, para el Gobierno canario, el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, que habilita al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas a formular una propuesta de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas, para su aprobación por el Gobierno nacional, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, carecería de otro marco de referencia que no fuese el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012. Una vez más, la omisión de todo criterio normativo y la atribución de competencias al Consejo de Ministros es contrario al art. 135.5 CE, que reserva a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. Además, la previsión orgánica adquiere una especial gravedad, en los términos en que está articulada, al no garantizar la participación directa de las Comunidades Autónomas en el procedimiento (por ejemplo, mediante una audiencia previa), siendo consultadas, exclusivamente, a través de su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo informe no tiene más relevancia que la de dar aparente y formal cumplimiento a la exigencia del texto constitucional.

b) Impugna a continuación el Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, referido a la formulación por el Gobierno de una advertencia a la Comunidad Autónoma que incurra en riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a los efectos de que adopte las medidas necesarias para evitar dicho riesgo o, en caso contrario, de aplicarle las medidas correctivas previstas en los arts. 20 (medidas automáticas de corrección), 21 (obligación de elaborar un plan económico-financiero) y 25.1 a) (obligación de acordar la no disponibilidad de créditos e incluso la reversión al Estado de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos). A su juicio, este precepto vulneraría, en primer lugar, la reserva de ley del art. 135 CE, pues el riesgo de incumplimiento queda expresado como un concepto jurídico indeterminado, sin indicadores de ningún tipo que sirvan para su determinación eficaz, lo que posibilita su uso arbitrario por el Gobierno; en segundo lugar, el principio de autonomía del art. 137 CE, pues el mero riesgo, indeterminado en la propia norma, podría dar lugar a la asunción de unas consecuencias de especial gravedad, que son las mismas previstas para los supuestos de efectiva constatación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; en tercer lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, tanto por carecer de una explicación racional para la vinculación entre la contingencia o probabilidad del riesgo y las graves consecuencias que le anudan, como por la desproporción existente entre la situación de riesgo y las consecuencias que se le atribuyen, así como por facilitar actuaciones discriminatorias al permitir al Gobierno formular la advertencia de forma indiscriminada a unas u otras Comunidades Autónomas; y, en último lugar, al principio de lealtad constitucional contenida en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, por la denunciada ausencia de parámetros objetivos que hagan previsible a la Comunidad Autónoma su eventual inclusión en la situación de riesgo.

c) El siguiente precepto impugnado es el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que prevé que, en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración central con Comunidades Autónomas incumplidoras, precise de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual sería contrario tanto al principio de reserva de ley orgánica (art. 135 CE), al no fijar el marco de referencia en el que habría de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, como al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y a la seguridad jurídica contenida en el principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE), no sólo porque la falta de precisión legal del contenido del informe a emitir carecería de una explicación racional y objetiva que evitase la arbitrariedad que traerá consigo necesariamente la aplicación del precepto impugnado, sino porque dicha aplicación generará necesariamente situaciones discriminatorias.

d) El art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a los “informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio”, contradeciría, en primer lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, por los efectos desproporcionados que se anudan a los informes de seguimiento, y en segundo lugar, la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 c) CE, que impone la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, y, sin embargo, dicha participación en modo alguno ha quedado garantizada en ese precepto.

e) El siguiente precepto objeto del recurso es el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a las medidas coercitivas aplicables en caso de no adoptarse las medidas exigidas para dar solución al incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, el cual prevé la posibilidad de que el Gobierno acuerde el envío a la Comunidad Autónoma de “una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada”, que podrá recabar información adicional y proponer medidas, sin que se pueda “autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas”. Para el Gobierno canario la previsión de dicha comisión de expertos, que es designada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, actuando en su nombre e insertada en su estructura jerárquica, implicaría una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma afectada (art. 137 CE) sin sujetarse a las garantías de procedimiento del art. 155 CE, tanto más si se tienen en cuenta las consecuencias que genera el incumplimiento de las medidas propuestas por esta comisión de expertos, conduciendo además a situaciones arbitrarias y contrarias a la seguridad jurídica y al principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE).

f) A continuación se impugna el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, que, ante el incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de todas las medidas requeridas, habilita al Gobierno, “de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 de la Constitución Española”, para que requiera al Presidente de la Comunidad Autónoma “para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el art. 25.1.b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos”, pudiendo el Gobierno, de no atenderse el requerimiento y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Considera el Gobierno de Canarias que con la previsión citada, la norma no estaría contemplando como presupuesto de la aplicabilidad del art. 155 CE, el incumplimiento de obligaciones derivadas directamente de la Constitución o de las leyes, sino el incumplimiento de sus actos aplicativos, actos cuyo contenido es altamente indeterminado (como sucede, por ejemplo, con el contenido de los planes económico-financieros) y derivan de una aplicación circunstancial, fruto de la interpretación que en cada momento se dé al principio constitucional de estabilidad presupuestaria, en el marco de unos objetivos presupuestarios que se señalan por el Gobierno y que no vienen directamente establecidos ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica. De esta manera, el legislador orgánico habría hecho depender la aplicación del remedio excepcional del art. 155 CE, que supone la absoluta intervención de la Comunidad Autónoma y el despojo de su autonomía, de meros actos aplicativos con un origen ciertamente discrecional, si no arbitrario, sin que se haya previsto medio alguno de reacción para las Comunidades Autónomas frente a las actuaciones ilegítimas del Estado.

g) La disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, relativa a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, en supuestos de competencia material autonómica, atribuye a un órgano estatal, el Consejo de Ministros, la competencia para declarar la responsabilidad derivada del citado incumplimiento. Le imputa el Gobierno de Canarias cuatro vicios a esa disposición: en primer lugar, que el presupuesto de hecho de las traslación de la responsabilidad se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que la Administración a la que se imputa la responsabilidad no ha sido oída y constituye, o puede constituir, el título ejecutivo suficiente para actuar contra sus bienes, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva; en segundo lugar, que cuando la responsabilidad deriva del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros el que declare la responsabilidad por dicho incumplimiento, no sólo vulnera su autonómica financiera sino que supone un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7); en tercer lugar, que estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que no ha de formar parte de una ley orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria; y, en último lugar, con relación a la concreta medida de compensación de créditos que contempla la disposición ahora impugnada, entiende que no resulta procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que resulte suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros.

h) Para el Gobierno canario, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, relativa al control de constitucionalidad, en su apartado 1, no es más que una reiteración de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y su apartado 2, recoge las consecuencias jurídicas de la impugnación de una ley de presupuestos, en el supuesto de producirse la suspensión de su vigencia, en cuyo caso, se producirá la prórroga automática de los “presupuestos del ejercicio anterior”. A su juicio, con esta previsión se provoca una auténtica distorsión del ejercicio presupuestario que no sólo no ayuda al propósito de la estabilidad presupuestaria, al retrotraerlo a momentos anteriores en los que dicho propósito tiene efectividad, sino que contradice el art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual contempla la prórroga presupuestaria de las Comunidades Autónomas en el exclusivo supuesto de que no se aprueben los presupuestos antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. Además, violaría la autonomía política y financiera de la Comunidades Autónomas al regularse una materia, la prórroga de los presupuestos autonómicos, que es de competencia autonómica, en el caso de Canarias, en virtud del art. 61.1 c) del Estatuto de Autonomía.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2013 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes, con publicación de la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se llevó a efecto en el “BOE” núm. 59, de 9 de marzo de 2013).

3. El 8 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Abogado del Estado por el que suplicaba se le tuviese personado en el presente recurso, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de 11 de marzo de 2013 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito del Abogado del Estado y conceder la prórroga solicitada de ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. El 13 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Senado por el que se comunicaba el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 14 de marzo de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a la misma en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. El 10 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se solicitaba la desestimación total del presente recurso de inconstitucionalidad. Después de delimitar el marco normativo, tanto europeo como nacional, de la estabilidad presupuestaria y precisar el alcance de la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), resume la doctrina constitucional recaída en la materia y concreta los límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

La Abogada de Estado da respuesta a cada una de las concretas impugnaciones objeto del presente recurso, en los siguientes términos extractados:

a) En relación con la impugnación del art. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012 afirma que cumple correctamente con el mandato constitucional del art. 135.5 CE de hacer partícipe al Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que, el espíritu y finalidad del precepto impugnado no es otro que permitir al Gobierno, dentro de las competencias de coordinación de la política económica que corresponden al Estado, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas para la correcta aplicación de la normativa de estabilidad.

b) Respecto de los arts. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012, “instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria” y 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012, “regla de gasto”, impugnados porque la remisión a la metodología utilizada por la Comisión Europea no daría cumplimiento al mandato constitucional contenido en la letra b) del art. 135.5 CE, llama la atención la Abogada del Estado sobre el hecho de que el Gobierno estaba directamente vinculado al cumplimiento de las disposiciones y reglamentos emanados de las instituciones europeas competentes en la materia, careciendo de margen alguno para regular las cuestiones citadas, pudiendo únicamente llevar a cabo el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012 en los términos permitidos por la misma, a saber, mediante una referencia concreta al conjunto de normas y procedimientos absolutamente reglados, cuya especificidad técnica y modificación frecuente imposibilitaba o hacía desaconsejable su incorporación al contenido de la norma orgánica.

c) Con referencia al art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas, considera la Abogada del Estado que, no sólo en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 se determinan los criterios para el establecimiento de los objetivos citados para el conjunto de las Administraciones públicas, sino que por aplicación de la doctrina recogida en la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 d) este precepto resultaría constitucional al resultar indiscutible la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera tanto en la determinación del objetivo general de estabilidad presupuestaria (art. 15) como en la concreción del objetivo individual para cada Comunidad Autónoma (art. 16), pues la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública que formula el Ministerio para cada una de las Comunidades Autónomas parte necesariamente de los objetivos aprobados previamente por las Cortes Generales y en cuya fijación han intervenido los órganos de coordinación de las Comunidades Autónomas.

d) Respecto de la impugnación del art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, referido a la “advertencia de riesgo de incumplimiento”, destaca la Abogada del Estado que la introducción de unos indicadores que hiciesen automática su aplicación, desconociendo las circunstancias atenuantes, podría convertir la medida en desproporcionada con carácter previo a la citada advertencia. Por otra parte, la audiencia a la Administración responsable impide la eventual indefensión pudiendo, además, actuar judicialmente contra la decisión del Gobierno si no hubiese explicado suficientemente los motivos de la advertencia. Además, a su juicio, difícilmente puede aceptarse que aquella advertencia afecte a la seguridad jurídica por resultar sorpresiva e imprevista para la Comunidad Autónoma responsable, en el sentido de desconocimiento absoluto de elementos de juicio conforme a los cuales sea posible conocer en qué momento se encuentra en una situación de riesgo, bastando con atender a los informes emitidos sobre el cumplimiento de los objetivos (tanto con relación a los proyectos de presupuestos como con referencia a los presupuestos y a su ejecución).

Por lo demás, a su juicio, las previsiones del precepto impugnado persiguen una finalidad absolutamente razonable consistente en conseguir la estabilidad económica interna y externa mediante la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, utilizando para ello un mecanismo absolutamente razonable para poner en conocimiento de la Administración advertida los motivos que han llevado al Gobierno a apreciar un riesgo de incumplimiento de los mercados. En fin, respecto de la denunciada lesión de la autonomía financiera considera que ha de rechazarse, puesto que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para integrar la diversidad en un conjunto unitario y la advertencia controvertida responde al servicio de dicha coordinación.

e) Con relación al art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, que se refiere a las “medidas automáticas de corrección”, considera la Abogada del Estado que la imputación de inconstitucionalidad tendría un carácter preventivo, pues sólo una vez emitido el informe podría tacharse el mismo de arbitrario. En cualquier caso, a su juicio, los citados parámetros habrían sido recogidos en la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, sin que pueda tacharse de arbitraria o discriminatoria una norma que se aplica por igual a todas las Comunidades Autónomas y que parte de la propia competencia del Estado sobre su gasto.

f) En referencia al art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, sobre los “informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio”, precisa la Abogada del Estado que el reproche de inconstitucionalidad se dirige exclusivamente contra los respectivos párrafos segundo de los apartados 3 y 4, únicos que se refieren a los pretendidos efectos desproporcionados anudados al informe de seguimiento de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio. Y sobre el particular considera, de un lado, que la previsión de dar traslado del informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera cumple sobradamente la exigencia de participación prevista en el art. 135 CE; y, de otro, que no se produce la falta de proporcionalidad alegada en la demanda, toda vez que las medidas coercitivas sólo serán de aplicación una vez se verifique consecutivamente en dos informes de seguimiento de los planes económico-financieros, la desviación en la aplicación de las medidas contenidas en los mismos, de modo que la aplicación de tales medidas coercitivas surge al final de un proceso en el que la Comunidad Autónoma no ha corregido sus incumplimientos, desatendiendo el previo requerimiento estatal en el que se le comunica la anomalía en la que incurre, solicitándose su corrección.

g) Para la Abogada del Estado, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a las “medidas coercitivas”, que prevé el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Comunidad Autonómica, resulta plenamente justificado en tanto que la actuación de esa comisión resulta imprescindible y necesaria para conseguir evitar, por parte de quien voluntaria y reiteradamente ha incumplido los mandatos y principios constitucionales, una grave afectación al equilibrio general de la economía o al cumplimiento de los compromisos asumidos por España con la Unión Europea. Y sobre el argumento de la arbitrariedad y vulneración de la seguridad jurídica, considera que la demanda es preventiva en este punto, ya que en todo caso dichas recomendaciones podrán ser impugnadas en vía judicial, por lo que no puede aceptarse que las mismas causen indefensión. En suma, a su juicio, tanto la intervención de la comisión de expertos como la eventual aplicación del art. 155 CE son medidas establecidas como mecanismo de cierre del sistema y devienen imprescindibles para evitar que, por la inacción de una Administración en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, se pueda privar de eficacia a los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 y comprometer con ello los objetivos globales de estabilidad.

h) En cuanto al art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a las “medidas de cumplimiento forzoso”, entiende la Abogada del Estado que la aplicación del procedimiento del art. 155 CE que contiene, se prevé de una manera subsidiaria, ante la persistencia de un incumplimiento y de una gestión que se considera gravemente dañosa para los intereses generales al afectar al cumplimiento de los principios rectores de la estabilidad presupuestaria asumidos por el Estado con la Unión Europa, y proporcionada, ante la imposibilidad de alcanzar por otros medios su cumplimiento. Según su parecer, el incumplimiento reiterado por la Comunidad Autónoma de sus obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria ha de estimarse que constituye un grave atentado al interés general de España, pues el resultado objetivo de dicha gestión autonómica será una grave y negativa afección al cumplimiento de los compromisos del Estado con la Unión Europea, lo que justificará la adopción de medidas compulsivas de protección del interés general, de acuerdo con lo previsto en el art. 155 CE.

i) Para la Abogada del Estado la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, titulada “Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario”, es plenamente coherente con el art. 135 CE, así como con la doctrina contenida en la STC 196/2011, de 13 de diciembre, conforme a la cual, son constitucionales las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea (FJ 11). Además, teniendo en cuenta que en los procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión la parte demandada es siempre el Estado miembro, ello ni impide la posterior repercusión en la Administración pública responsable del incumplimiento mediante un procedimiento en el que puede producirse la violación del derecho a la tutela judicial efectiva por habérsele dado audiencia tanto en la fase pre-contenciosa como en la fase judicial. Por otra parte y en cuanto a la competencia que se atribuye al Consejo de Ministros, considera la Abogada del Estado que la disposición cuestionada no altera el orden constitucional de competencias, siendo su única pretensión identificar al responsable del incumplimiento, con objeto de repercutirle la multa o sanción que se haya impuesto al Reino de España, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, sin que deba confundirse la responsabilidad interna por el incumplimiento con el ejercicio material de una competencia. Y, en fin, respecto del método para hacer efectiva la responsabilidad, en el momento en que vaya a practicarse la compensación de créditos, las deudas serán vencidas, líquidas y exigibles, tanto la imputada al Estado por su incumplimiento, como la parte atribuida a la Comunidad Autónoma por el Consejo de Ministros.

j) Finalmente, respecto de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, relativa al “control de constitucionalidad”, señala la Abogada del Estado que la regulación de la prórroga presupuestaria que contiene puede considerarse como razonable, en la medida que trata de garantizar que la política presupuestaria autonómica se halle permanentemente orientada a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera.

8. 8. Por providencia de 16 de diciembre, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Canarias interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 10.3, 11.6, 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2 y 26, así como contra las disposiciones adicionales segunda y tercera, todos ellos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad.

Debe señalarse, previamente, que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 “establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas” ha sido modificado por el número uno de la disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal, para incorporar el “previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal” a la formulación de la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, los arts. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, “Medidas automáticas de corrección”, 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, “Medidas coercitivas”, así como la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, “Responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario”, han sido modificados por el artículo primero de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. El primero, para incorporar un nuevo párrafo por el que se remite a las leyes de presupuestos generales del Estado el establecimiento de “los criterios que servirán de base para la emisión del informe regulado en este apartado, que en todo caso deberá tener en cuenta el grado de ejecución de las medidas que deben ser aplicadas por la Comunidad Autónoma para corregir la situación de incumplimiento”. El segundo, para suprimir su párrafo segundo relativo a que “[n]o se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni la administración correspondiente tendrá acceso a los mecanismos de financiación previstos en esta Ley hasta que dichas medidas hayan sido implementadas”. Y, la tercera, para extender la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea a la derivada del incumplimiento de los tratados o de los convenios internacionales de los que España sea parte.

Las anteriores modificaciones no han afectado, sin embargo, al objeto del presente proceso constitucional, no sólo por la escasa incidencia que han tenido sobre el mismo, sino también porque conforme a constante doctrina de este Tribunal el objeto de los recursos de inconstitucionalidad no se ve alterado por la eventual modificación de las normas impugnadas, bien cuando lo que está en juego es el análisis del recto ejercicio de la potestad legislativa [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 c)], bien también cuando el Tribunal deba pronunciarse sobre el alcance del orden constitucional de reparto de competencias [SSTC 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 1 A)].

Pues bien, en la medida que el recurso se fundamenta, de un lado, en el posible desconocimiento de la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE, y, de otro, en la eventual extralimitación competencial del Estado en el ejercicio de sus competencias, no cabe sino apreciar que subsiste el interés constitucional tanto de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa, como por determinar el alcance de las competencias controvertidas.

2. Antes de abordar las diferentes cuestiones planteadas por el Gobierno de Canarias es necesario concretar el marco normativo en el que se desenvuelve el presente proceso constitucional, tanto desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea como desde la óptica del Derecho nacional.

a) Desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea mediante el Acta de adhesión de 12 de junio de 1985, la estabilidad presupuestaria se ha erigido en un instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal de los Estados miembros. Basta con acudir al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957 (TCE), para constatar cómo ya se preveía que cada Estado miembro aplicaría “la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos”. Dicha previsión pasó al art. 104 C en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, mediante el cual se obligaba a los Estados miembros a evitar “déficits públicos excesivos” (apartado 1), cuyos valores de referencia se fijaban en el “protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo” (apartado 2), anejo al citado TUE y que, en la actualidad, está en anejo con el núm. 12 al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

Posteriormente, mediante resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 se adoptó el Pacto de estabilidad y crecimiento con la intención de reforzar la supervisión de las políticas fiscales nacionales. A tal fin, se aprobó un conjunto de normas (conocido como el “*Six Pack*”): el Reglamento (UE) núm. 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; el Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento (UE) núm. 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; el Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificaba el Reglamento (CE) núm. 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

El siguiente paso tanto hacia la estabilidad presupuestaria como hacia la convergencia fiscal de los Estados miembros se produjo el día el 2 de marzo de 2012 con la firma de veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea —todos salvo Reino Unido y la República Checa— del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (también conocido como “Pacto fiscal”) que, sin derogar el Pacto de estabilidad y crecimiento, promovía la disciplina presupuestaria de los Estados firmantes, los cuales se comprometían, de un lado, a que la situación presupuestaria de sus administraciones públicas fuese de equilibrio o de superávit y, de otro, a incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional.

Después se adoptaron dos nuevas normas (conocidas como “*Two Pack*”) con la finalidad de reforzar el denominado “aspecto preventivo” de la estabilidad, completando el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro de cara a mejorar la integración y la convergencia económicas entre los Estados miembros de la zona euro. Concretamente se trataba del Reglamento (UE) núm. 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro para garantizar la estabilidad financiera, y del Reglamento (UE) núm. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

b) Fruto de los compromisos derivados del Pacto de estabilidad y crecimiento, se aprobaron en España la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria, con la finalidad de promover una actuación presupuestaria coordinada de todas las Administraciones públicas (central, autonómica y local), de cara a la estabilidad económica interna y externa. Las anteriores normas legales fueron luego modificadas, respectivamente, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, con la intención de introducir un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos.

El compromiso de incorporar los límites de déficit y endeudamiento al Derecho nacional mediante disposiciones que tuviesen fuerza vinculante, de carácter permanente y preferentemente de rango constitucional, previsto en el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, unido a la grave situación de crisis económica y financiera, condujo a fortalecer el objetivo de estabilidad presupuestaria mediante su incorporación al texto de la Constitución, concretamente, a su art. 135, tras la reforma operada con fecha de 27 de septiembre de 2011. Los rasgos esenciales de esta reforma constitucional pueden concretarse en los siguientes puntos:

1) Se consagra, con rango constitucional, el “principio de estabilidad presupuestaria”, como un mandato dirigido a todas las Administraciones públicas (apartado 1).

2) Se prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas incurrir en un déficit estructural superior al permitido por la Unión Europea, obligándose a las entidades locales a presentar una situación de equilibrio presupuestario (apartado 2).

3) Se impone al Estado y a las Comunidades Autónomas la autorización por ley para emitir deuda pública o contraer créditos (apartado 3).

4) Se precisan los supuestos en los que pueden superarse los límites de déficit estructural y del volumen de deuda pública (apartado 4).

5) Se establece la reserva de ley orgánica para la determinación del déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas (apartado 2), así como para el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, para la determinación de la participación de los órganos de coordinación institucional, para la distribución de los límites de déficit y endeudamiento entre las distintas Administraciones públicas, para la concreción de la metodología y el procedimiento de cálculo del déficit estructural, y para la determinación de la responsabilidad de cada Administración pública frente a los incumplimientos de los objetivos de estabilidad presupuestaria (apartado 5).

6) Se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación efectiva del principio de estabilidad tanto en sus normas como en sus decisiones presupuestarias (apartado 6).

Dicho art. 135 CE sería posteriormente desarrollado, en primer lugar, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, algunos de cuyos preceptos constituyen el objeto del presente proceso constitucional; y, en segundo lugar, por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

Esa Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, desarrolla y concreta la aplicación del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y lo hace en base a los siguientes principios:

1º. Estabilidad presupuestaria [situación de equilibrio o superávit estructural (art. 3)].

2º. Sostenibilidad financiera [capacidad de financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad comercial (art. 4)].

3º. Plurianualidad [marco presupuestario a medio plazo (art. 5)].

4º. Transparencia [existencia de información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la situación financiera de cara al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera (art. 6)].

5º. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos [aplicación de políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público (art. 7)].

6º. Responsabilidad [asunción de la responsabilidad derivada de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte (art. 8)].

7º. Lealtad institucional [facilitación de información, cooperación y prestación de asistencia activa (art. 9)].

La aplicación del mandato de estabilidad presupuestaria afecta a la elaboración y ejecución de los presupuestos, se hará en función de la regla de gasto [variación del gasto computable en función de la tasa de crecimiento del producto interior bruto (art. 12)] y sin incurrir, salvo en situaciones excepcionales, en situaciones de déficit estructural mayores de las permitidas por la normativa europea (art. 11), ni superar el volumen de deuda previsto en la normativa europea (art. 13).

Una vez fijados los objetivos de déficit y deuda pública para el conjunto de las Administraciones públicas (art. 15) y concretados los objetivos individuales de cada Comunidad Autónoma (art. 16), se realizará un seguimiento sobre su cumplimiento (art. 17), para, en su caso, aplicar medidas automáticas de prevención [cuando se supere el 95 por 100 del límites de deuda (art. 18)], emitir una advertencia de riesgo de incumplimiento [cuando exista un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19)], aplicar medidas automáticas de corrección [cuando se manifieste un incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 20)], o, en fin, aplicar medidas coercitivas [cuando no se adopten las medidas necesarias para corregir el incumplimiento (art. 25)] o de cumplimiento forzoso [en el caso de que se siguiese sin adoptar las medidas necesarias para corregir el incumplimiento (art. 26)].

3. Hechas las precisiones que anteceden ya estamos en condición de entrar a analizar la impugnación de un primer bloque de preceptos a los que se reprocha, con carácter general, la infracción de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135, toda vez que habría aspectos sustanciales de los principios constitucionales consagrados en el citado art. 135 que no habrían sido objeto de regulación, operándose una deslegalización en favor del Gobierno. Concretamente, se trataría de los arts. 10.3 de la Ley Orgánica 2/2012 “Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley y mecanismos de coordinación”, 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 “Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria”, 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 “Regla de gasto” y 16 de la Ley Orgánica 2/2012 “Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas”.

a) Dado que la vulneración imputada a este primer bloque de preceptos se asocia directamente a la abdicación, por parte de la Ley Orgánica 2/2012, de la regulación de aspectos que, de conformidad con el art. 135 CE, se entiende que deberían haber sido regulados por la norma orgánica, debemos arrancar en nuestro análisis realizando una serie de precisiones con relación al alcance de las reservas de ley orgánica contenidas en el texto constitucional.

Sobre este particular, aparte de las materias a las que hace referencia expresa el art. 81.1 CE, las leyes orgánicas tienen reservada la regulación de aquellas otras que estén “previstas en la Constitución”. Entre esas otras materias singulares cuya regulación se reserva a una ley orgánica se encuentran las contenidas en el art. 135 CE, que vendrían a delimitar el contenido constitucionalmente necesario de la Ley Orgánica a la que llama esta disposición constitucional. Pues bien, la primera precisión que debe realizarse a este respecto es que la delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto o restrictivo que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el “desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional ... complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente” [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c)]. La necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de la “materia” objeto de reserva, se debe a la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A); 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 129/1999, de 1 de julio, FJ 2; 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 1; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)], pues la regulación por ley orgánica produce el “efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación” [STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 A)].

La siguiente precisión que es importante tener presente es que, aun siendo cierto que la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135 CE en materia de estabilidad presupuestaria no puede entenderse, en puridad como un título competencial habilitante a favor del Estado, aunque sólo es el Estado quien puede dictar esta forma de leyes [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)], también lo es que la fijación del alcance de la reserva de ley orgánica “debe cohonestarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c)]. De esta manera, el Estado es el competente para regular la materia relativa a la estabilidad presupuestaria *ex* art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), salvo en aquellos aspectos cuyo conocimiento le ha sido atribuido a las instituciones de la Unión Europa con fundamento en el art. 93 CE (STC 61/2013, de 14 marzo, FJ 5).

En fin, la tercera precisión que deber realizarse es que “en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan” (art. 5.2 TUE). Así, “puesto que con la incorporación a la Comunidad Económica Europea el Estado español estaba cediendo el ejercicio de competencias a favor de una organización internacional del cual derivan normas obligatorias para España, su adhesión exigía necesariamente la autorización previa de las Cortes Generales por Ley Orgánica *ex* art. 93 CE” (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7), como así se hizo por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, y por las sucesivas Leyes Orgánicas 4/1986, de 26 de noviembre, 10/1992, de 28 de diciembre, 9/1998, de 16 de diciembre, y 3/2001, de 6 de noviembre. En fin, fue la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, la que autorizó la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Así las cosas, una vez prestado el consentimiento por el Estado español, previa autorización de las Cortes en tal sentido, las normas emanadas de aquélla institución internacional no sólo obligan a España con su sola publicación en el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, sino que, además, “la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado”, aceptables siempre que “el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional”, esto es, siempre que sea respetuoso con “la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4).

De esta manera, aquella operación de cesión comporta “una determinada limitación o constricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles” (DTC 1/1992, de 1 de julio, FJ 4). Aunque sin olvidar que “la supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4).

Así, desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas “se integró en el Ordenamiento español un sistema normativo autónomo, dotado de un régimen de aplicabilidad específico, basado en el principio de prevalencia de sus disposiciones propias frente a cualesquiera del orden interno con las que pudieran entrar en contradicción” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y en sentido parecido, STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3).

De acuerdo con lo anterior, la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional se rige por el principio de primacía [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4; 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5], conforme al cual, las normas de la Unión Europea “tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), pues no sólo “forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento”, sino que tienen un “efecto vinculante”, de manera que opera “como técnica o principio normativo” destinado a asegurar su efectividad [SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y en sentido parecido SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)].

Ahora bien, aunque esa vinculación, “instrumentada, con fundamento del art. 93 CE, en el Tratado de adhesión” [STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)], es “el fundamento último de nuestra incorporación al proceso de integración europea y de nuestra vinculación al Derecho comunitario” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 2; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7), sin embargo, “no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales” [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); y 134/2011, de 20 de julio, FJ 6], ni que el Derecho comunitario, originario o derivado, constituya canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley (SSTC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 11; 12/2008, de 29 de enero, FJ 2; y 136/2011, de 13 de septiembre, FFJ 12; y en sentido parecido, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; y 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Sí implica, por el contrario, con carácter general, que los Estados miembros no sólo adoptarán “todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión” (el art. 4.3 TUE), sino también “todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión” (art. 291.1 TFUE) y, a título particular, que “los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión” (art. 5.1 TFUE). Se trata, a fin de cuentas, de “la obligación de cumplimiento de las normas del Derecho comunitario” [STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 6 g)], con fundamento en “el principio de cooperación leal entre la Unión Europea y los Estados miembros” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 12; y art. 4.3 TUE).

En suma, puesto que la remisión que hace el art. 135 CE a una ley orgánica no puede considerarse como atributiva de una competencia material al Estado, aunque sí “corrobora” su competencia en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre FJ 3), debemos determinar cuáles son los títulos competenciales que asisten al Estado en el desarrollo de la materia relativa a la estabilidad presupuestaria, que no son otros que los previstos en el art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18, CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), los cuales le habilitan a adoptar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos de la Unión Europea, de cara a la reducción del déficit público y a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

b) El art. 10 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título “Disposiciones para la aplicación efectiva de la Ley y mecanismos de coordinación”, dispone en su apartado 3 que “el Gobierno establecerá mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea”. Para el Gobierno canario, con esta disposición se ha dejado de dar cumplimiento al mandato previsto en el art. 135.5 CE al haberse omitido, deslegalizándola, la regulación de la participación de los órganos de coordinación institucional de las Comunidades Autónomas, cuando conforme al citado precepto constitucional, será una ley orgánica la que regule “la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”. La Abogada del Estado, sin embargo, considera que este precepto no hace sino permitir al Gobierno, dentro de las competencias de coordinación de la política económica que corresponden al Estado, el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas para la correcta aplicación de la normativa de estabilidad.

El párrafo primero del art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. La Ley Orgánica 2/2012, por su parte, recuerda en el art. 10.2 que las competencias del Gobierno se ejercerán “sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas”, órgano de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado según dispone el art. 3.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), al que corresponde, entre otras competencias, la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas [art. 3.2 a) LOFCA], la emisión de informes y adopción de acuerdos en materia de estabilidad presupuestaria [art. 3.2 b) LOFCA], la coordinación de la política de endeudamiento [art. 3.2 f) LOFCA] y la coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas (art. 14.4 LOFCA).

Más concretamente, la Ley Orgánica 2/2012 prevé la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (art. 15), en el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas (art. 16), en el conocimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (art. 17), en el conocimiento de la formulación de una advertencia de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19), en el conocimiento de las medidas automáticas de corrección (art. 20), en la determinación de la idoneidad de los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 23), en el conocimiento de los informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 24), en la concreción de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas, así como del procedimiento y plazo de remisión (art. 27), en la determinación de la información a incorporar a la central de información, plazos y procedimiento de remisión, así como objeto de publicación para conocimiento general (art. 28), y, en fin, en el conocimiento del límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado (art. 29).

No es posible afirmar, entonces, que la Ley Orgánica 2/2012 haya desconocido, a través de su art. 10.3, el mandato previsto en el apartado 5 del art. 135 CE, por lo que debe rechazarse su inconstitucionalidad.

c) El art. 11 Ley Orgánica 2/2012, con el rótulo de “Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria”, prevé en su apartado 6 que “para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria”. Entiende el Gobierno canario que la remisión que hace este precepto a la metodología usada por la Comisión Europea incumple la previsión del art. 135.5 CE, pues permite al Gobierno su regulación unilateral, posibilitando así una arbitrariedad injustificada. Por su parte, la Abogada del Estado considera no sólo que el Gobierno carece de margen alguno para regular esta cuestión al quedar directamente vinculado al cumplimiento de las disposiciones y reglamentos emanados de las instituciones europeas, sino que se trata de una materia que, por modificarse con frecuencia por razones técnicas, no es aconsejable que se encuentre en el seno de una ley orgánica.

La Ley Orgánica 2/2012 somete la actuación de las Administraciones públicas a un marco de estabilidad presupuestaria (art. 3.1), razón por la cual, dejando a un lado las situaciones excepcionales a las que se refiere el art. 135.4 CE, no permite que se incurra, en la programación o ejecución presupuestaria, en situaciones de déficit estructural, salvo en el supuesto de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

Los componentes de cálculo del déficit estructural son el “déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales” en relación con el producto interior bruto nacional expresado “en términos nominales” (art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/2012), y en función de la regla de gasto y de la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo (art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012), determinándose así los elementos básicos de su cálculo. La cuantificación del déficit o saldo estructural depende, entonces, “del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo económico, una vez excluidas las medidas puntuales y otras de carácter temporal” [art. 5 del Reglamento (CE) núm. 1466-1997, del Consejo, en la redacción dada por el Reglamento (UE) núm. 1175-2011, del Parlamento Europeo y del Consejo].

Con la remisión del art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 a la “metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria” se incorporan el resto de principios y reglas metodológicas dirigidas a su concreción. Esta remisión encuentra su origen en la previsión del art. 2 del protocolo anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, que reenvía al sistema europeo de cuentas económicas integradas (SEC) para el cálculo del “déficit” de los Estados miembros, estableciendo así un marco referencia común destinado a la elaboración de las cuentas de los Estados miembros comparables para las necesidades de la Unión. Del entonces Reglamento (CE) núm. 2223-1996 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC 1995), luego revisado por el Reglamento (UE) núm. 549-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010), se extraen, en consecuencia, las reglas, definiciones, nomenclaturas y normas necesarias a partir de las cuales la Comisión Europea fija los criterios para proceder al cálculo del saldo estructural de cada uno de los Estados miembros.

De acuerdo con lo anterior, siendo cierto, entonces, que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la determinación de la “metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural” [letra b)], también lo es que el art. 93 CE autoriza, mediante ley orgánica, la atribución a una institución internacional del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, habilitando así a las Cortes Generales “para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos” (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4). Pues bien, primero el Tratado de Maastricht de 1992 (TUE) y después el Tratado de Lisboa de 2007 (TFUE), han previsto en su “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo”, que el cálculo del “déficit” de los Estados miembros, en cada una de sus manifestaciones, debe efectuarse partiendo de las previsiones del sistema europeo de cuentas económicas integradas. De esta manera, con la ratificación por la Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre, del Tratado de Maastricht, así como con la posterior ratificación por la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, del Tratado de Lisboa, se ha producido la atribución a la Unión Europea, entre otras, de la competencia para regular la forma (metodología y procedimiento) de cálculo del déficit de los Estados miembros, de modo que, no sólo es constitucionalmente necesario sujetarse al límite máximo de déficit estructural fijado por la Unión Europea (arts. 126 TFUE y 135.2 CE), sino también acudir a las disposiciones que para su cálculo se determinen en cada momento.

Puesto que, entre otros, el Reglamento (CE) núm. 1466-1997, del Consejo, y el Reglamento (UE) núm. 549-2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, tienen “un alcance general”, siendo “obligatorio[s] en todos sus elementos y directamente aplicable[s] en cada Estado miembro” (art. 288 TFUE), el Estado español viene obligado a adoptar, entonces, todas las medidas de Derecho interno necesarias, tanto para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE) como para garantizar la ejecución de sus actos jurídicamente vinculantes (art. 291.1 TFUE), como así han hecho los apartados 2 y 6 del art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, los cuales no sólo contienen los elementos esenciales integradores de una reserva de ley orgánica [por todas, SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c); 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9; 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 1; y 151/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a)], sino que, en virtud de la atribución a favor de la Unión Europea de la forma de cálculo del déficit estructural de los Estados miembros (art. 126 TFUE), se encuentran necesariamente vinculados por el procedimiento y la metodología que para su determinación utilice la Comisión Europea.

Debe rechazarse, pues, que el art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 haya violado la reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE.

d) El art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, con el nombre “Regla de gasto” atribuye en su apartado 3 “al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa”. También en este aspecto entiende el Gobierno de Canarias que la remisión que hace este precepto a la metodología usada por la Comisión Europea vacía la reserva de ley orgánica. Para la Abogada del Estado no existe tal vaciamiento al estar el Gobierno vinculado por las disposiciones comunitarias en la materia, sin margen alguno de decisión.

Sobre este punto hay que señalar que la tasa de referencia sirve para concretar la variación posible del gasto computable de la Administración central, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales en cada ejercicio [(salvo que exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido (art. 12.1 de la Ley Orgánica 2/2012)], en función de la evolución del producto interior bruto. Pues bien, baste decir a estos efectos que entre las materias reservadas a una ley orgánica por el art. 135 CE no se encuentra la determinación de la regla de gasto contenida en el art. 12 de la Ley Orgánica 2/2012, para rechazar que el art. 12.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulnere la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE.

e) El art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el rótulo “Establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas”, autoriza al Gobierno a fijar, “en las condiciones establecidas en el artículo 15”, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre la propuesta efectuada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. La vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 135 CE vendría dada, a juicio del Gobierno de Canarias, tanto por la omisión en el texto del precepto de los criterios para la determinación de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento de cada una de las Comunidades Autónomas, como por la ausencia de la previsión de una audiencia previa a la Comunidad Autónoma afectada. Para la Abogada del Estado, por el contrario, es en el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 dónde se determinan los criterios para el establecimiento de los objetivos citados para el conjunto de las Administraciones públicas, quedando garantizada, además, la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento mediante la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiero.

El art. 135.5 CE dispone que una ley orgánica fijará “la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas” [letra a)]. En su desarrollo, el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 “establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas” prevé la forma de concretar el objetivo general de déficit y endeudamiento y el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 la manera de determinar “los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas”.

La concreción del objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones públicas se hará por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), en función de la regla de gasto, del saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior y en términos de capacidad o necesidad de financiación de cada una de ellas (art. 15.2 de la Ley Orgánica 2/2012). La fijación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas se hará también por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012). Según esto, siendo cierto que la norma orgánica sólo establece apriorísticamente unos criterios para la determinación del objetivo general de déficit, también lo es que esos mismos criterios deben ser tomados en consideración para la concreción de cada objetivo individual, pues la fijación de objetivo general sólo puede efectuarse tomando en cuenta las previsiones de crecimiento y las necesidades de financiación individuales.

Por otra parte, esta vez con relación a la determinación de los criterios para la distribución de los límites de deuda entre Administraciones públicas, no puede desconocerse la previsión del art. 13 de la Ley Orgánica 2/2012 “instrumentación del principio de sostenibilidad financiera”, conforme a la cual el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas no podrá superar el límite del 60 por 100 del producto interior bruto nacional o el que se establezca por normativa europea, que se distribuirá, si se tratase del 60 por 100, a razón de un 44 por 100 para la Administración central, un 13 por 100 para el conjunto de las Comunidades Autónomas (con el límite individual para cada Comunidad Autónoma del 13 por 100 de su producto interior bruto regional) y un 3 por 100 para el conjunto de las corporaciones locales, y si la normativa europea hubiese establecido uno diferente, se respetarán las proporciones anteriores (art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012). Las circunstancias que habilitan a superar esos límites son las previstas en el art. 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, en conexión con el art. 135.4 CE, a saber, en el caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 16.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

Por consiguiente, si el art. 135.5 a) CE exige que una ley orgánica distribuya los límites de deuda entre las diferentes Administraciones públicas y la Ley Orgánica 2/2012 procede a su distribución porcentual entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales, el hecho de que luego se remita al Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la determinación del “objetivo individual” de cada Comunidad Autónoma, a los efectos de distribuir, simétrica o asimétricamente, el 13 por 100 atribuido al conjunto de las Comunidades Autónomas, con el máximo, para cada una de ellas, del 13 por 100 de su producto interior bruto regional, no puede considerarse contrario a la reserva de ley orgánica contenida en el citado precepto constitucional.

Por último, el hecho de que la Ley Orgánica 2/2012 no haya previsto la audiencia previa a cada Comunidad Autónoma para la individualización por el Gobierno de los objetivos generales de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, no puede considerase contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE, pues la previsión constitucional se limita a atribuir a una ley orgánica la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera, como así lo ha hecho la Ley Orgánica 2/2012 al regular la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia financiera en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas (art. 3.1 LOFCA), en cada una de las distintas fases.

En consecuencia, se rechaza que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el apartado 5 del art. 135 CE.

4. El siguiente precepto impugnado por el Gobierno de Canarias es art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, el cual, bajo el título “Advertencia del riesgo de incumplimiento”, dispone en su apartado 1 que “[e]n caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas”, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones públicas, “formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma”, de la que se dará cuenta “para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera” y “se hará pública para general conocimiento”. A renglón seguido, el apartado 2 de ese mismo precepto señala que “[l]a Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y si “no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado1 a)”.

a) El Gobierno de Canarias sostiene que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 implica un desconocimiento tanto del principio de lealtad constitucional contenido en el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE como de la reserva de ley del art. 135 CE, porque el riesgo de incumplimiento queda expresado como un concepto jurídico indeterminado carente de parámetros objetivos que hagan previsible a la Comunidad Autónoma su eventual inclusión en la situación de riesgo, lo que posibilita su uso arbitrario por el Gobierno. Para la Abogada del Estado, no sólo la introducción de unos indicadores que hiciesen automática la aplicación de precepto impugnado, desconociendo las circunstancias atenuantes, podría convertir la medida en desproporcionada con carácter previo a la citada advertencia, sino que es difícil aceptar que aquella advertencia afecte a la seguridad jurídica por resultar sorpresiva e imprevista para la Comunidad Autónoma responsable, bastando con atender a los informes emitidos sobre el cumplimiento de los objetivos.

Debe recordarse, con carácter general, que las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8; y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4), del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), dimanante del general deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), “que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución [SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b); y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4]. Por esta razón, el art. 2.1 LOFCA somete la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en coordinación con la hacienda del Estado, al principio de lealtad institucional [letra g)], y el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012 obliga a todas las Administraciones públicas a adecuar sus actuaciones al mismo principio de lealtad institucional.

Ese deber de colaboración e información recíproca para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la Constitución impone, no sólo es algo que corresponde “a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias” (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 10), sino que, además, habilita al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de dirección de la política económica general (art. 149.1.13 CE), como responsable último del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento, a realizar una permanente labor de seguimiento y verificación.

En efecto, puesto que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria corresponde a todas las Administraciones públicas en “[l]a elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos” (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), se hace imprescindible [*l]a verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución*”, en orden a permitir “una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de las medidas de corrección” (preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012).

Pues bien, tanto el cumplimiento de los objetivos por parte de cada Administración pública como la labor de verificación del mismo deberá efectuarse de acuerdo con los objetivos de déficit y endeudamiento fijados para cada ejercicio (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), en función de la regla del gasto (art. 15.2), de la capacidad o necesidad de financiación (art. 15.1) y del saldo estructural alcanzado en el ejercicio anterior (art. 15.2), con atención al límite de gasto no financiero (art. 30), teniendo una prioridad absoluta el pago de la deuda pública (art. 14), al amparo de la situación económica prevista (art. 15.5), de conformidad con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera dictados para la aplicación de los objetivos de estabilidad (art. 15.8), a la vista de los informes y de las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad y la existencia de eventuales desviaciones (art. 17), de los datos de ejecución presupuestaria (art. 18.) y del cumplimiento de los períodos medios de pago a proveedores de cada Administración pública (art. 18.4).

Puesto que los anteriores parámetros encauzan la actividad presupuestaria de las Comunidades Autónomas y condicionan la labor de verificación del grado de cumplimiento de los objetivos por parte del Estado, debe considerarse que la Ley Orgánica 2/2012 cuenta con suficientes elementos objetivos que permiten a sus destinatarios poder prever, con el suficiente grado de certeza, la eventual inclusión en una situación de potencial riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de cara a la activación de las medidas, propias o automáticas, dirigidas a su corrección. Basta con que, en la programación de los presupuestos o al momento de su ejecución, se incumpla con alguno o algunos de los mandatos referidos (como, por ejemplo, el desconocimiento del objetivo de déficit o de endeudamiento, la superación de la regla de gasto, la variación de la capacidad o necesidad de financiación o la alteración del saldo estructural existente), para colocar a una Comunidad Autónoma en una situación de riesgo de incumplimiento.

Lo expuesto conduce, en este punto, a reconocer que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 no es contrario al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

b) A juicio del Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 lesionaría también el principio de autonomía del art. 137 CE, en la medida que el mero riesgo, indeterminado en la propia norma, podría dar lugar a la asunción de unas consecuencias de especial gravedad, que son las mismas previstas para los supuestos de efectiva constatación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Considera a este respecto la Abogada del Estado que la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas exige la adopción de las medidas necesarias para integrar la diversidad en un conjunto unitario.

Dentro del marco de estabilidad presupuestaria constitucionalmente consagrado y, por tanto, del cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento por parte de todas las Administraciones públicas, el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 (advertencia de riesgo de incumplimiento) opera como una “alerta temprana” (así la califica el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012) para la Administración pública incursa en un riesgo de incumplimiento, obligándola a la adopción de las “medidas necesarias” que considere oportunas para corregir la desviación detectada (art. 19.1 de la Ley Orgánica 2/2012), de manera que, sólo si no se adoptan o si las que se adoptan son consideradas como insuficientes, se activarán las medidas legalmente previstas (art. 19.2): la necesidad de autorización del Estado para endeudarse o de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para recibir subvenciones o suscribir convenios con el Estado (art. 20), la elaboración de plan económico-financiero (art. 21) y, en su caso, la aprobación de la no disponibilidad de los créditos necesarios para garantizar el cumplimiento del objetivo establecido y el ejercicio por el Estado de las competencias normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos [art. 25.1 a)].

Estamos en presencia de unas medidas que, aun afectando al ámbito de autonomía de las Comunidades Autónomas, deben considerarse legítimas desde el punto de vista constitucional por dirigirse a la corrección de la desviación producida en orden a permitir tanto el cumplimiento de los objetivos individualmente marcados, como la acción homogénea de todos los entes implicados de cara a la consecución del objetivo colectivamente asumido. Como ya hemos tenido la oportunidad de señalar precisamente con relación a una de las medidas cuya aplicación se deriva del art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 —como es la elaboración de un plan económico-financiero—, “partiendo de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, debemos atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga *ex* art. 149.1.13 CE la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado que ha de garantizar el equilibrio de la política económica general” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11). Lo mismo puede decirse ahora de las otras medidas previstas en el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012, cuya aplicación es sólo fruto de la situación de desequilibrio en la que ha incurrido una Comunidad Autónoma, cuya actitud, no aprobando las medidas necesarias o aprobándolas pero de forma insuficiente, impiden garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

No es posible apreciar, entonces, que el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 137 CE.

c) A juicio del Gobierno de Canarias el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 violaría, en último lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, tanto por carecer de una explicación racional para la vinculación entre la contingencia o probabilidad del riesgo y las graves consecuencias que se le anudan, como por la desproporción existente entre la situación de riesgo y las consecuencias que se le atribuyen, así como por facilitar actuaciones discriminatorias al permitir al Gobierno formular la advertencia de forma indiscriminada a unas u otras Comunidades Autónomas. Considera la Abogada del Estado, sin embargo, que las previsiones del precepto impugnado persiguen una finalidad razonable consistente en conseguir la estabilidad económica interna y externa mediante la gradual recuperación del equilibrio presupuestario, utilizando para ello un mecanismo razonable capaz de poner en conocimiento de la Administración advertida los motivos que han llevado al Gobierno a apreciar un riesgo de incumplimiento.

Lo primero que debe señalarse es que la imputación de arbitrariedad al fruto del legislador democrático exige una cierta prudencia y su control debe producirse de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas, no debiendo confundirse lo que es arbitrio legítimo en la configuración legal de una determinada materia con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de distorsión (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6). Por ello, “no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (STC 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 6), sino únicamente examinar si la decisión adoptada “carece de toda explicación racional” o “establece una discriminación”, pues una y otra situación evidencian una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 6; 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5; y 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4).

Una vez hecha la precisión que antecede debe subrayarse que, según el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, la situación de crisis económica de alcance mundial, especialmente severa en el ámbito europeo, provocó un fuerte deterioro de las finanzas públicas, agotando rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal y obligando a practicar un fuerte ajuste que permitiese recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea. La consolidación fiscal, esto es, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, se convirtió en una de las claves de la política económica, que condujo a reformar el artículo 135 de la Constitución con un doble objetivo: reforzar la confianza en la economía española y manifestar el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Y a tal fin, se ha incorporado la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones públicas españolas.

Sobre la base de los anteriores objetivos, la normativa en materia de estabilidad presupuestaria impone a todas las Administraciones públicas la realización de una política presupuestaria “en un marco de estabilidad presupuestaria”, tanto en la elaboración y aprobación de los presupuestos, como en su ejecución (arts. 135.1 CE y 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012), sin posibilidad de incurrir, en principio, en déficit estructural a partir del 2020 [excepción hecha del 0,4 por 100 del producto interior bruto nacional previsto para los supuestos de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, o para el caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 11.2 y 3, y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012)], y con un volumen de deuda pública que no supere, en su conjunto, el 60 por 100 del producto interior bruto nacional, a razón de 44, 13 y 3 puntos, respectivamente, para el Estado, el conjunto de las Comunidades Autónomas y el conjunto de las corporaciones locales (art. 13.1 de la Ley Orgánica 2/2012).

Las anteriores previsiones encuentran su origen, como se ha subrayado, en el art. 126 TFUE que obliga a los Estados miembros a evitar “déficits públicos excesivos” (apartado 1), en los términos fijados en el “Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo” (apartado 2), anejo al citado Tratado (con el núm. 12). Concretamente, como ya se ha indicado, los límites se fijan en el 3 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado para el déficit público y en el 60 por 100 del producto interior bruto a precios de mercado para la deuda pública (art. 1 del Protocolo). Además, se responsabiliza a los Gobiernos de los Estados miembros de los déficit del gobierno general (art. 3 del Protocolo), esto es, de los pertenecientes a la Administración central, regional, local, y a los fondos de la Seguridad Social (art. 2 del Protocolo), debiendo garantizar aquéllos “que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, las obligaciones derivadas de los Tratados” y quedando obligados a comunicar a la Comisión “sin demora y de forma periódica, sus déficits previstos y reales y el nivel de deuda” (art. 3 del Protocolo). Por ello, ni el precepto impugnado carece de una explicación racional, pues responde al objetivo de la estabilidad presupuestaria, ni la vinculación entre el riesgo y las consecuencias que se le anudan está falta de fundamento.

Por lo demás, con relación a la alegación de la necesaria generación de situaciones discriminatorias en la aplicación del precepto, es preciso subrayar que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación. El pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto no puede ser objeto de un enjuiciamiento abstracto, al no ser legítima “la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras” ante eventuales agravios “que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias” al orden normativo (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), ya que no es función de este Tribunal “llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias” (STC 76/1991, de 11 de abril, FJ 2). En cualquier caso, debe recordarse que, de acuerdo con las leyes que determinan la competencia de los Tribunales (arts. 9.4 y 24, ambos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas, así como el de las disposiciones generales con rango inferior a la ley, corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo, por lo que la eventual arbitrariedad en el desarrollo o en la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, no es cuestión que corresponda abordar a este Tribunal.

En suma, el art. 19 de la Ley Orgánica 2/2012 no puede ser considerado contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

5. El Gobierno de Canarias impugna a continuación el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, el cual prevé, bajo el título de “Medidas automáticas de corrección”, que en el supuesto de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, “la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

a) Para el Gobierno de Canarias, el citado precepto es contrario al principio de reserva de ley orgánica (art. 135 CE), al no fijar el marco de referencia en el que habría de moverse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; marco de referencia que, según la Abogada del Estado, habría quedado recogido en la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013.

Sobre este punto es necesario recordar que lo reservado por el art. 135.5 CE a una ley orgánica es “la forma y plazo de corrección de las desviaciones” que sobre los límites de déficit y de deuda pudieran producirse [letra a)], por lo que la fijación o no de un marco de referencia al que haya de sujetarse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a que hace referencia el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 es algo que queda fuera del estricto ámbito de lo reservado a la ley orgánica. Por lo demás, la previsión efectuada *in abstracto* por la disposición legal orgánica ahora impugnada no imposibilita la colaboración de otras normas [SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 12; y 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 7 b)], pudiendo llevarse a cabo su concreción por otras normas legales “produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas —Ley Orgánica y Ley ordinaria— que no obsta a la reserva” establecida en el art. 135 CE “y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita” (SSTC 221/1993, de 1 de julio, FJ 3), como así se ha previsto expresamente tras la modificación operada en el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que reconduce a la Ley de presupuestos generales del Estado la fijación de los criterios que servirán de base a la emisión del informe.

Pues bien, en aplicación de esa colaboración internormativa, los parámetros que delimitan la actuación de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la emisión del controvertido informe han sido definidos, para el año 2013, por la disposición adicional novena de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013; para el año 2014, por la disposición adicional primera de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014; y para el año 2015 se encuentran en la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2015.

En consecuencia, se rechaza que el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la reserva de ley orgánica del art. 135 CE.

b) También el Gobierno de Canarias señala que el precepto impugnado implica la violación tanto del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como del principio de lealtad institucional contenido en el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque la falta de precisión legal del contenido del informe no impedirá la arbitrariedad que traerá consigo necesariamente la aplicación del precepto impugnado. Por su parte, la Abogada del Estado, además de precisar que esta alegación tendría carácter preventivo, considera que no puede tacharse de arbitraria o discriminatoria una norma que se aplica por igual a todas las Comunidades Autónomas y que es fruto de la competencia del Estado sobre el gasto.

Debemos insistir en que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación. En cualquier caso, como ya hemos señalado, el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo (arts. 9.4 y 24, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa) y, por ello, debe rechazarse que el art. 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al art. 9.3 CE.

6. Aunque formalmente impugna el Gobierno canario a continuación el art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo a los “informes de seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio”, sin embargo, su fundamentación se limita a cuestionar exclusivamente la previsión contenida en su apartado 3, que es la única a la que se va a contraer nuestro conocimiento. Su redacción es la siguiente: “En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25”.

a) A este precepto le reprocha el Gobierno de Canarias, en primer lugar, la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE por los efectos desproporcionados que, a su juicio, se derivan de los informes de seguimiento elaborados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Abogada del Estado rechaza esa desproporción de los efectos toda vez que, según su parecer, las medidas coercitivas sólo son de aplicación una vez que se verifique consecutivamente en dos informes de seguimiento la desviación, de modo que la aplicación de tales medidas surge al final de un proceso en el que la Comunidad Autónoma no ha corregido sus incumplimientos.

No es correcto afirmar, como hace el Gobierno de Canarias, que la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el art. 25 de la Ley Orgánica 2/2012 y a las que se refiere el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 ahora impugnado, sea fruto de los informes de seguimiento elaborados por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Dicha aplicación deriva, exclusivamente, de la persistente desviación por parte de una Comunidad Autónoma de los objetivos de déficit, de deuda pública o de la regla de gasto, limitándose los citados informes a constatar tal desviación sobre la base de la información aportada, en cumplimiento del principio de transparencia (arts. 6 y 27, ambos de la Ley Orgánica 2/2012) y del de cooperación (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5), por la propia Comunidad Autónoma incumplidora. La aplicación de las medidas previstas en el precepto impugnado es, pues, “una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11), limitándose el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a verificar la existencia de dicho incumplimiento.

Por otra parte, si ante el incumplimiento de los objetivos fijados para cada Comunidad Autónoma en la programación o ejecución de los presupuestos no estuviera prevista la posibilidad de aplicar medidas dirigidas a su corrección, quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, en su consecuencia, la competencia del Estado de dirección de la política económica *ex* art. 149.1.13 CE, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11). Puesto que la inidoneidad de las medidas adoptadas o la falta de adopción de unas nuevas con las que corregir el desequilibrio, “tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11), queda plenamente justificado la imposición de la obligación de adopción de aquellas medidas que se reputen imprescindibles para asegurar la corrección de tales desviaciones en garantía de la efectividad de los principios del art. 135 CE que, no hemos de olvidar, constituyen un límite aplicable a todas las Administraciones públicas, esto es, un “mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos” (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3).

De esta manera, la aplicación de medidas que provoquen el cumplimiento de la Comunidad Autónoma que ha incurrido en una desviación va dirigida a conseguir la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario dentro de una política común, pues, hemos de insistir en que, el incumplimiento individual puede provocar el colectivo, tanto frente a las exigencias de estabilidad que proclama el art. 135 de nuestro texto constitucional como ante las obligaciones asumidas en la materia por España como Estado miembro de la Unión Europea.

Conforme a lo expuesto no es posible apreciar que el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 CE.

b) Considera el Gobierno canario también que el art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 vulneraría la reserva de ley orgánica a que hace referencia el art. 135.5 CE, por no haber garantizado suficientemente la participación de los órganos institucionales de coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el trámite previsto en el citado precepto orgánico. Para la Abogada del Estado, sin embargo, el traslado del informe al Consejo de Política Fiscal y Financiero acredita la suficiencia de participación de los órganos de coordinación institucional a que se refiere el art. 135.5 CE.

El art. 24 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título “Informes de seguimiento de los planes económico-financiero y de los planes de reequilibrio”, prevé la elaboración trimestral por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y de reequilibrio (art. 24.1 de la Ley Orgánica 2/2012), que se lo remitirá, para su conocimiento, al Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 24.2 de la Ley Orgánica 2/2012), La participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, entonces, la de tomar conocimiento, con base en los informes emitidos por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, de la evolución en la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros y de reequilibrio formulados por las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno están representadas individualmente cada una de las Comunidades Autónomas, es, con carácter general, el órgano de coordinación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política fiscal y financiera (art. 3.1 LOFCA), y, con carácter más específico, el órgano encargado de la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado [art. 3.2 a) LOFCA]. Su participación y su labor de coordinación de las políticas de déficit y endeudamiento de las Comunidades Autónomas, no se agota —como parece señalar el Gobierno canario— en el conocimiento de los informes de seguimiento citados, pues, aparte de sus competencias propias en la materia (arts. 10.1 de la Ley Orgánica 2/2012, y 3 y 14.4 LOFCA), se extiende a las siguientes intervenciones:

a) En materia de emisión de informes: la realización de informes previos a la determinación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria (art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012), a la concreción por el Gobierno de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012) o a la concreción por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de los siguientes aspectos: de la información a suministrar por las Comunidades Autónomas (art. 27.4 de la Ley Orgánica 2/2012), de los datos y documentos a incorporar a la central de información (art. 28.5 de la Ley Orgánica 2/2012), de los datos y documentos que serán objeto de publicación (disposición final 2.2 de la Ley Orgánica 2/2012) y de la metodología de cálculo del período medio de pago a proveedores (disposición final 2.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

b) En materia de toma de conocimiento: la toma de conocimiento del grado de cumplimiento por las Comunidades Autónomas de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto (art. 17.5 de la Ley Orgánica 2/2012), de las advertencias del riesgo de incumplimiento formuladas por el Gobierno a las Comunidades Autónomas (art. 19.1 de la Ley Orgánica 2/2012), del inicio del procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos del sistema de financiación para su pago a los proveedores (art. 20.6 de la Ley Orgánica 2/2012) o del límite de gasto no financiero de cada Comunidad Autónoma en cada ejercicio (art. 30.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

c) En materia decisora: a la apreciación de la idoneidad de las medidas incluidas en los planes económico-financiero (arts. 20.1 y 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012), en los planes de reequilibrio (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012) o en la reelaboración de los planes anteriores (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

d) En materia de requerimientos: para la presentación de un nuevo plan a las Comunidades Autónomas cuyos planes económico-financieros o de reequilibrio no garanticen la corrección de la situación de desequilibrio (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012).

No cabe duda, entonces, de que la Ley Orgánica 2/2012 ha dado debido cumplimiento al mandato previsto en el art. 135.5 CE, que exige la regulación por ley orgánica de la “participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”, sin que la suficiencia o insuficiencia de la participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, desde esta perspectiva, pueda analizarse, como hace el Gobierno de Canarias, de forma aislada, en cada una de las fases del procedimiento dirigido a corregir las desviaciones en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.

Los razonamientos anteriores conducen a rechazar la inconstitucionalidad del art. 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, también desde la óptica de la reserva de ley del art. 135.5 CE.

7. El art. 25 de la Ley Orgánica 2/2012, titulado “Medidas coercitivas”, dispone en su apartado 2 que, de no adoptarse las medidas previstas en el número anterior, la no disponibilidad de créditos, la falta de constitución del depósito obligatorio y la asunción por el Estado de las competencias normativas en materia de tributos cedidos, o en caso de resultar estas insuficientes, “el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada”, que “podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos”, a los efectos de presentar “una propuesta de medidas”, que “serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora”.

a) Para el Gobierno canario la previsión de dicha comisión de expertos, que es designada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, implica una intervención directa sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma afectada (art. 137 CE) sin sujetarse a las garantías de procedimiento del art. 155 CE. A juicio de la Abogada de Estado, sin embargo, tanto la intervención de la comisión de expertos como la eventual aplicación del art. 155 CE son medidas establecidas como mecanismo de cierre del sistema y devienen imprescindibles para evitar que, por la inacción de una Administración en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, se pueda privar de eficacia a los mecanismos previstos en la Ley Orgánica 2/2012 y comprometer con ello los objetivos globales de estabilidad.

Es importante insistir en que, tras la reforma del art. 135 de la Constitución, se obliga, con carácter general, a todas las Administraciones públicas, a que adecúen sus actuaciones al principio de estabilidad (art. 135.1 CE), exigiéndoles que no incurran en déficit estructural fuera de los márgenes autorizados por la Unión Europea (art. 135.2 CE) y a que no superen los límites de déficit y de endeudamiento fijados en cada momento (art. 135.4 CE). Con carácter específico, a las Comunidades Autónomas, se les impone la obligación de adoptar las “disposiciones” y “decisiones presupuestarias” necesarias “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE). De esta manera, la redacción dada al art. 135 CE consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que condicionan sus políticas de gasto al someterlas no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad presupuestaria, determine con carácter general el Estado, sino ahora también a las que adopten las propias instituciones europeas.

Una vez señalado lo anterior, es conveniente recordar que la doctrina de este Tribunal Constitucional con relación a la estabilidad presupuestaria, antes de la reforma operada en el art. 135 CE, ya había admitido que el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas “no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos”, habiendo rechazado únicamente, por contrarias a ese principio, “las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8 a)]. La imposición de límites presupuestarios a las Comunidades Autónomas no sólo “encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (*ex* art. 149.1.13), estando su establecimiento “encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”, sino que “encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE”, sobre todo, al corresponderle al Estado “la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8.a)], límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas “que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE)” [STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 10].

Pues bien, la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, consistente en enviar por el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a una comisión de expertos que valore la situación económico-presupuestaria de una determinada Comunidad Autónoma, a los efectos de presentarle una serie de medidas, surge como consecuencia del incumplimiento manifiesto por parte de una determinada Comunidad Autónoma del objetivo de estabilidad y/o de endeudamiento.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 2/2012 no impide a las Comunidades Autónomas adoptar las políticas económico-presupuestarias que consideren oportunas para mantenerse dentro de los objetivos de estabilidad presupuestaria y endeudamiento. Baste con recordar ahora que, cuando conforme a los datos de ejecución presupuestaria, una Comunidad Autónoma se desvíe del objetivo de estabilidad establecido, será ella quien “ajustará”, como considere conveniente, su gasto público (art. 18.1 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando una Comunidad Autónoma incurra en un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad y sea advertida por el Estado, será ella la que adopte “las medidas necesarias” que considere oportunas para corregir ese riesgo (art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando una Comunidad Autónoma incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, será ella la que formule “un plan económico-financiero”, adoptando las medidas que crea necesarias [art. 21.2 c) de la Ley Orgánica 2/2012], o un “plan de reequilibrio”, determinando la forma de alcanzar el objetivo previsto (art. 22.1 de la Ley Orgánica 2/2012); que cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera considere que las medidas incluidas en un plan no son suficientes para alcanzar el objetivo establecido, será la Comunidad Autónoma la que elabore “un nuevo plan” (art. 23.3 de la Ley Orgánica 2/2012); y, en fin, que cuando una Comunidad Autónoma no adopte un plan económico-financiero, o el adoptado no se apruebe o se incumpla, será ella la que identifique los créditos de los que no va a disponer para reducir su gasto [art. 25.1 a) de la Ley Orgánica 2/2012].

Conforme a lo que antecede, la Ley Orgánica 2/2012 deja en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de las políticas a adoptar de cara a la consecución del objetivo de estabilidad, bien operando sobre los ingresos, bien reduciendo los gastos, bien afectando a unos y otros. Es la Comunidad Autónoma, entonces, la que en el ejercicio de su autonomía política y financiera decide cómo cumplir con el mandato constitucionalmente impuesto adoptando las “decisiones presupuestarias” necesarias “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE). Únicamente cuando las medidas dirigidas al cumplimiento de ese mandato sean inexistentes o insuficientes y, sólo entonces, será cuando el Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE) y garante del equilibrio económico general (arts. 131 y 138, ambos CE), y como responsable del cumplimiento *ad extra* de los objetivos de estabilidad presupuestaria (arts. 4.3 TUE, 126.1 TFUE y 3 del protocolo núm. 12 anejo al Tratado de funcionamiento de la Unión Europea), podrá proponer a las Comunidades Autónomas la adopción de determinadas medidas de cara a impedir que quede “sin efecto el objetivo de estabilidad” y, por consecuencia, las competencias del Estado “a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

En definitiva, la proposición de unas determinadas medidas “es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad”, pues “si cada Comunidad Autónoma pudiera instrumentar libremente y sin homogeneidad las medidas de adecuación al objetivo —en este caso incumplido— de estabilidad presupuestaria, dicho objetivo resultaría de difícil o imposible cumplimiento”. (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

Es cierto que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 dispone que, en el caso de no adoptarse las medidas necesarias, el Gobierno presentará, a través de la comisión de expertos, “una propuesta de medidas” las cuales “serán de obligado cumplimiento”, pareciendo que el Gobierno asume el ejercicio de facultades que resultan contrarias a la delimitación de competencias establecidas en la materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Pero tal duda no tiene razón de ser pues la facultad de proponer (entendida como “proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin” según la 23 edición del Diccionario de la lengua española) solo puede entenderse en el marco de coordinación entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma “a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que genere, en caso de no ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial de ésta” (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26). Dicho de otra manera, si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese “la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma” dicha “sustitución sería inconstitucional” (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

De este modo, la interpretación del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 ha de ser puesta en relación con la previsión del art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012. En efecto, la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 surge como reacción ante la eventual indisposición de una Comunidad Autónoma a cumplir con sus obligaciones, constitucionales y europeas, primero no adoptando un plan económico-financiero o adoptándolo pero con medidas insuficientes o inidóneas, y, después, no acordando los créditos que deben devenir como indisponibles de cara a la urgente reducción del gasto público. Ante esta tesitura y, con carácter previo al uso de la coerción prevista en el art. 155 CE y a la que hace referencia el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, el Gobierno, a través de una comisión de expertos, elabora una propuesta de medidas para corregir la desviación detectada.

Por ello, ante la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma de las “decisiones presupuestarias” necesarias “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad”, y, por tanto, ante el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 135.6 CE), poniendo en peligro el cumplimiento colectivo y colocando al Estado frente a una eventual responsabilidad ante las instituciones europeas, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, con carácter previo a la adopción de las medidas de “cumplimiento forzoso” previstas en el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, prevé la proposición de unas medidas por el Gobierno que, bajo el título de “coercitivas”, pretenden “forzar la voluntad o la conducta” (en la definición del Diccionario de la lengua española) de la Comunidad Autónoma incumplidora. La previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 representa, entonces, otro intento, esta vez el último, de forzar el cumplimento de la Comunidad incumplidora, a quien le asiste la posibilidad de adoptar sus propias medidas o, en su caso, de aplicar las propuestas por el Gobierno.

Basta con acudir, en este sentido, al art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 para comprobar cómo la causa que activa el inicio del procedimiento previsto en el art. 155 CE y, por tanto, la que provoca el requerimiento del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma es la no disponibilidad de los créditos necesarios para corregir la desviación [art. 25.1 a) de la Ley Orgánica 2/2012], la falta de constitución del depósito obligatorio [art. 25.1 b) de la Ley Orgánica 2/2012] o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos (art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012).

En suma, el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, cuando afirma que “las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento” para la Comunidad Autónoma incumplidora no significa que, por la sola autoridad de la comisión de expertos actuando en nombre del Gobierno se puedan ejecutar tales medidas. Si así fuera carecería de todo sentido el artículo 26 que exige para que se puedan ejecutar tales medidas que el Gobierno requiera al Presidente de la Comunidad Autónoma, que este requerimiento no tenga éxito y que se obtenga el voto favorable del Senado. Por tanto, hay que concluir que las medidas propuestas por la comisión de expertos se insertan en la previsión del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012, lo que implica la concreción de un límite a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la configuración de una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general que exige que el Estado ostente determinadas competencias finales en la determinación de las medidas a adoptar con la finalidad de lograr las correcciones necesarias de las desviaciones en que incurran las Comunidades Autónomas tras haber ejercido sus competencias.

Según lo que antecede, no cabe duda de que, como señala el Gobierno de Canarias, el envío por el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una comisión de expertos que, ante su situación económico-presupuestaria, le presente una propuesta de medidas, afecta a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, aun estando en presencia de una medida afectante a la citada autonomía financiera no puede afirmarse, sin embargo, que dicha injerencia lo sea de una manera inconstitucional, porque, como hemos comprobado, ni impiden ni sustituyen a la Comunidad Autónoma en la adopción de las medidas oportunas para la corrección del incumplimiento detectado.

La cuestión esencial se encuentra, entonces, en determinar si es legítimo desde un punto de vista constitucional que, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a todas las Administraciones públicas en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135.1 CE), el Gobierno, como garante de la defensa del interés general, pueda proponer a la Administración incumplidora la adopción de una serie de medidas concretas que se dirijan a la corrección de la desviación padecida. Y la respuesta debe ser necesariamente positiva ya que, en la medida que el cumplimiento de los objetivos de déficit y de endeudamiento al que debe dirigirse la actuación de todas las Administraciones públicas representa una cuestión de interés general de extraordinaria importancia, respecto de cuya consecución el Estado es el garante último (arts. 128.1, 131.1 y 2, y 138.1, todos ellos CE), esto justifica que, en el ejercicio de sus competencias *ex* art. 149.1.13, 14 y 18 CE, pueda proponerles las medidas necesarias para lograr la corrección de la desviación existente, lo que, por lo demás, es acorde con la previsión del art. 135.5 a) CE cuando dice —*in fine*— que la ley orgánica regulará “la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno —límites de déficit— y de otro —límites de deuda— pudieran producirse”.

Estamos pues en presencia de una injerencia legítima, por debida, necesaria y proporcionada. Es debida, al responder a la consecución de un fin constitucionalmente consagrado, como es, alcanzar la estabilidad presupuestaria y mantener un nivel de endeudamiento soportable, tanto a nivel individual como general; es necesaria, al ser fruto, única y exclusivamente, del incumplimiento, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma; y, en fin, es proporcionada, pues no sólo se impone como consecuencia de la falta de adopción por parte de una Comunidad Autónoma, en el ejercicio debido de su propia autonomía financiera, de las “disposiciones” y “decisiones presupuestarias” imprescindibles “para la aplicación efectiva del principio de estabilidad” (art. 135.6 CE), sino que no le impide, en ningún momento, adoptar las medidas de reducción del gasto que considere oportunas en el ejercicio de las competencias que le son propias.

Debe considerarse que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 no invade las competencias de las Comunidades Autónomas ni menoscaba el ejercicio de la autonomía financiera del art. 137 CE.

b) Para el Gobierno de Canarias la aplicación del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 va a conducir también a situaciones arbitrarias y contrarias a la seguridad jurídica y al principio de lealtad institucional (art. 9.3 CE). Esta alegación, según la Abogada del Estado, debe considerarse como preventiva, en la medida que las recomendaciones a las que hace referencia el precepto podrán ser impugnadas en vía judicial, por lo que no puede aceptarse que las mismas causen indefensión.

Una vez más hemos de insistir en que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este Tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el Ordenamiento jurídico a su aplicación, sobre todo, cuando el control de la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas corresponde a los Tribunales del orden contencioso-administrativo y, por ello, también se desestima que el art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario al art. 9.3 CE.

8. El siguiente precepto impugnado por el Gobierno de Canarias es el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 que, con el nombre de “medidas de cumplimiento forzoso”, dispone lo siguiente: “En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 25.1 a), no constituyese el depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1 b) o no implementase las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución Española, requerirá al Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo, en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1 b) o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma”.

A juicio del Gobierno de Canarias este precepto sería inconstitucional por contemplar la aplicación del art. 155 CE, pero no con fundamento en el incumplimiento de obligaciones derivadas de la Constitución o de las leyes, sino en el incumplimiento de sus actos de ejecución, con un origen discrecional, si no arbitrario, sin tomar en consideración la existencia de otros medios que impliquen menos sacrificios de la autonomía política (art. 137 CE). La Abogada del Estado considera, por su parte, que esta medida se activa ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria, lo que constituye un grave atentado al interés general de España al afectar dicho incumplimiento a la efectividad de los compromisos del Estado español con la Unión Europea.

Baste con señalar a estos efectos que el cumplimiento forzoso al que se refiere el precepto impugnado no es consecuencia, como defiende el Gobierno recurrente, del incumplimiento de los actos aplicativos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, sino fruto del incumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y endeudamiento y, más concretamente, de la obligación de adoptar las “decisiones” presupuestarias imprescindibles para la aplicación efectiva del principio de estabilidad dentro de los límites constitucionales (art. 135.6 CE). Es, pues, el incumplimiento de esas obligaciones constitucionales en materia de estabilidad presupuestaria el que provoca la aplicación del art. 155 CE y no el eventual desconocimiento de los actos de ejecución del art. 135 CE, actos que sólo se dirigen a estimular o, en su caso, a compeler, el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a todas las Administraciones públicas, las cuales deben actuar, en todo caso, con responsabilidad y lealtad.

En efecto, el art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012, bajo el título de “Medidas de cumplimiento forzoso”, encontraría su fundamento constitucional en la previsión del art. 155.1 CE, conforme a la cual “[s]i una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”. De esta manera, la previsión del art. 26 de la Ley Orgánica 2/2012 opera como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, que no ha adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido, poniendo en peligro el cumplimiento colectivo y enfrentando al Estado a una eventual responsabilidad frente a las instituciones europeas.

No cabe duda de que el recurso a la vía prevista en el art. 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.

En consecuencia, el art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 no es contrario al art. 137 CE.

9. Aunque se impugna a continuación por el Gobierno de Canarias la totalidad de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, lo cierto es que sólo se cuestiona la previsión de su apartado 2, a la que se va a contraer nuestro análisis. Esta disposición, bajo el título de “responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, establece, en su apartado 1, que cuando se incumplieran las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, cada Administración pública o entidad integrante del sector público, asumirá, “en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento”. A tal fin, a renglón seguido, su apartado 2 dispone que será el Consejo de Ministros el que, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, declare la responsabilidad por dicho incumplimiento, acordando, en su caso, “la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario”.

La previsión contenida en la disposición impugnada es desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, no impugnado en este proceso constitucional, conforme al cual, “las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuya a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado” (apartado 1). El desarrollo de ese principio de responsabilidad se ha visto posteriormente complementado por el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

a) A esta disposición adicional le atribuye el Gobierno de Canarias, en primer lugar, que nos encontraríamos ante la traslación de la responsabilidad de una sanción que se impone al Reino de España mediante un procedimiento en el que no se da audiencia a la Administración responsable, violándose su derecho a la tutela judicial efectiva. Considera la Abogada del Estado que, teniendo en cuenta que en los procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión la parte demandada es siempre el Estado miembro, ello no impide la posterior repercusión en la Administración pública responsable del incumplimiento mediante un procedimiento en el que se le dará audiencia tanto en la fase pre-contenciosa como en la fase judicial.

Son los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea los que tienen la obligación de evitar “los déficits excesivos” (art. 126.1 TFUE) y los que asumen la obligación de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (art. 4.3 TUE), siendo los únicos responsables “de los déficit del gobierno general”, entendido como el déficit público perteneciente a las administraciones públicas, esto es, “a la administración central, a la administración regional o local y a los fondos de la seguridad social” (art. 3, en relación con el art. 2, ambos del Protocolo núm. 12 anejo al TFUE). Por tanto, son los Estados miembros los que serán supervisados por la Comisión con el fin de detectar errores manifiestos (art. 126.2 TFUE), los que serán objeto de las recomendaciones del Consejo cuando se declare la existencia de un déficit excesivo (art. 126.7 TFUE), los que podrán ser objeto tanto de una advertencia como de una decisión del Consejo si persistiesen en no llevar a efecto sus recomendaciones (art. 126.9 TFUE), y, en fin, a los que se podrá imponer una multa si se incumpliesen las decisiones del Consejo [arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo], todo ello a través del procedimiento de déficit excesivo previsto en el protocolo núm. 12, anejo al TFUE [art. 126.14 TFUE y Reglamento (CE) núm. 3605-1993 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativo a la aplicación del protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea].

De esta manera, es al Estado español, a través de su Gobierno, a quien se puede someter a procedimiento de déficit excesivo [como así ha sucedido desde la Decisión del Consejo de 27 de abril de 2009 (2009/417/CE)] y a quien, en su caso, se le puede exigir la responsabilidad por el incumplimiento, con independencia de que la causa u origen de la misma se halle en la Administración central, en la regional o en la local, o en la suma de algunas de ellas.

Pues bien, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en cuanto poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial, siendo los Jueces y Tribunales los únicos que han de otorgar la tutela judicial efectiva (SSTC 101/2006, de 5 de abril, FJ 6; y 113/2006, de 5 de abril, FJ 6). No puede sostenerse con rigor, entonces, que la falta de la audiencia de la Comunidad Autónoma eventualmente responsable del incumplimiento, o de parte del mismo, en el procedimiento seguido ante las instituciones comunitarias, lesione su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues éste derecho tiene su origen en la Constitución española, y, por tanto, se satisface, protege y garantiza en el seno del correspondiente proceso judicial ante los Jueces y Tribunales españoles, en el que se controle, en su caso, la resolución del Consejo de Ministros por la que se atribuye la responsabilidad, eso sí, sin olvidar las limitaciones que el ejercicio de este derecho tiene para las Administraciones públicas (STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 4; y 58/2004, de 19 de abril, FJ 5). Dicho de otra manera, sin perjuicio de la proyección *ad extra* del contenido absoluto de los derechos fundamentales, ni las instituciones europeas ni los tribunales extranjeros se hallan vinculados por la Constitución española o por su elenco de derechos, que “sólo alcanzan plena eficacia allí donde rige el ejercicio de la soberanía española” (SSTC 43/986, de 15 de abril, FJ 4; 132/1991, de 17 de junio, FJ 4; y 91/2000, de 30 de marzo, FJ 8).

En cualquier caso, la Comunidad Autónoma tiene garantizada tanto la audiencia en el procedimiento administrativo de atribución de responsabilidad como el control judicial de la resolución atributiva de la concreta responsabilidad. En efecto, de un lado, el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/2012 prevé, en orden a la atribución a cada Administración pública de la parte de la responsabilidad que les corresponda en función de la parte del incumplimiento que les sea imputable, que en el proceso de asunción de responsabilidad “se garantizará, en todo caso, la audiencia de la administración o entidad afectada”. De otro, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el control de la resolución del Consejo de Ministros por el que se imputa la parte de la responsabilidad del incumplimiento [art. 12.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa].

En suma, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las Comunidades Autónomas (art. 24.1 CE).

b) Considera el Gobierno de Canarias, en segundo lugar, que cuando la responsabilidad deriva del ejercicio de competencias propias, el hecho de que sea el Consejo de Ministros quien la declare, constituye una vulneración de su autonómica financiera (art. 137 CE) y un desconocimiento de la doctrina constitucional sobre las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7). Para la Abogada del Estado la disposición cuestionada no altera el orden constitucional de competencias, siendo su único objetivo identificar al responsable del incumplimiento, a los efectos de repercutirle la multa o sanción que se haya impuesto al Reino de España, en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, sin que deba confundirse la responsabilidad interna por el incumplimiento con el ejercicio material de una competencia.

Puesto que la previsión del art. 93 CE no constituye “por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica” (SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), y teniendo en cuenta que las normas del Derecho de la Unión no alteran las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), su ejecución le corresponde, entonces, “a quien materialmente ostente la competencia” (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9). La previsión impugnada no contempla, sin embargo, la traslación *ad intra* de normas del Derecho de la Unión, sino la distribución de una responsabilidad cuya asunción *ad extra* corresponde en exclusiva al Estado (en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del protocolo núm. 12 TFUE).

Sobre este particular ya hemos tenido la oportunidad de señalar que, aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado de una competencia que no le corresponde, tampoco le impide “repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda” (SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; 96/2002, de 25 de abril, FJ 10; 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 14; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9). Más concretamente, respecto de una previsión similar (la de los arts. 4 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a Ley general de estabilidad presupuestaria, y 11 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria), hemos señalado que corresponde al Estado establecer “los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatara por las instituciones comunitarias” (SSTC 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 9; 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 11; 198/2011, de 13 de diciembre, FJ 15; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 130/2013, de 4 de junio, FJ 9).

En consecuencia, la atribución al Consejo de Ministros de la competencia para declarar la concreta responsabilidad individual derivada del incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión Europea, no es lesiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas del art. 137 CE, razón por la cual, debe rechazarse la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012.

c) A juicio del gobierno de Canarias, en tercer lugar, estamos en presencia de una disposición con un contenido que no queda amparado en el art. 135 CE y que no ha de formar parte de una Ley Orgánica cuyo objeto es desarrollar los principios de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, para la Abogada del Estado, es plenamente coherente con el art. 135 CE, así como con la doctrina contenida en la STC 196/2011, de 13 de diciembre, conforme a la cual, son constitucionales las previsiones legales de derivación de responsabilidad a las Comunidades Autónomas en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Reino de España ante la Unión Europea (FJ 11).

Basta para rechazar esta alegación con recordar que el art. 135.5 CE reserva a una ley orgánica la regulación de “la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria” [letra c)], lo que incluye el reparto de responsabilidades entre las diferentes Administraciones públicas, tanto por el incumplimiento de los mandatos constitucionales, como por el desconocimiento de los límites señalados en el Derecho de la Unión. Además, la disposición adicional ahora impugnada encontraría su fundamento en la competencia del Estado tanto para regular, con carácter general, la materia relativa la estabilidad presupuestaria *ex* art. 149.1, apartados 11, 13, 14 y 18 CE (SSTC 134/2011, de 20 de junio, FJ 11; 157/2011, de 18 de octubre, FJ 3; y 203/2011, de 14 de diciembre, FJ 5), como para adoptar las medidas necesarias para la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4).

Por ello, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 no es contraria al art. 135 CE.

d) Entiende el Gobierno de Canarias, en último lugar, esta vez con relación a la concreta medida de compensación de créditos que contempla la disposición ahora impugnada, que no resultaría procedente por no ser los créditos líquidos, vencidos y exigibles, sin que sea suficiente el acuerdo del Consejo de Ministros. A juicio de la Abogada del Estado, sin embargo, es en el momento en el que vaya a practicarse la compensación de créditos en el que las deudas serán vencidas, líquidas y exigibles, tanto respecto de la imputada al Estado por su incumplimiento, como con referencia a la parte atribuida a la Comunidad Autónoma por el Consejo de Ministros.

La disposición adicional segunda prevé que, una vez declarada la responsabilidad correspondiente por el Consejo de Ministros, también podrá acordar, “en su caso, la compensación o retención de dichas deudas con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario” (apartado 2). Lo primero que debe señalarse es que el Gobierno canario ha incumplido respecto de esta alegación la carga de fundamentar, pues no identifica la concreta infracción constitucional que se derivaría de la situación denunciada (SSTC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 6; y 82/2013, de 11 de abril, FJ 1). Pero es que debe señalarse a renglón seguido que, como señala la Abogada del Estado, el problema planteado es inexistente. En efecto, si como consecuencia de un incumplimiento de España, como Estado miembro de la Unión Europa, se le impusiese una multa [como, por ejemplo, la prevista en los arts. 126.11 TFUE y 11 del Reglamento (CE) núm. 1467-1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo], la responsabilidad exigida se va a concretar necesariamente en una cantidad vencida, líquida y exigible, de la misma manera que la eventual traslación a la Administración responsable de todo o parte de esa responsabilidad por el Consejo de Ministros se concretará también en una cantidad vencida, líquida y exigible, sin perjuicio de la extinción de esta obligación mediante compensación (art. 14.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012).

10. Aunque se impugna en último lugar por el Gobierno de Canarias la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, su reproche se dirige exclusivamente a su apartado 2, al que va a quedar limitado nuestro enjuiciamiento. En esta disposición, bajo el título de “Control de constitucionalidad”, se establece que “en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada” (apartado 2).

El reproche que hace el Gobierno canario a este apartado se halla en que al prever la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior se estaría provocando una auténtica distorsión en el ejercicio presupuestario, siendo tal previsión contradictoria, a su juicio, de un lado, con el art. 21.2 LOFCA, que tan sólo contempla la prórroga presupuestaria de las leyes autonómicas en el caso de que no se aprueben antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, y, de otro, con la competencia autonómica para la regulación de la prórroga presupuestaria, en el caso de Canarias, en el art. 61.1 c) del Estatuto de Autonomía. La Abogada del Estado entiende razonable la previsión que contiene toda vez que trata de garantizar que la política presupuestaria autonómica se halle permanentemente orientada a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera.

Como se desprende con toda claridad de la Constitución, la autorización en que la Ley de presupuestos generales se materializa tiene naturaleza meramente temporal, pues tiene un plazo de vigencia de un año (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5). En efecto, así lo establece expresamente el art. 134.2 CE cuando señala que “los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual” (art. 134.2 CE). Ahora bien, la propia Constitución establece en su art. 134.4 CE la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que “la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente”, en cuyo caso “se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. Esta prórroga opera “como un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y ‘hasta la aprobación de los nuevos’” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 5).

Por su parte, el art. 61.1 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), establece que los presupuestos “tendrán carácter anual” [letra b)] y si “no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, los anteriores quedarán automáticamente prorrogados en sus respectivas vigencias” [letra c)]. Finalmente, el art. 21 LOFCA establece que “los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado” y “atenderán al principio de estabilidad presupuestaria” (apartado 1), pero si “no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores” (apartado 2).

Aunque de la literalidad del art. 134 CE “se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas … no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio” (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6; y también SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; 130/1999, de 1 de julio, FJ 5; 180/2000, de 29 de junio, FJ 5; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 5). Pues bien, la prórroga de los presupuestos es una regla constitucional que es predicable de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica, en la medida que responde a la garantía del equilibrio financiero de las Administraciones públicas y del ejercicio de la acción política del Gobierno, razón por la cual, también la han acogido, en los mismos términos que el art. 134.4 CE, los arts. 21 LOFCA y 61.1 EACan.

La previsión de la disposición adicional impugnada viene a precisar la aplicación de la institución de la prórroga presupuestaria a la situación de suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos, la cual, por sus efectos, es equiparable a la de la falta de aprobación a que se refieren los arts. 134.4 CE, 21.2 LOFCA y 61.1 b) EACan. Si la finalidad última del art. 134.4 CE es la de evitar la inacción del Estado por ausencia de créditos autorizados para hacer frente a las obligaciones contraídas y compromisos asumidos, dotándole temporalmente del marco legal necesario que legitime su actividad, la suspensión de las autorizaciones de crédito que conlleva la ley de presupuestos, como consecuencia de su impugnación, conduciría a la misma situación de parálisis que el Constituyente quiso evitar, al impedir disponer de crédito alguno para hacer frente tanto a las obligaciones derivadas de la actividad del sector público como a los compromisos de gasto existentes en el momento de la suspensión. No hay que olvidar que los estados de gastos de los presupuestos generales constituyen autorizaciones legislativas para que, dentro de unos determinados límites se pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a las obligaciones (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 2).

Puesto que el Estado ya había trasladado al ámbito de los presupuestos de las Comunidades Autónomas algunas de las reglas previstas en el art. 134 CE, como son su carácter anual (art. 21.1 LOFCA) y su prórroga automática (art. 21.2 LOFCA), por ser, como se ha dicho, consustanciales a la propia institución presupuestaria, la disposición ahora impugnada simplemente ha efectuado una precisión sobre el alcance de aquella prórroga con fundamento, de un lado, en el art. 156.1 CE, que condiciona el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al principio de coordinación con la hacienda estatal (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2) y, de otro, en la competencia sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, que “exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas” [SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 C)]. Uno y otro justifican que el Estado adopte, en general “las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria” [art. 2.1 b) LOFCA], y acuerde, en particular, “una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria” (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4).

Por consiguiente, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012 no viola el orden constitucional de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formulan los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos respecto a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 557-2013

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y desde el máximo respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, disentimos de su criterio en lo relativo a los arts. 11.6, 16, 25.2 y 26.1 y a las disposiciones adicionales segunda y tercera.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Como tuvimos ocasión de manifestar durante la deliberación de esta Sentencia, entendemos que dichos preceptos son contrarios a la Constitución, por las razones que exponemos a continuación.

1. En palmaria contradicción con la consolidada doctrina constitucional sobre el significado y el alcance de la reserva de ley orgánica, esta Sentencia, por primera vez, acepta la remisión en blanco, o la nuda deslegalización, como técnicas constitucionalmente admisibles en el ámbito de dicha reserva. La ley orgánica es el tipo normativo “jerárquicamente inferior a la Constitución y superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia; y es condición de la invalidez causada desde la Constitución respecto de aquellas normas que, desconociendo la reserva de ley orgánica, infringen mediatamente la distribución competencial ordenada desde la norma jerárquicamente suprema” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3). Estamos pues ante una cuestión nuclear cuyo sacrificio socava el propio sistema de fuentes ideado por la Constitución, y que sienta un precedente que no puede sino tildarse de pernicioso y preocupante.

A nuestro juicio, la Ley Orgánica 2/2012 vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE en lo que respecta a sus arts. 11.6 y 16 y a la disposición adicional segunda:

a) El art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 infringe la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 b) CE para la regulación de la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, al remitirse sin más a la aplicación de la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

La invocación del Derecho originario y derivado europeo recogida en el fundamento jurídico 3 c) de la Sentencia de la mayoría para justificar que se haya atribuido a la Unión Europea la competencia para regular esta cuestión no nos convence, porque el razonamiento en el que se apoya no es propio del enjuiciamiento de constitucionalidad que nos compete. Introduciendo la referencia comunitaria, la Sentencia complica innecesariamente un problema que no tiene nada que ver con las competencias cedidas a la Unión Europea —razón por la cual la referencia al art. 93 CE es manifiestamente improcedente—. Se trata de un problema que afecta, exclusivamente, a las fuentes del Derecho, con independencia del mayor o menor margen de decisión que tenga el Estado por imperativo de la normativa europea. En realidad la resolución mayoritaria, en el infructuoso intento de salvar la constitucionalidad del art. 11.6 de la Ley Orgánica 2/2012 mediante la cita del art. 93 CE en relación con los Tratados de Maastricht (1992) y Lisboa (2007), y del protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (vigente desde 1 de diciembre de 2009), da pie a entender que en 2011 el constituyente, al remitir esta regulación a una ley orgánica, se ha equivocado. Insólita argumentación que sitúa al Tribunal Constitucional no ya como intérprete, sino como juez de la propia Constitución, con fundamento en el Derecho europeo.

Si en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, señalamos que, producida la integración europea, “la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias” (FJ 2), con la misma rotundidad hemos de afirmar ahora la proposición contraria, porque el Derecho europeo que da soporte a la decisión mayoritaria no puede erigirse en marco de validez del art. 135.5 b) CE ni, por lo mismo, conforma el canon de constitucionalidad en el enjuiciamiento que nos compete en este proceso. En la misma DTC 1/2004 ya tuvimos ocasión de advertir que la primacía del Derecho europeo no contradice la supremacía de la Constitución: “primacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. Aquélla, en el de la aplicación de normas válidas; ésta, en el de los procedimientos de normación. La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones … La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93” (FJ 4).

Naturalmente, partimos también de que “las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9). Pero ello no nos impide subrayar que la decisión mayoritaria se sustenta en un falso dilema, pues la reserva de ley orgánica recogida en el art. 135.5 b) CE responde a la supremacía de la Constitución —al procedimiento de normación interna—, sin entrar en contradicción insalvable con la primacía del Derecho europeo. La cita que se hace de éste en la Sentencia no precisa en ningún momento cuál es la norma comunitaria que, efectivamente, ha desplazado esta específica competencia de índole metodológica al ámbito de las instituciones europeas, como competencia exclusiva, o cuál es la norma comunitaria de aplicación directa que regula esta metodología sin dejar margen alguno a los Estados miembros.

Esta indefinición obedece seguramente a la confusión entre dos magnitudes sustancialmente diferentes, déficit contable y déficit estructural. El déficit contable, utilizado en la actualidad en los mecanismos de control a las Comunidades Autónomas, es el que viene enunciado en el art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y definido a grandes rasgos en el protocolo núm. 12, y el que aparece regulado en el Reglamento (UE) núm. 549-2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea. Por su parte, el déficit estructural es una novedad relativamente reciente que pretende medir el déficit al margen del ciclo económico, cuyos efectos, previstos en el art. 135.2 CE, sólo entrarán en vigor a partir de 2020 (disposición adicional única.3 de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011).

Despejar esta diferencial conceptual hubiera resultado necesario, decisivo, pues lo que aquí se controvierte —concretamente, el método para calcular el déficit estructural— no está regulado en norma europea alguna, sino que se construye a partir de estimaciones y elaboraciones doctrinales, existiendo diferentes métodos disponibles en la literatura económica. Así lo confirma la mera lectura del preámbulo de la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, que desarrolla el art. 11 de la Ley Orgánica 2/2012, que desmiente que todas y cada una de las opciones metodológicas estén predeterminadas en una norma europea de aplicación directa. Y el preámbulo de la Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo, que modifica la anterior y es posterior al Reglamento (UE) núm. 549-2013, invoca un documento que los propios autores califican de opinión vertida bajo su exclusiva responsabilidad, sin que represente necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea o la Dirección General de asuntos económicos y financieros (DG ECFIN).

Por tanto, ciñéndonos estrictamente a lo que en este proceso se cuestiona —la reserva de ley orgánica para regular la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural— no cabe contraponer al mandato constitucional una norma comunitaria de aplicación directa, que responda a la primacía del Derecho europeo.

Tampoco el recurso al art. 11.2 de la Ley Orgánica 2/2012, relativo al concepto de déficit estructural, es aquí de utilidad, pues es obvio que la definición del déficit estructural es distinto y previo a la fijación del procedimiento y método para su cálculo.

Como es evidente, no discutimos que una materia eminentemente técnica y mudable como ésta requiera de la colaboración reglamentaria. Pero por la cristalina razón de que es el legislador orgánico el llamado por el art. 135.5 b) CE a esta regulación, el respeto a la Constitución impone que este desarrollo se desenvuelva dentro de los criterios, principios o reglas generales que previamente haya fijado el legislador orgánico (entre otras, SSTC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4; 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 14; 112/2006, de 5 de abril, FJ 5; y 111/2014, de 26 de junio, FJ 4).

b) El art. 135.5 a) CE reserva a ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit entre las distintas Administraciones públicas, decisión que el art. 16 de la Ley Orgánica 2/2012 deslegaliza por completo al dejar dicha distribución al albur de los objetivos de estabilidad presupuestaria que fije el Gobierno para cada una de las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo que no cabe la remisión a normas de rango infralegal, tampoco es aceptable una atribución de facultades discrecionales puras a la Administración, que supone una inconstitucional cesión en blanco del poder normativo que defrauda la reserva de ley, sea ésta orgánica u ordinaria (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 18).

Para respetar el mandato del art. 135.5 a) CE, como mínimo, la ley orgánica debería haber fijado los criterios que delimiten y sirvan de pauta para una decisión de semejante trascendencia. Por el contrario, la Sentencia de la mayoría acepta que la reserva de ley orgánica se vea soslayada mediante la atribución de esta competencia al Gobierno, cuando es patente que el art. 16 no recoge un contenido mínimo susceptible de posterior desarrollo reglamentario y ejecución. Porque, salvo que confundamos forma y sustancia, no cabe aceptar que tal contenido mínimo consista en fijar un procedimiento en el que está previsto el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues ello sólo afecta a la forma a través de la cual se alcanza una decisión.

La conexión con el art. 15 de la Ley Orgánica 2/2012 tampoco despeja la objeción, pues este precepto regula los criterios y el procedimiento para fijar el objetivo global para el conjunto de las Administraciones públicas, y para cada uno de sus subsectores. Pero en ningún momento se regula la distribución de los límites entre las distintas Administraciones públicas, que es el objeto de la reserva de ley orgánica que queda así en entredicho, en cuanto que se atribuye al Gobierno la potestad de fijar los objetivos de déficit para cada una de las Comunidades Autónomas, sin someterla a criterio legal alguno.

c) La reserva de ley orgánica contenida en el art. 135.5 c) CE para regular la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria se extiende indebidamente en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 al genérico incumplimiento de las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea.

La vulneración de la reserva de ley orgánica se produce en este caso por exceso, al sobrepasar la habilitación constitucional. Desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, hemos sostenido que “la reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 de la C.E.), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza … si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 de la C.E.), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria” (FJ 21).

Por ello debió estimarse vulnerada la reserva de ley orgánica del art. 135.5 c) CE, atribuyendo a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 el valor de ley ordinaria, sin perjuicio de lo que el Tribunal ha señalado en anteriores resoluciones sobre la repercusión *ad intra* de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho europeo (por todas, STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

2. Los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establecen unas “medidas coercitivas” que desbordan el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución.

Interesa destacar desde el principio que nuestra discrepancia no gira en torno a la posibilidad genérica del establecimiento de controles. Éstos figuraban ya recogidos en la legislación de estabilidad presupuestaria anterior a la reforma constitucional, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 134/2011, de 20 de julio, y siguientes. El análisis de los controles recogidos en la Ley Orgánica 2/2012 debe necesariamente partir de la doctrina constitucional previa, que se remonta al menos a la STC 76/1983, de 5 de agosto. Recogiendo tal doctrina, y refiriéndose específicamente al régimen de estabilidad presupuestaria regulado en la legislación anterior a la ahora impugnada (y anterior a la reforma del art. 135 CE), la STC 134/2011 admite modalidades de control singularmente intensas, pero sin dejar de señalar en sus fundamentos jurídicos 10 y 11 los límites constitucionales a su diseño legal y a su ejercicio.

Sólo se justificaría la revisión de la citada doctrina si la propia Constitución, a través de la reforma del art. 135 CE, hubiera establecido modalidades de control específicas, distintas de las que hasta el presente se han considerado constitucionalmente admisibles, para los supuestos en los que las Comunidades Autónomas incumplieran los objetivos de estabilidad presupuestaria. La única mención del art. 135 CE directamente relacionada con este debate es la que aparece en el apartado 5 c), que remite a la ley orgánica la regulación de “la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”. Pero, partiendo de la distinción trazada entre responsabilidad *ad extra* y *ad intra* por la STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9, no cabe confundir la responsabilidad de la Administración incumplidora con el otorgamiento al Estado de facultades exorbitantes de control. Salvada esta mención con el alcance señalado, y al no deducirse otros controles del art. 135 CE, debe concluirse que la reforma de este precepto constitucional ha dejado intacto el sistema de controles previamente diseñado por la Constitución.

Desbordando este marco, los arts. 25.2 y 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 añaden modalidades de control distintas de las constitucionalmente previstas o admisibles, incurriendo en inconstitucionalidad por cruzar la línea divisoria entre poder constituyente y poder constituido (utilizando la expresión de la STC 76/1983, FJ 4).

a) En el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpla lo establecido en el art. 25.1 de la Ley Orgánica 2/2012, el apartado 2 dispone que el Gobierno del Estado puede enviar una comisión de expertos, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con autoridad para proponer medidas que “serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora”. Esta imposición contradice la doctrina de la STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11, ratificada con posterioridad a la reforma del artículo 135 de la Constitución en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 5. Conforme a la primera de ellas, una cosa es imponer a la Comunidad Autónoma la elaboración de un plan o la comprobación de su idoneidad para alcanzar los objetivos de estabilidad, y otra, bien diferente, sustituir la competencia autonómica para adoptar sus propias políticas mediante la elaboración por el Estado del referido plan. La atribución a la comisión de expertos de autoridad para proponer medidas de cumplimiento obligatorio no sería sino una indebida sustitución de la competencia de una Comunidad Autónoma para adoptar sus propias políticas públicas, políticas que ciertamente deben respetar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Para sortear este problema, la Sentencia de la que discrepamos lleva a cabo una interpretación que puede calificarse de un imposible hermenéutico, pues choca con el tenor literal del precepto, de enunciado meridianamente claro, y lo reconstruye contra su sentido evidente. La tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el precepto se basa, precisamente, en que las medidas controvertidas son de obligado cumplimiento, son coercitivas (como las califica el propio texto legal), y por ello no tiene sentido que la Sentencia enfatice y reitere que pueden ser caracterizadas como una mera propuesta, o una facultad de proponer, pues con ello se desenfoca el debate. Se confunde el hecho de que las medidas sean legalmente obligatorias con el hecho de que no se cumplan en la práctica y que ese incumplimiento desencadene las consecuencias previstas en el artículo 26. La resolución mayoritaria mezcla entonces dos planos, la configuración legal de la medida como obligatoria (que es lo impugnado) con lo que acontece si esa medida obligatoria no se cumple. Pero es evidente que lo segundo no puede afectar a la configuración de la obligación, pues la misma existe con independencia de que su incumplimiento tenga consecuencias.

La incongruencia de la argumentación que da sustento a la decisión mayoritaria queda por lo demás de manifiesto cuando descarta que el precepto suponga que el Gobierno asume el ejercicio de facultades que constituyan una actuación subsidiaria del Estado y, al propio tiempo, afirma que se configura una competencia ejecutiva básica a favor del Estado justificada por la concurrencia de un interés general. De ello se concluiría, *ad absurdum*, que atribuir al Estado como competencia ejecutiva básica la adopción de decisiones (medidas coercitivas o de obligado cumplimiento) que inciden directamente en la gestión del presupuesto autonómico —en lo que conforma, sin duda, el núcleo de su autonomía financiera— no implica sustituir a los órganos de decisión de la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, entendemos que la recta interpretación del precepto hubiera debido conducir a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. La previsión de medidas ejecutivas de obligado cumplimiento supone que la Comunidad Autónoma queda intervenida en toda regla por el Estado, configurando un mecanismo equivalente al previsto en el art. 155.2 CE, según el cual “el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”. La fórmula del art. 25.2 de la Ley Orgánica 2/2012 carece de cobertura constitucional, ni en el art. 135 CE ni desde luego en el art. 155 CE, pues se concibe como una fase previa en todo caso a la utilización de este mecanismo rigurosamente excepcional, y que de forma palmaria no cumple con el requisito esencial de su aprobación por mayoría absoluta del Senado.

b) El art. 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012 establece que el Gobierno deberá poner en marcha las medidas estatales de cumplimiento forzoso, de conformidad con lo previsto en el art. 155 CE, cuando la Comunidad Autónoma incumpliere lo dispuesto en el artículo 25 (acuerdo de no disponibilidad de créditos, depósito obligatorio o ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos). Su redacción en términos imperativos no deja margen alguno al Gobierno, que viene obligado a acudir al procedimiento del art. 155 CE, obviando el margen de discrecionalidad política que el Gobierno tiene constitucionalmente otorgado para recurrir a este instrumento (“podrá adoptar las medidas necesarias”). Así, la ejecución forzosa se presenta como un resultado obligado para el Gobierno en el caso de que no se atienda su requerimiento. Con ello el legislador orgánico está claramente reformulando una prerrogativa del Gobierno, reduciendo el margen que la CE le otorga, lo que, a todas luces, no puede hacer so pena de vulnerar el art. 155 CE (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12).

3. Finalmente, el apartado 2 de la disposición adicional tercera que considera automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior en el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de presupuestos produzca la suspensión de su vigencia, desconoce las exigencias de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, tal como las mismas vienen diseñadas en el bloque de constitucionalidad. Esta regulación y la argumentación de la mayoría para salvar su inconstitucionalidad desfigura los contornos de la prórroga presupuestaria tal como dispone el art. 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y el propio Estatuto de Autonomía de Canarias. Es evidente que la suspensión de una ley de presupuestos, consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso promovido por el Presidente del Gobierno, tiene graves consecuencias en la atención a los intereses públicos que la Comunidad Autónoma tiene encomendados y, por esa razón, le obliga a adoptar las medidas necesarias para evitar la paralización de la gestión autonómica por la ausencia de dotación presupuestaria vigente. Sin embargo, la trascendencia de esa situación no habilita al Estado para, en una suerte de potestad de tutela, reemplazar a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe ser la solución a adoptar, que, por su directa conexión con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, ha de quedar en manos de aquélla.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

AUTOS

AUTO 180/2014, de 2 de julio de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:180A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1374-2014, promovido por Grand Mausol, S.L., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único En el presente recurso de amparo se impugna providencia de la Sección Primera de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictada el 3 de febrero de 2014 en el recurso de casación núm. 1022-2013 que declaraba la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra el Auto de 24 de octubre de 2013 que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recaída en recurso 126-2010.

Mediante escrito fechado el 2 de julio de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 24 de octubre de 2013 en el recurso de casación núm.1022-2013, resolución de la que trae causa la recurrida en el presente recurso de amparo núm. 1374-2014.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 24 de octubre de 2013 en el recurso de casación núm. 1022-2013, resolución de la que trae causa la providencia de 3 de febrero de 2014 que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm.1374-2014.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm.1374-2014 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a dos de julio de dos mil catorce.

AUTO 181/2014, de 4 de julio de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:181A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 776-2014, promovido por don Carlos Amat Vidal en pleito civil.

Desestimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional. Extemporaneidad del recurso de amparo. Incidente de nulidad de actuaciones improcedente. Plazos procesales: término inicial

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 7 de febrero de 2014, se dedujo recurso de amparo frente al Auto de fecha 30 de enero de 2014, dictado por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Alicante en recurso núm. 502-2013, contra el Auto de fecha 25 de julio de 2013 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Elda.

2. Por providencia de la Sección Tercera de 3 de junio de 2014, se inadmitió la demanda de amparo por extemporaneidad por haberse prolongado, de modo manifiestamente improcedente, la vía judicial previa.

3. Mediante escrito de 23 de junio de 2014, el Ministerio Fiscal presentó recurso de súplica frente a la providencia de inadmisión. Alega que si bien el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra el Auto dictado por la Audiencia en fecha 4 de diciembre de 2013 podría resultar manifiestamente improcedente, no consta la fecha de notificación del referido Auto, lo cual es absolutamente relevante para determinar si la demanda de amparo se presentó en plazo de treinta días, por lo que solicita que se deje sin efecto la providencia y se solicite de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Alicante que certifique la fecha exacta de notificación del Auto de 4 de diciembre de 2013, dictado en el rollo de apelación núm. 502-2013.

4. Mediante diligencia de ordenación de 25 de junio de 2014, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional tuvo por recibido el recurso del Ministerio Fiscal y, de conformidad con el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó dar traslado a la recurrente por el plazo de tres días para que alegara lo que estimara oportuno.

5. La parte recurrente, mediante escrito de 30 de junio de 2014, se adhirió al recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de súplica sostiene el Ministerio Fiscal que no ha quedado acreditada la extemporaneidad del recurso puesto que, si bien entiende que el incidente podría resultar manifiestamente improcedente, no consta la fecha de notificación del Auto de fecha 4 de diciembre de 2013 contra el que se dedujo el referido incidente.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el plazo para interponer el recurso de amparo es un plazo “de caducidad, improrrogable, no susceptible de suspensión y en modo alguno puede quedar al arbitrio de las partes. Por ello no cabe su alargamiento o suspensión mediante la prolongación artificial de la vía judicial previa al recurso de amparo a través de la interposición de recursos manifiestamente improcedentes, de modo que el tiempo invertido en la resolución de esos medios de impugnación manifiestamente improcedentes, cuando exceda del plazo establecido para presentar el recurso de amparo, determinará la extemporaneidad de éste (por todas, SSTC 72/1991, de 8 de abril, FJ 2; 78/2000, de 27 de marzo, FJ 2; 185/2004, de 2 de noviembre, FJ 3; y 323/2006, de 20 de noviembre, FJ 2)” (ATC 42/2010, de 12 de abril, FJ 2; y STC 17/2012, de 13 de febrero, FJ 3).

En este caso, una vez resuelta la apelación por Auto de fecha 4 de diciembre de 2013, el demandante interpuso el incidente reproduciendo los mismos motivos, por lo que prolongó indebidamente la vía, de manera que el *dies a quo* debe computarse desde la notificación del referido Auto, y no desde que se notificaron las ulteriores resoluciones de inadmisión del incidente –providencia de 2 de enero de 2014 y Auto de 30 de enero de 2014-, como pretende la parte recurrente.

2. Sentado lo anterior, el debate se limita a la determinación de la fecha de notificación del Auto de 4 de diciembre de 2013. Al respecto, debe señalarse que el demandante en ningún momento ha hecho referencia a la fecha que se le notificó este Auto, ni tan siquiera en las alegaciones al recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal, por lo que no resulta razonable ahora solicitar que se certifique la fecha exacta de notificación del Auto cuando el propio demandante no ha introducido este dato fáctico en el debate sobre la extemporaneidad del recurso. Por otra parte, la posible tempestividad de este recurso sólo podría darse si se hubiera notificado el Auto a partir del 19 de diciembre de 2013, esto es, quince días después de dictarse, lo cual aparece como una dilación en la práctica del acto de comunicación que no puede presumirse y que, como se ha subrayado, en ningún momento ha sido puesta de manifiesto por la parte demandante.

Por tanto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 50.1 a) en relación con el artículo 44.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debe desestimarse el recurso de súplica interpuesto.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, confirmar en su integridad la providencia de 3 de junio de 2014.

Madrid, a cuatro de julio de dos mil catorce.

AUTO 182/2014, de 7 de julio de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:182A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 5406-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 183/2014, de 7 de julio de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:183A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 5818-2013, promovido por don Xabin Usandizaga Galarraga en causa penal.

Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por puesta en libertad. Licenciamiento definitivo del penado. Límite máximo de cumplimiento de condena. Redención de penas por el trabajo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 10 de octubre de 2013, el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, en nombre y representación de don Xabin Usandizaga Galarraga, presentó recurso de amparo contra el Auto de 9 de mayo de 2013 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que acuerda no haber lugar a la admisión del recurso de casación interpuesto frente al Auto dictado el 30 de noviembre de 2012 por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en el rollo de Sala núm. 104-1997, dimanante de ejecutoria núm. 7-2001 del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, sobre liquidación de condena del recurrente, fijando como fecha de licenciamiento el 18 de abril de 2029.

2. De conformidad con lo dispuesto en el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de diciembre de 2013, requirió atentamente a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio de las actuaciones seguidas en la ejecutoria núm. 7-2001, dimanante del rollo de Sala núm. 104-1997, y del recurso de casación núm. 10151-2013.

3. Por diligencia de ordenación de 5 de marzo de 2014 y en virtud de lo dispuesto en el art. 88 LOTC, el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal requirió atentamente a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para que en el plazo de diez días remitiese testimonio de la resolución por la que se aprueba nueva liquidación de condena del recurrente en la ejecutoria núm. 7-2001, dimanante del rollo de Sala núm. 104-1997.

4. Mediante providencia de 26 de mayo de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos y, de conformidad con el art. 84 LOTC, conceder un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del recurrente para que alegaran lo que estimaran conveniente sobre la perdida de objeto del presente recurso, a la vista de la providencia dictada el 6 de febrero de 2014 por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la ejecutoria núm. 7-2001, por la que se aprueba nueva liquidación de condena del recurrente, fijando como fecha de licenciamiento el 6 de noviembre de 2023.

5. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este Tribunal el 17 de junio de 2014, consideró que procede declarar la pérdida sobrevenida de objeto en el presente recurso. Señala que, aunque este caso la nueva liquidación de condena aprobada por la Audiencia Nacional no supone la puesta en libertad del recurrente, lo cierto es que también aquí procede declarar la extinción del recurso por desaparición sobrevenida de objeto como este Tribunal ha declarado en casos similares (AATC 22/2014, 78/2014, 91/2014, y 98/2014, entre otros). La nueva liquidación de condena del recurrente, aprobada por la providencia de la Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2014 aplicando la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, asunto *Inés del Río c. España*, establece como fecha de licenciamiento definitivo del recurrente el 6 de noviembre de 2023, como consecuencia de descontar las redenciones del tope máximo de cumplimiento de treinta años; deja en consecuencia sin efecto las resoluciones anteriores recurridas en amparo, que fijaban como fecha de licenciamiento el 18 de abril de 2029, al no descontar las redenciones de ese límite máximo de condena (que es lo cuestionado en la demanda de amparo).

6. La representación procesal del recurrente en amparo no formuló alegaciones.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos, ATC 6/2013, de 14 de enero, que a su vez cita los AATC 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia.

De este modo, “como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En particular, es lo que sucede en los casos en los que, en el procedimiento que dio origen al recurso de amparo, los propios órganos judiciales han reparado las lesiones del derecho invocado en sede constitucional, (SSTC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9; 13/2005, de 31 de enero, FJ 2; y ATC 30/2004, de 9 de febrero, FJ 3). En estos supuestos, la demanda de amparo deja de tener objeto; la reparación de la lesión del derecho fundamental por los propios órganos judiciales, antes de que este Tribunal dicte su decisión, priva de sentido al pronunciamiento sobre una vulneración ya inexistente, salvo que, como también hemos afirmado, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que continuaran haciendo precisa nuestra respuesta (SSTC 84/2006, de 27 de mayo, FJ 2; y 128/2006, de 24 de abril, FJ 2).” (STC 133/2007, de 4 de junio, FJ 2).

En tales supuestos podemos recordar que, “constituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5).” (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. Del examen de las actuaciones se desprende que por providencia de 6 de febrero de 2014 de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (ejecutoria núm. 7/2001) se resolvió, como en otros casos similares, hacer extensiva la aplicación de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, asunto *Inés del Río c. España*, al supuesto del demandante de amparo. En consecuencia se tomó como referencia el tope máximo de cumplimiento de treinta años, para, a partir del mismo, realizar los descuentos correspondientes por redenciones, aprobando en consecuencia una nueva liquidación de condena que supone fijar como fecha de licenciamiento del recurrente el día 6 de noviembre de 2023.

Aunque la liquidación de condena aprobada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en providencia de 6 de febrero de 2014 no conlleva la inmediata puesta en libertad del recurrente (a diferencia de lo que sucede en otros casos similares en los que este Tribunal ha declarado la extinción del recurso por pérdida de objeto: AATC 22/2014, 32/2014, 78/2014, 91/2014, 98/2014, y 148/2014, entre otros), también en este caso procede declarar la extinción del recurso por desaparición sobrevenida de objeto. La nueva liquidación de condena establece como fecha de licenciamiento definitivo el 6 de noviembre de 2023, como consecuencia de descontar las redenciones del tope máximo de cumplimiento de treinta años; es precisamente lo que pretendía el recurrente en su demanda de amparo. Esto deja sin efecto las resoluciones impugnadas, que fijaban como fecha de licenciamiento el 18 de abril de 2029, al no descontar las redenciones de ese límite máximo de condena (por aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 197/2006, de 28 de febrero).

Por consiguiente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 80 y 86.1 LOTC, en relación con el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil, procede declarar la pérdida de objeto del presente recurso de amparo, en tanto que la continuación del mismo no satisface ningún interés: ha dejado sin efecto el acto lesivo, al reconocerse en la referida providencia de 6 de febrero de 2014 como fecha de extinción de la condena del recurrente el 6 de noviembre de 2023, sin que conste que dicha resolución judicial haya sido recurrida.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Declarar la extinción del presente recurso por la pérdida de objeto del amparo interpuesto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a siete de julio de dos mil catorce.

AUTO 184/2014, de 7 de julio de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:184A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6722-2013, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 185/2014, de 8 de julio de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:185A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho.

Deniega la suspensión en el recurso de amparo 293-2014, promovido por doña Raquel Lora Peón en causa penal.

Antecedentes penales. Registro de penados y rebeldes. Suspensión cautelar de sentencias penales: perjuicios hipotéticos; perjuicios reparables; suspensión de permiso de conducir, no suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 16 de enero de 2014, doña Raquel Lora Peón, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Susana Gómez Castaño y asistida por el Letrado don Javier Garicano Añíbarro, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de fecha 14 de octubre de 2013, dictada en el recurso de apelación número 594-2013 por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid y Auto de 28 de noviembre de 2013. La demanda de amparo solicita que se dicte Sentencia declarando que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia, a ser informada de la acusación y defensa, al Juez imparcial, al uso de medios de prueba pertinentes para su defensa y a la tutela judicial efectiva, y que se anulen las resoluciones judiciales impugnadas.

2. Por otrosí en el escrito de demanda, y de conformidad a lo dispuesto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la recurrente solicitó la suspensión de la resolución impugnada. Alegaba, en síntesis, que la no suspensión de las resoluciones recurridas, le provocaría un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad y que le impediría ejercer y permanecer en las listas como Juez o Fiscal sustituta, por ser un requisito necesario el de carecer de antecedentes penales.

3. La Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y formar la correspondiente pieza separada de suspensión y, de conformidad con lo previsto en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a la parte recurrente en amparo para que alegaran lo que estimaran pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

4. En su escrito de alegaciones, presentado el 18 de junio de 2014, el Ministerio Fiscal interesa la denegación de la suspensión de la resolución recurrida en la demanda de amparo y en síntesis, mantiene los siguientes criterios: i) en cuanto a la pena de privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores, la recurrente invoca genéricamente un perjuicio sin aportar las circunstancias concretas que justificarían su condición de irreparable y que la invocación de su condición profesional no está en conexión con la pena que se pretende suspender; y ii) en cuanto a la suspensión de la ejecución de las penas pecuniarias, no se cumple un mínimo esfuerzo de justificación.

5. La representación procesal de la recurrente presentó escrito el 20 de junio de 2014, en el que se ratifica en la petición de suspensión solicitada en su día, alegando que no se trata de un delito grave, que no existen víctimas a las que proteger ni riesgo de eludir la acción de la justicia, y que la ejecución le supondría un grave quebranto por no poder seguir desempeñando su puesto de trabajo en la Fiscalía al tener antecedentes penales.

II. Fundamentos jurídicos

1. La facultad de este Tribunal Constitucional de adoptar medidas cautelares en los procesos de amparo, reconocida en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se sustenta en la necesidad de asegurar la efectividad de las resoluciones que pongan fin a los mismos, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia, en tanto en cuanto la ejecución del acto o resolución impugnados pudiera ocasionar un perjuicio que hiciese perder al amparo su finalidad.

En este caso, la demandante de amparo fue condenada en grado de apelación por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valladolid, en Sentencia de 14 de octubre de 2013, como autora responsable de un delito contra la seguridad vial (art. 379.2, inciso primero, del Código penal), a la pena de seis meses de multa, y un año y un día de privación del permiso de conducir vehículos a motor y ciclomotores

En su solicitud de suspensión se plantean dos cuestiones: i) la procedencia de la suspensión de la ejecución de las penas impuestas; y ii) la procedencia de la suspensión de la inscripción de la Sentencia en el Registro Central de Penados y Rebeldes para evitar la pérdida de su empleo.

2. En relación a la suspensión de la ejecución de las penas impuestas, y respecto de la pena de privación del derecho a conducir, este Tribunal ha acordado la suspensión cuando el demandante alega y acredita un perjuicio específico dada su condición profesional de conductor (ATC 242/2000, de 16 de octubre), o de repartidor (ATC 361/2003, de 10 de noviembre), o dadas sus condiciones laborales —la ausencia de transporte público para acceder al lugar de trabajo— (ATC 53/1999, de 8 de marzo), y, por el contrario, la ha negado ante la falta de acreditación de tales específicos perjuicios irreparables (AATC 30/1999, de 8 de febrero, 182/2001, de 2 de julio, y 258/2004, de 12 de julio).

En el caso que estamos examinando, la demandante de amparo no acredita que la denegación de la suspensión de la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores le ocasione un especial perjuicio derivado de sus circunstancias personales o profesionales conectadas al derecho objeto de privación, sino que se refiere de forma genérica a los perjuicios que derivarían del cumplimiento total de la pena antes de que este Tribunal resuelva el recurso de amparo y, especialmente, al efecto impeditivo que tendría la condena en relación al desempeño del puesto de Fiscal sustituta que ha venido ocupando, extremo éste conectado con la pretensión cautelar sobre la anotación del antecedente penal que será analizado posteriormente.

Por otra parte, y en cuanto a las penas pecuniarias, hemos señalado que, por más que puedan producir efectos desfavorables a quien solicita amparo, no pueden considerarse, en principio, causa suficiente para acordar la suspensión de una resolución judicial firme, pues dichos perjuicios son susceptibles de ser reparados en la hipótesis de que la pretensión de amparo sea estimada, de modo que no conllevan un perjuicio irremediable al obligado al pago que pueda hacer perder la finalidad del recurso de amparo (AATC 82/2000, de 13 de marzo, FJ 2; 165/2003, de 19 de mayo, FJ 2; 357/2006, de 9 de octubre, FJ 2; 118/2008, de 28 de abril, FJ 2; y 3/2011, de 14 de febrero, FJ 1, por todos).

Sólo en el caso de que la parte recurrente en amparo justificase cumplidamente que el no otorgamiento de la suspensión le ocasionaría un perjuicio irreparable que haría perder al amparo su finalidad procedería acordar la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada en amparo y en este supuesto no se produce, puesto que no existe una mínima justificación de que se pueden producirse perjuicios de difícil reparación.

3. En cuanto a la suspensión de la inscripción de la Sentencia en el Registro Central de Penados y Rebeldes, este Tribunal ha reiterado que cuando el amparo constitucional se solicita respecto de resoluciones judiciales firmes, la suspensión de su ejecución entraña siempre en sí misma una perturbación de la función jurisdiccional que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), por lo que esta medida cautelar resulta pertinente únicamente cuando la ejecución del fallo cause a la parte solicitante de amparo un perjuicio irreparable, debiendo entenderse por tal aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en los derechos fundamentales cuya vulneración denuncia sea tardío e impida definitivamente que la restauración sea efectiva (AATC 124/2012, de 18 de junio, FJ 1; y 250/2013, de 4 de noviembre, FJ 1).

En relación a las solicitudes de suspensión de anotación de antecedentes en el Registro Central de Penados y Rebeldes, en el ATC 36/2003, de 30 de enero, FJ 6, se declaraba que la anotación de los antecedentes penales es una consecuencia jurídica inherente a la Sentencia condenatoria en cuanto tal, con independencia del cumplimiento o no, en virtud de la medida cautelar de suspensión, de las penas impuestas en aquella; por lo que acceder a dicha suspensión sería tanto como anticipar, por vía de la medida cautelar, una eventual nulidad de la Sentencia que comportase la eliminación de dicho efecto jurídico, máxime cuando toda medida cautelar no prejuzga el fondo del asunto.

4. Los razonamientos precedentes conducen a denegar la suspensión interesada.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión interesada en el recurso de amparo núm. 293-2014 promovido por doña Raquel Lora Peón.

Madrid, a ocho de julio de dos mil catorce.

AUTO 186/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:186A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad 3406-2013, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el territorio histórico de Bizkaia.

Desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad: procede.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 5 de junio de 2013, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el territorio histórico de Bizkaia.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de septiembre de 2013, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso. Comparecieron en este proceso constitucional el Senado, el Congreso de los Diputados, la Diputación Foral de Bizkaia, el Gobierno y las Juntas Generales del territorio histórico de Bizkaia. Mediante escritos registrados respectivamente el 3 y el 11 de octubre y el 13 de noviembre, formularon alegaciones los Letrados de la Diputación Foral de Bizkaia, del Gobierno y de las Juntas Generales del territorio histórico de Bizkaia solicitando la desestimación del recurso.

2. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 2 de junio de 2014, el Abogado del Estado traslada a este Tribunal la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en sesión celebrada el 30 de mayo de 2014 por el que se acordó solicitar del Presidente del Gobierno el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 3406-2013 y el acuerdo del Presidente del Gobierno de la misma fecha por el que desistió del referido recurso y solicita que se tenga por desistido al Presidente del Gobierno en este recurso de inconstitucionalidad y, por este motivo, se acuerde la terminación de este proceso constitucional.

3. Por providencia del Pleno de 10 de junio de 2014 se acordó oír a las partes personadas —Diputación Foral de Bizkaia, Gobierno Vasco y Juntas Generales de Bizkaia— para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la solicitud de desistimiento formulada en dicho escrito.

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha de 17 de junio de 2014, el Letrado de Diputación Foral de Bizkaia, manifiesta que no tiene nada que oponer a la solicitud de desistimiento formulada.

5. El Letrado del Gobierno Vasco, mediante escrito registrado con fecha de 23 de junio de 2014 alegó que esa parte se muestra conforme con el desistimiento.

6. Mediante escrito registrado con fecha de 27 de junio de 2014, el Letrado de las Juntas Generales de Bizkaia manifiesta la posición de esa parte de no oposición al desistimiento planteado.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El desistimiento aparece contemplado como modo de terminación de los procesos constitucionales en el art. 86 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo art. 80 remite, a su vez, a la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) para la regulación con carácter supletorio de este acto procesal (arts. 19.1 y 20.2 LEC), que puede ser parcial, cuando afecta a alguna de las pretensiones en caso de pluralidad del objeto, y total, cuando se refiere a todas o a la única pretensión (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 1; y 237/1992, de 15 de diciembre; AATC 33/1993, de 26 de enero, 173/1997, de 20 de mayo, 79/2008, de 11 de marzo, y 288/2013, de 17 de diciembre, entre otros).

Así pues, como afirmamos en los AATC 155/2014 y 156/2014, de 27 de mayo, en virtud de los citados preceptos puede estimarse como forma admitida para poner fin a un recurso de inconstitucionalidad o a un conflicto positivo de competencia, total o parcialmente, la manifestación de la voluntad de desistir, siempre que, según reiterada doctrina de este Tribunal, no se advierta interés constitucional que justifique la prosecución del proceso hasta su finalización por Sentencia (por todos, ATC 40/2014, de 11 de febrero).

Dado que los Letrados de la Diputación Foral de Bizkaia, del Gobierno Vasco y de las Juntas Generales de Bizkaia no se oponen a la solicitud de desistimiento formulada por el Presidente del Gobierno y al no advertirse interés constitucional que justifique la prosecución del proceso hasta su finalización por Sentencia procede acceder a lo solicitado.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Tener por desistido al Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3406-2013 promovido contra el Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero, por el que se determina la aplicación de nuevos impuestos en el territorio histórico de Bizkaia, declarando extinguido el proceso.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 187/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:187A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 7015-2013, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con varios artículos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad. Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad: satisfacción extraprocesal de la pretensión.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 2 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 20 de noviembre de 2013, por el que se acuerda plantear una cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

“Plantear cuestión de inconstitucionalidad del artículo 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 3/2013, así como del artículo 1, apartado nueve, por ser posiblemente contrarios a la Constitución Española de 1978, y en concreto a lo preceptuado en su artículo 24.1.

Plantear cuestión de inconstitucionalidad del artículo 7.1 y 7.3 de la Ley 10/2012 y la redacción dada por el artículo 1, apartados seis, siete y ocho, del Real Decreto-Ley 3/2013, pueden ser inconstitucionales, en cuanto que quebrantan los artículos 14, 9.2 y 31.1 de la Constitución Española”.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad son, de forma muy resumida, los siguientes:

a) La representación procesal de un ciudadano extranjero interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdelegación de Gobierno en Albacete que había acordado su expulsión del territorio nacional.

b) La Sentencia de 8 de marzo de 2013 dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1 de Albacete desestimó el recurso y confirmó la resolución administrativa de expulsión. Contra esta Sentencia la parte actora formalizó recurso de apelación, que fue inadmitido por 8 de mayo de 2013 al no haberse satisfecho la tasa judicial oportuna.

c) Esta última decisión fue impugnada por la vía del recurso de queja ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Estando pendiente de resolución esta, la Sala planteó cuestión de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 10/2012, en los términos que ya han sido expuestos.

3. Por resolución de 3 de diciembre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó acusar recibo del testimonio de actuaciones remitidas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

4. Mediante oficio de 24 de febrero de 2014, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha comunicó a este Tribunal que con fecha 4 de febrero de 2014 había dictado Auto acordando estimar la pérdida de objeto del procedimiento *a quo* por satisfacción extraprocesal, ya que había sido revocada la orden de expulsión del territorio nacional cuya impugnación constituía el objeto del recurso contencioso-administrativo que dio origen a dicho procedimiento. En dicho Auto se declaraba, asimismo, la finalización del proceso con archivo de las actuaciones y remisión a este Tribunal de testimonio, a fin de que resuelva lo pertinente en relación con el mantenimiento de la cuestión de inconstitucionalidad 7015-2013 planteada por la Sala.

5. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, recibida la anterior comunicación y el Auto que acompaña de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, acordó por providencia de 8 de abril de 2014 —a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

6. El Fiscal General del Estado, en escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 9 de mayo de 2014 y en aplicación de la doctrina constitucional en la materia al presente caso (entre otros, AATC 41/1998, 258/2003 y 42/2004), considera que la cuestión de inconstitucionalidad planteada ha perdido su objeto por satisfacción extraprocesal de la pretensión, al haber sido revocada la orden de expulsión del territorio nacional cuya impugnación constituía el objeto del recurso contencioso-administrativo que dio origen al proceso *a quo*.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad es promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, respecto del art. 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada por el art. 1.9 del Real Decreto-Ley 3/2013, por posible vulneración del art. 24.1 CE, así como respecto de los arts. 7.1 y 7.3 de la misma Ley, en la redacción dada por el art. 1.6, 7 y 8 del citado Real Decreto-ley, por posible vulneración de los arts. 9.2, 14 y 31.1 CE.

2. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, tras acordar el Pleno de este Tribunal acusar recibo del testimonio de las actuaciones remitidas por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, este último remitió oficio de 24 de febrero de 2014, por el que comunicó a este Tribunal haber dictado Auto de fecha 4 de febrero de 2014 acordando estimar la pérdida de objeto del procedimiento *a quo* por satisfacción extraprocesal y el archivo de las actuaciones.

3. Según se ha visto también en los antecedentes, el Fiscal General del Estado considera que la cuestión de inconstitucionalidad planteada ha perdido su objeto por satisfacción extraprocesal de la pretensión.

4. Este Tribunal ha señalado reiteradamente que puede darse la desaparición sobrevenida del objeto del proceso constitucional, aunque ese motivo no esté expresamente contemplado en el artículo 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como una de las causas de terminación extraordinaria, de manera que su concurrencia provocará la conclusión del proceso sin que sea necesario un pronunciamiento sobre el reproche de inconstitucionalidad planteado (por todas, STC 6/2010, de 14 abril, FJ 2; recientemente, ATC 23/2013, de 29 enero, FJ 4).

Si bien es verdad que el llamado “juicio de relevancia” —o relación entre la norma cuya constitucionalidad se cuestiona por el órgano judicial y el fallo a dictar en el proceso— ha de establecerse en el momento en que la cuestión se formula, no ofrece duda que la concurrencia de circunstancias sobrevenidas puede afectar a este requisito e influir necesariamente en la suerte del proceso constitucional.

Pues bien, aunque en el juicio sobre la legitimidad constitucional de las normas, a que el art. 163 CE da lugar, existe un notorio interés público general —como es el interés de la depuración del ordenamiento jurídico y la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran—, el constituyente ha condicionado la procedencia de este procedimiento al hecho de que la aplicación de la norma cuestionada sea necesaria en un proceso jurisdiccional concreto. Por ello, la terminación del proceso *a quo* como consecuencia de la satisfacción extraprocesal —que es lo que ocurre en el caso presente, según ya hemos señalado— tiene como consecuencia la desaparición sobrevenida de uno de los presupuestos de apertura del proceso constitucional, y ello debe determinar su extinción por falta de objeto. Y es que, aun cuando el examen de la constitucionalidad de la norma continuaría siendo posible, se trataría del enjuiciamiento en abstracto, desligado del caso de aplicación al que se refiere el art. 163 CE, lo que no es posible en el marco de una cuestión de inconstitucionalidad (por todos, ATC 41/1998, de 18 febrero, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7015-2013, promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 188/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:188A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1051-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 183-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 183-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 1 de marzo de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 6 de junio de 2011. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, disponiendo como único requisito que se mantuviera “la condición de personal estatutario temporal sustituto”, circunstancia que cumplía a fecha de la revocación de la prolongación de la jubilación por expreso mandato legal. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución y entiende que la funcionalidad principal de este precepto es frenar al legislador, tanto estatal como autonómico, para que las leyes no puedan tipificar infracciones o sanciones para reprimir hechos cometidos antes de su vigencia, y para que el legislador no pueda establecer restricciones de “derechos individuales”, lo que frena la lesión a derechos adquiridos pero no a las simples expectativas. Por ello, considera que la aplicación indiscriminada de lo establecido en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2013, ataca flagrantemente un acto administrativo previo, legal y que está desplegando sus efectos. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley del Parlamento de Canarias 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los arts. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma, por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1051-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 189/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:189A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1052-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 189-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 189-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 26 de febrero de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 23 de enero de 2009. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, disponiendo como único requisito que se mantuviera “la condición de personal estatutario temporal”, circunstancia que cumplía a fecha de la revocación de la prolongación de la jubilación por expreso mandato legal. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución y entiende que la funcionalidad principal de este precepto es frenar al legislador, tanto estatal como autonómico, para que las leyes no puedan tipificar infracciones o sanciones para reprimir hechos cometidos antes de su vigencia, y para que el legislador no pueda establecer restricciones de “derechos individuales”, lo que frena la lesión a derechos adquiridos pero no a las simples expectativas. Por ello, considera que la aplicación indiscriminada de lo establecido en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2013, ataca flagrantemente un acto administrativo previo, legal y que está desplegando sus efectos. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de la Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de la Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma, por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1052-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 190/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:190A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1053-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 199-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 199-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 26 de febrero de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 14 de septiembre de 2011. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si, la citada disposición, pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los indicados preceptos. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión, al considerar que el precepto legal no es contrario a los citados preceptos constitucionales. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4, de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado, entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio, pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014, el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto, solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma. Por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1053-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 191/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:191A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1054-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 205-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 205-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 6 de marzo de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 23 de febrero de 2011. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones en las que no se opone al planteamiento de la cuestión, puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los indicados derechos constitucionales. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reitera lo manifestado en su recurso; considera acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013. No consideran oponibles al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado, entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse al Servicio Canario de Salud; al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no habría hecho más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente que, si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado, habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita pues la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013. Pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de prórroga; concedida por previa resolución administrativa, queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. Tal aplicación retroactiva de la Ley supone pues una auténtica expropiación de derechos sin indemnización; a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que en ella deba dictarse.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto, solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos Ggnerales de la Comunidad Autónoma de Canarias; consideraba que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente, planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma. Por ello, en remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1054-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 192/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:192A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1055-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 213-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 213-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 1 de marzo de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 2 de marzo de 2012. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley Territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Primera de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma, por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1055-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 193/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:193A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1056-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 215-2013, así como del Auto de 15 de enero de 2014, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 215-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 27 de febrero de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 17 de febrero de 2011. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 15 de enero de 2014, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 15 de enero de 2014, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma, por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1056-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 194/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:194A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1057-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado núm. 219-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 219-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 1 de marzo de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 13 de enero de 2012. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de 2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante el ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma. Por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1057-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 195/2014, de 15 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:195A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1058-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife en relación con la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento abreviado 221-2013, así como del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, por posible vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Dicha disposición establece:

“Cuadragésima tercera. Revocación de las prolongaciones de permanencia en el servicio activo.

1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley finalizarán las prolongaciones de permanencia en el servicio activo ya autorizadas o reconocidas en vía judicial o administrativa, así como las renovaciones concedidas cuya fecha de finalización estaba prevista con posterioridad al término de dicho plazo.

No obstante, las prolongaciones ya autorizadas o renovadas del personal funcionario docente no universitario finalizarán con efectos del 30 de junio de 2013.

2. Como excepción a lo previsto en el apartado anterior, se podrán mantener las prolongaciones o renovaciones de permanencia en el servicio activo cuando sea necesario para causar derecho a la pensión de jubilación o en los casos en que, excepcionalmente, mediante resolución del órgano competente por razón del régimen jurídico del personal afectado y a propuesta del órgano que ostente la jefatura superior de personal en la consejería u organismo en el que preste servicios, se determine por causas derivadas de la planificación y racionalización de los recursos humanos o en aquellos supuestos en que la adecuada prestación del servicio público haga imprescindible la permanencia en el servicio activo y así se acredite, Estos casos excepcionales, deberán ser siempre compatibles con el cumplimiento de los principios y objetivos de estabilidad presupuestarios.”

2. La presente cuestión trae causa del proceso contencioso-administrativo núm. 221-2013, en el que la parte recurrente impugna la resolución de la Dirección General de recursos humanos del Servicio Canario de Salud de 27 de febrero de 2013, por la que se declara su jubilación forzosa con efectos de 31 de marzo de 2013. El demandante entiende que tenía autorizada la prórroga de la edad de jubilación desde el 10 de marzo de 2009. De forma expresa la Administración había establecido como modalidad de prórroga la prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003 de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Alega que la actuación de la Administración es contraria al art. 9.3 de la Constitución. En su opinión, se está imponiendo la aplicación de una norma jurídica a una situación de hecho absolutamente consolidada, produciéndose una situación de expropiación, al impedirle el legítimo uso de un derecho reconocido por la propia Administración, sin contraprestación alguna.

3. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, dictó en el procedimiento *a quo* providencia acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común e improrrogable de diez días, para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre si la citada disposición, pudiera ser contrario a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones señalando que no se opone al planteamiento de la cuestión puesto que la disposición cuestionada pudiera ser contraria a los arts. 9.3 y 33.3 CE. El Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias se opuso al planteamiento de la cuestión al considerar que el precepto legal no es contrario a los preceptos señalados de la Constitución. Por último, la parte recurrente en el proceso contencioso, en trámite de alegaciones, reiterando lo manifestado en su recurso, consideró acertado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad según los criterios puestos de manifiesto en la providencia de audiencia.

4. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, remitió testimonio del Auto de 20 de diciembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad. Entiende el Juez que la resolución impugnada es consecuencia de la aplicación por parte de la Administración demandada de lo previsto en la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, sin que sea oponible al acto impugnado los motivos de legalidad ordinaria determinantes de la nulidad de pleno derecho del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, invocados por el actor en su demanda. Respecto de la vulneración de preceptos constitucionales por el acto impugnado entiende que ningún reproche jurídico puede efectuarse frente al Servicio Canario de la Salud que, al dejar sin efecto la prórroga en el servicio activo del actor acordando su jubilación forzosa, no hizo más que cumplir el mandato del legislador autonómico en virtud del principio de legalidad (art. 103 CE). Es evidente, pues, que si la norma de la que trae causa el acto impugnado en los autos principales se acomoda a la Constitución, el recurso debe ser desestimado por cuanto, ya se ha dicho, el acto impugnado no incurre en ningún vicio de nulidad conforme a la legalidad ordinaria. Por el contrario, si dicha Ley vulnera los artículos 9.3 y 33.3 CE, como entiende el Juzgador, el recurso debe ser estimado habida cuenta de que al actor ya le había sido reconocido previamente por el Servicio Canario de la Salud la prolongación en el servicio activo hasta el máximo de setenta años.

Se suscita la duda de la constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley Territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013, considerando que pueden haberse vulnerado por el legislador canario los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización, así como de la jurisprudencia interpretativa de dichos preceptos y principios constitucionales. En efecto, el Juez entiende que el actor era titular de un derecho consolidado a permanecer en el servicio activo hasta los setenta años, como máximo, que sólo podía verse truncado por el hecho de perder la condición de personal estatutario temporal sustituto. Hasta la entrada en vigor de la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona el actor venía prestando servicios como personal estatutario temporal sustituto, en virtud de una prórroga previamente concedida por resolución administrativa que queda sin efectos y merma no unas expectativas sino un auténtico derecho del actor a permanecer en el servicio activo. De forma que tal aplicación retroactiva de la Ley supone una auténtica expropiación de derechos sin indemnización que, a su juicio pudiera lesionar los aludidos principios y normas constitucionales contemplados en los art. 9.3 y 33.3 CE y de la jurisprudencia constitucional que los interpreta. Afirma el Auto de planteamiento que la resolución de esta cuestión de inconstitucionalidad es relevante para la resolución del procedimiento abreviado en el que se plantea y determinante del fallo que deba dictarse en la misma.

5. Mediante providencia de 27 de mayo de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó oír al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara oportuno en cuanto a la admisibilidad de la presente cuestión en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales y en cuanto a si la cuestión fuese notoriamente infundada.

6. Por escrito registrado el 30 de junio de 2014 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones solicitando la inadmisión de la presente cuestión.

Recuerda que el Tribunal en el ATC 133/2014, de 6 de mayo, resolvió una cuestión similar planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma disposición normativa, acordando entonces la inadmisión de la cuestión por ser notoriamente infundada. Por ello, haciendo suyos los argumentos esgrimidos por el Tribunal en el mencionado Auto solicita el Fiscal General del Estado la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carecen manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial que la ha promovido.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de 20 de diciembre de2013, planteó cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional cuadragésimo tercera de la Ley territorial 10/2012, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al considerar que vulnera los arts. 9.3 y 33.3 CE, en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y privación de derechos sin indemnización. Este Tribunal, mediante ATC 133/2014, de 6 de mayo, declaró inadmisible por notoriamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la presente planteada por el mismo órgano judicial frente a la misma norma, por ello, con remisión a lo establecido en dicho Auto procede, en virtud del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1058-2014 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Santa Cruz de Tenerife.

Madrid, a quince de julio de dos mil catorce.

AUTO 196/2014, de 17 de julio de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:196A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 3045-2012, promovido por Inmobiliaria Alozaima, S.L., y otras, en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 677-2011, contra la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional en recurso 35-2008.

Mediante escrito fechado el 17 de julio de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 29 de septiembre de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 3045-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 29 de septiembre de 2011, en el recurso de casación número 677-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 3045-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.

AUTO 197/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:197A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 6154-2009, promovido por don Pedro José Picabea Ugalde en causa penal.

Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por puesta en libertad. Licenciamiento definitivo del penado. Límite máximo de cumplimiento de condena. Redención de penas por el trabajo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de julio de 2009, la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez, en nombre y representación de don Pedro José Picabea Ugalde, interpuso recurso de amparo contra el Auto de 11 de marzo de 2009 dictado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 10696-2008 y contra el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 13 de septiembre 2007, dictado en la ejecutoria núm. 14-200, sobre acumulación de condenas y cómputo de beneficios penitenciarios.

2. Encontrándose pendiente de resolución el presente recurso de amparo, la Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 28 de abril de 2014, acordó recabar de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional testimonio de las nuevas liquidaciones practicadas y aprobadas en la ejecutoria 14-2005 con posterioridad al dictado de la STEDH, Gran Sala de 21 de octubre de 2013 (caso *Inés del Río Prada c. España*). Recibidas las actuaciones interesadas y a la vista de la nueva liquidación de condena practicada al demandante de amparo, aprobada mediante providencia de 3 de marzo de 2014, la Sala acordó, mediante providencia de 9 de junio de 2014, conceder un plazo de cinco días a las partes personadas para que, en virtud del art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, alegaran lo que estimaran conveniente sobre la perdida de objeto del recurso.

3. El Ministerio Fiscal presentó alegaciones mediante escrito registrado el 24 de junio de 2014, en el que consideró que existía la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo, solicitando el archivo delas actuaciones por tal causa.

4. El recurrente presentó alegaciones mediante escrito registrado el 18 de junio de 2014, en el que consideró que, pese a haber perdido objeto el recuro de amparo, procedía dictar Sentencia declarando la existencia de la lesión denunciada.

5. Con fecha 4 de julio de 2014, el Abogado del Estado formuló alegaciones interesando la declaración de pérdida de objeto del recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos, ATC 6/2013, de 14 de enero, que a su vez cita los AATC 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia.

De este modo, “como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 LOTC, ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En particular y en lo que ahora importa, es lo que sucede en los casos en los que, en el procedimiento que dio origen al recurso de amparo, los propios órganos judiciales han reparado las lesiones del derecho invocado en sede constitucional, (SSTC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9; 13/2005, de 31 de enero, FJ 2; y ATC 30/2004, de 9 de febrero, FJ 3). De modo que, en estos supuestos, la demanda de amparo deja de tener objeto, toda vez que la reparación de la lesión del derecho fundamental por los propios órganos judiciales, antes de que este Tribunal dicte su decisión, priva de sentido al pronunciamiento sobre una vulneración ya inexistente, salvo que, como también hemos afirmado, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que continuaran haciendo precisa nuestra respuesta (SSTC 84/2006, de 27 de marzo, FJ 2; y 128/2006, de 24 de abril, FJ 2)” (STC 133/2007, de 4 de junio, FJ 2).

En tales supuestos podemos recordar que, “constituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5).” (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. Del examen de los Autos se desprende que, respondiendo a la solicitud del demandante de amparo para que se practicara nueva liquidación de condena y licenciamiento definitivo en aplicación de la STEDH de 21 de octubre de 2013, la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ordenó practicar nueva liquidación de condena. Liquidación que fue aprobada mediante providencia de 3 de marzo de 2014, en la que aparecen abonados los días de redención sobre un máximo de treinta años en el que había sido fijado el máximo de cumplimiento efectivo de las condenas acumuladas en vez de sobre su suma aritmética, que es lo que, según la demanda de amparo, ocasionaba la lesión de sus derechos fundamentales.

Por tanto, satisfecha la pretensión que el demandante sostuvo en su recurso de amparo (aunque se aprecia un error material en el *nomen iuris* del delito reseñado en la liquidación de condena coinciden los datos identificativos de la ejecutoria), de conformidad con lo dispuesto en los arts. 80 y 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en relación con el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil, procede declarar la pérdida de objeto del presente recurso, en tanto que la continuación del proceso no satisface ningún interés.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Declarar la extinción del recurso por la pérdida de objeto del amparo interpuesto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

AUTO 198/2014, de 21 de julio de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:198A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la suspensión en el recurso de amparo 1167-2013, promovido por don Adolfo Córdoba Vargas en causa penal.

Suspensión cautelar de sentencias penales: prisión de dos años, no suspende. Penas: suspensión de la ejecución de la pena.

AUTO

I. Antecedentes

1. Con fecha 28 de febrero de 2013, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito firmado por don Adolfo Córdoba Vargas, anunciando su intención de promover recurso de amparo contra la Sentencia de 13 de noviembre de 2012, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Baleares, por la que, estimando parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el actor, revocó la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 6 de Palma de Mallorca y condenó al recurrente como autor de un delito de robo con violencia, concurriendo la agravante de reincidencia y la atenuante de drogadicción, a la pena de dos años y cuatro meses de prisión, con inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, manteniendo el pronunciamiento de la Sentencia impugnada en lo demás. Asimismo, dirigía su impugnación contra el Auto de 22 de enero de 2013, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia de apelación. A tales efectos solicitó la designación de un Procurador del turno de oficio al ser beneficiario de justicia gratuita, añadiendo que quien había actuado como su Abogado en la instancia aceptaba seguir ejerciendo gratuitamente su defensa en este proceso constitucional.

2. Una vez designados el Letrado don José Javier García Oliver, a la sazón Letrado defensor en la instancia del aquí recurrente, al haber renunciado al cobro de honorarios, y el Procurador don José Fernando Lozano Moreno, se dio traslado para formalizar la demanda de amparo con sujeción a lo dispuesto en el art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), siendo presentada la misma el 7 de junio de 2013.

3. La demanda de amparo alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), invocando la doctrina de este Tribunal sobre la prohibición de reforma peyorativa en materia de recursos, con cita de las SSTC 84/1985, de 8 de julio, y 126/2010, de 29 de noviembre. Se afirma que fue la defensa del acusado la única parte del procedimiento que impugnó la Sentencia del Juzgado, pese a lo cual la resolución dictada por la Audiencia, aunque estima uno de los motivos del recurso y declara no cometido el delito de robo con fuerza, mantiene la pena impuesta por la Sentencia recurrida, lo que supone incrementar la que corresponde al único delito en que se funda su condena, el de robo con violencia, al doble de su extensión original: de un año y dos meses de prisión, a dos años y cuatro meses. Se sostiene, por tanto, que hay reforma peyorativa porque la Sentencia de apelación ha revisado de oficio la aplicación del subtipo atenuado del delito del art. 242.3 del Código penal (CP), cuando el recurso solicitaba su mantenimiento, lo que determina la agravación o empeoramiento de la situación jurídica creada por la recurrida, con cita también de la STC 203/2007, de 24 de septiembre.

Por medio de *otrosí* en la misma demanda, se solicitó la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta al recurrente “por cuanto dada la escasa duración de la misma (dos años y cuatro meses) su cumplimiento durante la tramitación de este recurso haría perder al amparo su finalidad, no causando tal suspensión perturbación grave de los intereses generales. Todo ello según Doctrina de este Tribunal que entiende procedente acordarla en aquellos casos en que resulten afectados bienes de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad, habida cuenta de que ‘la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena’ (AATC 155/2002 de 16 de septiembre, 9/2003 de 20 de enero, y 44/2012 de 12 de marzo). En relación con el criterio de gravedad de la pena este Tribunal viene aplicando la de que la pena se sitúe por encima o por debajo de la frontera de los cinco años de prisión …, que es la que sirve al legislador penal para diferenciar entre las penas graves y las menos graves”.

4. En escrito presentado el 8 de abril de 2014, la representación del recurrente alega que el Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca ha incoado ejecutoria en su contra (núm. 2540-2013), denegando por Auto de 9 de diciembre de 2013 la suspensión de la pena de prisión que le fue solicitada, por lo que pide a este Tribunal Constitucional que admita a trámite su demanda de amparo y, con ello, acuerde dicha suspensión, aportando copia del Auto referido.

5. La Sección Tercera de este Tribunal dictó providencia el 10 de junio de 2014, acordando admitir a trámite el recurso, así como dirigir atenta comunicación a la Audiencia Provincial de Baleares, Sección Segunda, y al Juzgado de lo Penal núm. 6 de Palma de Mallorca, para que en plazo que no excediera de diez días remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones, con emplazamiento de quienes hubieren sido parte en el proceso de que trae causa el presente recurso de amparo, excepto la parte recurrente, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días.

6. En virtud de providencia de la misma fecha, la Sección Tercera acordó asimismo formar pieza separada para la tramitación del incidente sobre suspensión de los actos impugnados, concediendo plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal, para que alegaran lo que estimaran pertinente sobre dicha solicitud.

7. Por escrito presentado el 20 de junio de 2014, la representación procesal del recurrente se ratificó en la petición de suspensión de la pena de prisión, conforme a lo manifestado tanto en la demanda como en el escrito de 8 de abril de 2014, citando a mayor abundamiento en apoyo a su pretensión cautelar el ATC 75/2013, de 8 de abril, que otorga la medida en un supuesto de pena de prisión de tres años.

8. Por su parte, el Ministerio Fiscal formalizó escrito el 20 de junio de 2014, en el que interesó la denegación de la suspensión solicitada. Tras hacer un repaso sobre los antecedentes procesales del caso e invocar doctrina general (ATC 109/2008, FFJJ 1 y 2) acerca de la suspensión de resoluciones judiciales *ex* art. 56 LOTC, incluyendo aquellas que condenan a pena privativa de libertad, se centra el escrito en las circunstancias concretas del recurrente.

Así, observa en primer término que en el Auto de 9 de diciembre de 2013 dictado por el Juzgado ejecutor, al tiempo que se deniega la suspensión de la prisión hasta que este Tribunal Constitucional resuelva al respecto, se señala en el razonamiento jurídico tercero, según interpreta la Fiscalía, que “el domicilio del penado es el Centro Proyecto Hombre de Benisalem, que está acreditada su toxifrenia, y que por Auto de 19 de agosto de 2013 se le concedió el beneficio de suspensión vía art. 87 CP”. Al tratarse por tanto de la suspensión en amparo de una condena penal previamente suspendida, prosigue diciendo, debe atenderse a la específica doctrina dictada por este Tribunal para tales situaciones. A tal efecto, el escrito de alegaciones cita el ATC 203/2012, en sentido favorable a la suspensión dado el distinto alcance que presenta dicha medida cautelar en la Jurisdicción Constitucional y en la ordinaria, con sujeción a los distintos requisitos que se exigen para su otorgamiento en cada una. En sentido contrario, sin embargo, menciona también el ATC 167/2013, el cual razona que la previa suspensión de la pena por el órgano judicial, hace perder su objeto a la petición de este tipo presentada en amparo.

Constatada en palabras del Ministerio Fiscal, “la no del todo constante jurisprudencia del Tribunal sobre esta materia”, pero en todo caso teniendo en cuenta la situación del recurrente que entiende acreditada, el escrito de alegaciones se decanta por una solución desestimatoria: “la concesión de la suspensión por el Tribunal Constitucional podría llevar aparejado el abandono del tratamiento a que está sometido el solicitante, que, en todo caso, reconoce la corrección de la imposición de una pena privativa de libertad de un año y dos meses de prisión, que la suspensión concedida puede conllevar la extinción de la pena y que, en caso de revocación de la suspensión de la ejecución, el solicitante puede reiterar su petición de suspensión, este Ministerio Fiscal entiende que no debe acordarse la suspensión”.

9. Por diligencia de 1 de julio de 2014 de la Secretaría de Justicia de la Sección Tercera de este Tribunal, se hace constar: “que se ha recibido vía fax, previa solicitud telefónica, del Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca, Auto de fecha 19 de agosto de 2013, dictado en la ejecutoria 2540-2013, Auto de 15 de noviembre de 2013, Auto de 9 de diciembre de 2013, y Auto de fecha 19 de junio de 2014, relativos al recurrente …, que se unen a la pieza de suspensión a los efectos oportunos”.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como regla general, el apartado 1 del art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC (en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo) determina que “la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados”. Regla que se somete a excepción en el apartado 2 del mismo precepto, permitiendo la medida de suspensión total o parcial de los efectos del acto o sentencia impugnados, cuando uno u otra “produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad”, condicionado en todo caso a que “la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona”.

Conforme a la aplicación conjunta de ambas disposiciones, este Tribunal “…ha establecido como criterio general la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, como por lo general sucede en los que producen efectos meramente patrimoniales que, por tener un contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación. Por el contrario, entiende procedente acordarla en aquellos otros fallos en los que resultan afectados bienes o derechos del recurrente en amparo de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad, habida cuenta de que ‘la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena’ (AATC 155/2002, de 16 de septiembre, FJ 3; 9/2003, de 20 de enero, FJ 2; y 44/2012, de 12 de marzo, FJ 1)…” (ATC 19/2014, de 27 de enero, FJ 1).

2. Para este último caso, cuando se trata de la suspensión de penas de prisión, se ha venido reiterando doctrina en virtud de la cual: “…La evaluación de la gravedad de la perturbación que para el interés general tiene la suspensión de la ejecución de una pena constituye un juicio complejo dependiente de diversos factores, entre los que se encuentran ‘la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la Justicia y la posible desprotección de las víctimas’. De entre todos ellos ‘cobra especial relevancia el referido a la gravedad de la pena impuesta, ya que este criterio expresa de forma sintética la reprobación que el ordenamiento asigna al hecho delictivo —la importancia del bien jurídico tutelado, la gravedad y trascendencia social del delito— y, en consecuencia, la magnitud del interés general en su ejecución (AATC 214/1997, 273/1998, y 289/2001)’ (ATC 211/2004, de 2 de junio, FJ 3). En relación con este criterio de gravedad de la pena este Tribunal adopta como directriz inicial la de que la pena se sitúe por encima o por debajo de la frontera de los cinco años de prisión, que es la que le sirve al legislador penal para diferenciar entre las penas graves y las menos graves (art. 33 CP)…” (ATC 31/2007, de 12 de febrero, FJ 2. En el mismo sentido, entre otros, AATC 420/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; 42/2008, de 11 de febrero, FJ 1; 286/2008, de 22 de septiembre, FJ 1; 16/2009, de 26 de enero, FJ 1; 157/2009, de 18 de mayo, FFJJ 2 y 3; 50/2010, de 20 de abril, FJ 1; 44/2012, de 12 de marzo, FJ 2; 185/2012, de 15 de octubre, FJ 1; 61/2013, de 27 de febrero, FJ 2; 90/2014, de 27 de marzo, FJ 2).

Este canon general, sin embargo, se ha excepcionado en dos situaciones singulares donde, pese a ponderarse que concurren en el caso los requisitos necesarios para decretar la suspensión, la misma se deniega por carecer la medida de verdadera eficacia práctica. Así sucede: *a*) cuando la pena de la que se solicita la suspensión tiene fijada una fecha futura de inicio de cumplimiento, respecto de la cual resulta previsible que se haya dictado para entonces la Sentencia resolutoria del amparo (ATC 42/2008, de 11 de febrero, FJ 2), y *b*) si la persona debiera continuar en prisión en todo caso, en virtud del cumplimiento de otra ejecutoria anterior (ATC 486/1983, de 19 de octubre, FJ único).

3. La aplicación del acervo de doctrina al que se ha hecho referencia, conduce en este caso a rechazar la solicitud de suspensión que se formula, bien que con arreglo a razones distintas de las que esgrime el Ministerio público en su escrito de alegaciones. Este último arranca de un presupuesto de partida erróneo, como es la afirmación de que el recurrente ya había visto suspendida la pena de prisión por Auto del Juzgado ejecutor núm. 8 de Palma de Mallorca, de 19 de agosto de 2013.

Una lectura de esta resolución judicial, remitida por fax a este Tribunal conforme se expuso en los antecedentes, permite verificar que lo resuelto por dicho Auto fue, únicamente, la apertura de la ejecutoria al haberse recibido las actuaciones del Juzgado de lo Penal núm. 6. En su parte dispositiva ese Auto señala, en lo que aquí importa, lo siguiente: “Atendido que existe una pena de 2 años y 4 meses de prisión, y a los efectos de resolver en relación a la suspensión de la pena privativa de libertad de acuerdo a lo previsto en la Sección primera del Capítulo III del Código Penal, se acuerda solicitar los antecedentes penales actualizados del condenado así como relación de ejecutorias que constan en este Ju[z]gado, y una vez recibidos dése vista del expediente confiriendo plazo de diez días a su representación, para que alegue lo que a su derecho convenga en relación a la concesión del beneficio, con la advertencia de que en el caso que se pretenda la aplicación de lo dispuesto en el artículo 87 CP, deberá aportarse certificación emitida por centro público o privado debidamente acreditado u homologado que acredite la deshabituación del penado o el sometimiento a tratamiento. Asimismo, para el caso que se pretenda la aplicación de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Penal, y en el mismo plazo de diez días, se insta a la misma representación para que realice las alegaciones oportunas en relación a la sustitución de la pena. Una vez verificado lo anterior procédase a oír al Ministerio Fiscal y demás partes personadas en relación a la suspensión o sustitución solicitada, y con su resultado se acordará”.

Por tanto, lo que acuerda el Auto de 19 de agosto de 2013 era abrir un trámite para que la defensa del penado pudiera solicitar la suspensión o, en su caso, la sustitución de la pena, aportando la certificación que se le indicaba, encargándose el Juzgado de recabar de oficio los antecedentes penales del recurrente, pero sin prejuzgar el resultado de tales peticiones, caso de que se formalizaran.

Por su parte, el posterior Auto de 9 de diciembre de 2013 del mismo Juzgado, tras denegar como ya se ha dicho la suspensión de la pena de prisión instada por la defensa (al no resultar causa eficiente para ello, el hecho de la admisión a trámite del recurso de amparo por este Tribunal), se limita a constatar que teniendo el penado su domicilio en el centro “Proyecto Hombre” de Benisalem y acreditada en el fallo su situación de toxifrenia, “…estese por la defensa al Auto de 19 de agosto de 2013 en cuanto al beneficio suspensivo vía art. 87 CP se refiere, si a su derecho interesa, y al Auto de 15 de noviembre de 2013 en cuanto al abono de 500 euros en concepto de responsabilidad civil (requisito del que no exime el art. 87 CP)…”.

Se deduce de este Auto de 9 de diciembre de 2013, que a tal fecha no se había resuelto todavía el trámite para decidir sobre la suspensión de la pena *ex* art. 87 del Código penal (CP); ni siquiera se había formalizado por su defensa dicha solicitud (“si a su derecho interesa”, dice, en condicional, lo que indica que aún no se había interesado, frase que incluso el Auto destaca en negritas y subrayado). Nada permite pensar que lo haya sido después, en fin, pues con la documentación enviada por fax por el Juzgado ejecutor, se incluye un Auto de 19 de junio de 2014 acordando la aprobación de la hoja de liquidación de condena de privación de libertad del penado aquí recurrente, de la que trataremos en el siguiente fundamento.

En consecuencia, dado que para resolver la pretensión cautelar que nos ocupa no se tienen que calibrar las consecuencias que comportaría acordar la suspensión, *ex* art. 56 LOTC, de una pena previamente suspendida en la vía judicial ordinaria como mecanismo alternativo a su ejecución (art. 87 CP), no resulta preciso tampoco entrar en el análisis que propone la Fiscalía en su escrito de alegaciones, concerniente a la doctrina de este Tribunal dictada a propósito de ese específico supuesto de hecho, en orden a dilucidar cuál de las dos posturas que se dicen discrepantes dentro de tal doctrina, resultaría de preferente seguimiento en este caso.

4. Según ya se adelantó, el Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca ha remitido, previo requerimiento de este Tribunal, diversa documentación relativa a la situación personal del recurrente. En la misma se incluye la hoja de liquidación de condena aprobada por el Auto ya mencionado de 19 de junio de 2014, de la que importa resaltar los datos siguientes:

a) El recurrente ha sido condenado a un total de cinco penas privativas de libertad de distinta extensión, correspondientes cada una a otras tantas ejecutorias, habiendo empezado a cumplir la primera de ellas (ejecutoria núm. 5488-2011) en fecha 16 de noviembre de 2012, con extinción el 9 de agosto de 2013. Se encuentra actualmente cumpliendo la segunda de tales penas (ejecutoria núm. 4418-2012), desde el día 10 de agosto de 2013 y fecha de extinción el 4 de agosto de 2015; mientras que la tercera (ejecutoria núm. 947-2013, en este caso del Juzgado de lo Penal núm. 13 de Valencia) tiene fijada la fecha de inicio de cumplimiento el 5 de agosto de 2015, y la de su extinción el 30 de abril de 2016.

b) La cuarta ejecutoria (núm. 2540-2013) es la que corresponde a la pena de dos años y cuatro meses de prisión que ha sido recurrida en el presente amparo y de la que se solicita en concreto la suspensión cautelar. Ésta tiene fecha de inicio de cumplimiento el 1 de mayo de 2016 y de extinción, el 24 de agosto de 2018.

c) A esa condena todavía ha de seguirle una última de once meses de prisión (ejecutoria núm. 137-2014), con fecha de inicio de cumplimiento el 25 de agosto de 2018, y de extinción el 16 de julio de 2019.

Teniendo en cuenta tales circunstancias resulta evidente, en primer lugar, que el otorgamiento de la suspensión que solicita el recurrente no posibilitaría su vida en libertad, pues debe afrontar a día de hoy dos condenas previas respecto de la que se solicita tal medida, la última de las cuales no expira hasta el 30 de abril de 2016, además de otra posterior. Y, en segundo lugar, que tomando como base este arco temporal, resulta más que probable que la Sentencia que habrá de resolver su recurso de amparo estará dictada ya, a la fecha de inicio de cumplimiento previsto por la ejecutoria que aquí nos concierne (1 de mayo de 2016), por lo que no cabe afirmar que el rechazo de la solicitud de suspensión de dicha pena, en este momento, haría perder al recurso su finalidad.

Todo ello independientemente de la incidencia que pudiera tener en la ponderación de las circunstancias del caso el hecho de la reiteración delictiva, conforme a los criterios señalados en el ATC 265/2013, de 18 de noviembre (FJ 2).

Procede por tanto desestimar la pretensión del demandante de amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste de volver a instar la solicitud cautelar si en el futuro aparecen hechos nuevos que justifiquen la adopción de la medida, por así preverlo de manera expresa el art. 57 de nuestra Ley Orgánica y declararlo nuestra constante doctrina [en relación a la pena de prisión, últimamente, AATC 433/2004, de 15 de noviembre, FJ 1; 202/2012, de 29 de octubre, FJ 2; 167/2013, de 9 de septiembre, FJ 2 a); y 125/2014, de 5 de mayo, FJ 1].

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada por don Adolfo Córdoba Vargas.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil catorce.

AUTO 199/2014, de 21 de julio de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:199A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1891-2013, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 200/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:200A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción del recurso de inconstitucionalidad 5150-2011, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Energía eléctrica: déficit tarifario del sistema eléctrico. Extremadura. Pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por derogación de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. El Letrado de la Junta de Extremadura, en representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 2011, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, por vulneración de los principios de igualdad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos de los artículos 1.1, 14 y 9.3 y de solidaridad territorial del art. 138 todos ellos de la Constitución Española.

Comienza su escrito recogiendo los antecedentes normativos y el contenido de la disposición impugnada, partiendo para ello de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que regula la producción de energía eléctrica en régimen especial, cuyo desarrollo reglamentario llevó a cabo el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. El régimen económico regulado en esta última norma para los productores de energía en régimen especial consistió en el derecho a “percibir por la venta, total o parcial, de energía eléctrica generada neta una retribución prevista en este Real Decreto”, que se concretó en la percepción de la tarifa regulada o en su caso de una prima.

Este régimen retributivo fue objeto de diversas modificaciones para las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, entre ellas destaca la realizada por el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, aplicable a las instalaciones del grupo b.1.1 del artículo 2 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que obtengan su inscripción definitiva en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial, dependiente de la Dirección General de Política Energética y Minas, con posterioridad al 29 de septiembre de 2008. El nuevo régimen vino marcado por la reducción de la tarifa regulada y por ser susceptible de reducción en posteriores y sucesivas convocatorias. A partir de este momento convivieron productores de electricidad sometidos a dos sistemas retributivos diferentes.

El Real Decreto-ley 14/2010 modificó el régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica respecto de lo previsto en el Real Decreto 661/2007, fundamentalmente porque mantuvo las primas a los productores, pero limitó la percepción del régimen económico primado que tuvieran reconocido a un número de horas equivalentes de funcionamiento, vendiendo el resto de la producción a precio de mercado. Para aplicar este límite la disposición adicional primera establecía cinco zonas climáticas según la radiación media solar en España, estando el territorio de Extremadura comprendido en las zonas IV y V. Este régimen resultaba de inmediata aplicación para las instalaciones sometidas al Real Decreto 1578/2008 y era igualmente aplicable a las sometidas al Real Decreto 661/2007 a partir de 2014. Por su parte la disposición transitoria segunda estableció un límite de horas equivalentes de referencia, independientemente de su ubicación en las distintas zonas climáticas, aplicable hasta 31 de diciembre de 2013.

Continúa el escrito realizando diferentes precisiones relativas al plazo y a legitimación para recurrir del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En concreto señala que el recurso fue interpuesto dentro del plazo de nueve meses que habilita el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), debido a que se llevó a cabo una negociación dentro de la comisión bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, que fue comunicada a este Tribunal Constitucional, y en el seno de la cual no se alcanzó acuerdo alguno.

En relación con la legitimación de la Junta de Extremadura para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad manifiesta que su interés no consiste en reivindicar una competencia, sino en depurar el ordenamiento jurídico, en un supuesto en el que existe un punto de conexión material entre la ley estatal objeto de impugnación y el ámbito competencial autonómico, que no resulta discutible, toda vez que el artículo 7.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, dispone que corresponde a los poderes públicos extremeños el favorecimiento de las medidas para el ahorro y la eficiencia energética, y el apoyo a la generación de energías renovables, ejecutando competencias tendentes al fomento del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos de la política económica nacional (art. 9.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura: EAE), y le corresponden asimismo competencias en materia de instalaciones de producción, almacenamiento, distribución y transporte de energías de cualquier tipo en su territorio, incluida la eléctrica cuando el aprovechamiento de ésta no afecte a otras Comunidades Autónomas (art. 9.37 EAE).

Hechas las anteriores precisiones, y antes de desarrollar los motivos de impugnación, realiza una serie de consideraciones generales sobre los diferentes regímenes tarifarios que se establecen en las disposiciones adicional primera y transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010. En la primera se articula un régimen general tarifario, acudiendo a un criterio objetivo, la clasificación por zonas climáticas según la radiación solar media de España, que opera para los productores que hubieran accedido al registro de sus instalaciones en fecha posterior al 29 de septiembre de 2008, es decir, los acogidos al Real Decreto 1578/2008, y cuya aplicación se extiende a todos los productores a partir de 1 de enero de 2014. En la segunda, la única que aparece impugnada, se establece un régimen tarifario transitorio aplicable hasta 31 de diciembre de 2013 a las empresas acogidas al régimen económico regulado en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que fija un único valor de horas equivalentes de referencia con independencia de la zona climática donde se ubiquen las instalaciones fotovoltaicas.

Dicho esto aborda la primera tacha de inconstitucionalidad, la infracción de los artículos 1.1, 14, 9.3 CE que reconocen la interdicción de la discriminación y de la arbitrariedad.

Sostiene el Letrado que la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010 produce una situación discriminatoria en dos sentidos. El primero opera entre quienes se acogieron al régimen económico del Real Decreto 661/2007 y quienes se sujetan al régimen del Real Decreto 1578/2008, debido a que a los primeros se les reconoce un número de horas con derecho a régimen primado muy inferior a los segundos, sin que exista justificación alguna. El segundo se proyecta sobre la distribución de las zonas geográficas en que se encuentran ubicadas las instalaciones, sistema que si bien en sí mismo se considera ajustado de derecho, sin embargo si se comparan las instalaciones sometidas al régimen transitorio con los productores situados en la zona I estos se verán beneficiados, mientras que comparando con las zonas IV y V, que es donde se ubican las instalaciones extremeñas, su régimen sería perjudicial.

A continuación, tras realizar una amplia cita de la doctrina constitucional en relación con el derecho a la igualdad en la ley, concluye que el precepto impugnado vulnera el principio de igualdad en razón a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, afirma que la asignación a las instalaciones fotovoltaicas de horas equivalentes de referencia en función la zona climática constituye un criterio razonable y que también lo es la diferenciación en atención a la tecnología empleada, esto es, el régimen general regulado en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010. Por el contrario califica de injustificada e irrazonable la igualación de todas las plantas de producción fotovoltaica sin diferenciar la zona climática tal como se realiza en la disposición transitoria segunda. Tampoco considera proporcionado discriminar a los productores cuyas plantas están situadas en las zonas climáticas IV y V, que ven reducidos sus derechos económicos en régimen primado frente a los ubicados en la zona I, que los ven incrementados. La denunciada diferenciación se califica de discriminatoria porque carecería de una justificación objetiva y razonable.

Finalmente sostiene que no supera el test de igualdad la diferenciación entre las plantas fotovoltaicas acogidas respectivamente a los regímenes del Real Decreto 661/2007 y del Real Decreto 1578/2008, ya que mientras que las sometidas al primero se ven afectadas por el régimen transitorio hasta 2013 las del segundo no ven limitados sus derechos durante el periodo transitorio.

La segunda tacha de inconstitucionalidad aducida por el Letrado se refiere a la vulneración del principio de solidaridad del art. 138 CE.

En relación con esta queja sostiene que la discriminación expuesta en el apartado anterior también afecta al principio de solidaridad, ya que los productores de energía solar fotovoltaica situados en Extremadura, e incluidos por tanto en las zonas climáticas IV y V, resultan económicamente perjudicados durante el periodo transitorio en comparación con situados en la zona I, que ven sus derechos incrementados. Entiende asimismo que Real Decreto-ley 14/2010 introduce un desequilibrio económico entre regiones, porque prima la producción de energía fotovoltaica en determinados territorios y la restringe otros, como es el caso de Extremadura, lo cual lastra la economía y el desarrollo de la Comunidad Autónoma.

2. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, mediante providencia de 18 de octubre de 2011, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se cumplimentó en el “BOE” núm.262, de 31 de octubre de 2011).

3. Por escrito, presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 2011 el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, dando por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por su parte mediante escrito registrado el 31 de octubre de 2011, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la citada Cámara se personaba en el procedimiento sin formular alegaciones, con remisión del recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

4. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de noviembre de 2011 la Abogada del Estado compareció formulando las siguientes alegaciones.

Antes de entrar en el fondo de las dos lesiones que se achacan formalmente a la norma impugnada realizó unas precisiones introductorias referidas a la competencia y a la legislación estatal en la materia. Comienza invocando la STC 18/2011, que declaró conforme con el orden constitucional la actuación básica del Estado en materia de planificación energética y señaló que las finalidades perseguidas por la normativa básica estatal en esta materia son tanto la garantía del suministro eléctrico como el establecimiento del régimen económico del sector eléctrico. Las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 14/2010 impugnado se adoptaron con carácter urgente para preservar ambas finalidades, en un contexto de crisis y deficiencia tarifaria.

A continuación analiza el contexto en el que se produjo la reforma enjuiciada, partiendo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, que introdujo la liberalización en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, tras lo cual el creciente déficit tarifario produjo graves problemas y por ello el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptaron determinadas medidas en el sector energético y se aprobó el bono social, si bien desde su aprobación se produjeron circunstancias que tuvieron una incidencia directa sobre la previsión del déficit tarifario, como fueron el impacto de la crisis económica, la evolución del precio de los combustibles o las favorables condiciones climatológicas.

Ante esta situación el Real Decreto-ley 14/2010 vino a corregir el desajuste estimado para el año 2010 de las liquidaciones de actividades reguladas, a preservar el impacto futuro de esta medida sobre los consumidores, a ampliar el bono social establecido con efecto de 1 de enero de 2014 y a elevar los límites máximos del déficit que se establecieron en el Real Decreto 6/2009, para los años 2011 y 2012. Pero para alcanzar la eficacia de estas medidas se estimaron imprescindibles otras complementarias dirigidas a los productores del régimen especial que estaban en el origen de una parte importante del déficit, si bien el sector de la energía solar fotovoltaica era el único de los grandes sectores de energías renovables que no había llegado a un acuerdo con el fin de asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema eléctrico.

Así la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2010 detalló las medidas regulatorias dirigidas a los productores de régimen especial, justificando la inclusión entre las mismas del ajuste de retribución de las fotovoltaicas, y en concreto señaló que “teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento de las instalaciones fotovoltaicas, y salvaguardando el principio de suficiencia de su retribución, por la especial incidencia que los desvíos en las previsiones de generación de esta fuente energética producen en el déficit tarifario, se establece con carácter general la posibilidad de limitar las horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado que tengan reconocido. De este modo se fijan expresamente dichos valores de referencia de acuerdo con los valores utilizados para el cálculo de su retribución establecidos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 y los reflejados en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, teniendo en cuenta la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el. Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Paralelamente”.

Por ello la limitación de horas equivalentes en función de las zonas climáticas se estable con carácter inmediato para las instalaciones acogidas al Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, y su aplicación se generaliza también para las instalaciones acogidas al régimen previsto en la disposición transitoria segunda a partir de 1 de enero de 2014. Al objeto de paliar el cambio de retribución se estableció un breve período transitorio (2011-2013) para una mejor adaptación a la nueva situación creada. Como cualquier norma de derecho transitorio el legislador equilibró la inmediata aplicación de la nueva normativa, sin alcanzar irrazonablemente a situaciones que han adquirido un cierto grado de consolidación. El Real Decreto-ley 14/2010 adoptó así lo que consideró un criterio razonable y proporcionado, limitando para los tres años inmediatos las horas con derecho a percibir la tarifa a las previstas en el plan de energías renovables 2005-2010.

Una vez establecido el marco en el que se adoptó la disposición recurrida, formula sus alegaciones contestando a la aducida vulneración de los principios de igualdad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad.

Razona primero que el simple hecho de que se modifique un régimen jurídico no lo transforma en arbitrario, injustificado y vulnerador de los derechos fundamentales, ni tampoco lo es la disminución de las primas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que la Ley del sector eléctrico asegura a las empresas una rentabilidad razonable, pero no la intangibilidad de un determinado régimen ni la permanencia indefinida en el mismo, y si bien puede resultar necesario establecer medidas transitorias de adaptación al nuevo sistema para las instalaciones ya existentes, en modo alguno llega dicha exigencia al extremo de respetar el régimen anterior sin el menor cambio. Por el contrario los regímenes transitorios se caracterizan una progresiva adaptación al nuevo sistema.

La medida transitoria adoptada por el Real Decreto-ley 14/2010 consiste en limitar, durante el periodo 2011 a 2013, las horas de funcionamiento con derecho a prima de las plantas fotovoltaicas acogidas al régimen retributivo del Real Decreto 661/2007, vendiendo la producción excedente en el mercado mayorista. Pero como compensación disfrutan de tres años más con derecho a prima, que fueron ampliados a dos años más por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. Así se mantiene e incluso incrementa la rentabilidad razonable de las inversiones, ya que los ingresos de los tres años adicionales son superiores al recorte producido en los tres años de aplicación de la disposición transitoria.

En definitiva la reducción temporal de primas ni resultar arbitraria ni pone en riesgo la viabilidad futura de las instalaciones, porque mantiene el volumen de entrada de los ingresos en los tres años sucesivos, con un flujo de caja de 2.000 millones de euros anuales, por lo que mantiene la rentabilidad razonable, compensando los años de disminución de ingresos con la ampliación del periodo con derecho al cobro de la tarifa primada tal como recoge la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010.

Añade que la parte demandante denuncia arbitrariedad pero sin aportar elementos justificativos y acreditativos de tal suposición, y que no puede considerarse arbitrario un criterio que parte de datos objetivos como los utilizados por el Real Decreto-ley 14/2010 para adoptar las medidas cuestionadas. Entre estos datos cita que el sobrecoste del régimen especial había sido cuantificado para 2010 en 5.888 millones de euros y que el peso del sector fotovoltaico en los costes del sistema resulta especialmente elevado, pues absorbe el 40 por 100 del sobrecoste cuando solo representa el 6 por 100 de la producción de las renovables. Además las horas medias de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas con respecto a las previstas en el plan de energías renovables 2005-2010 se han incrementado notablemente en los últimos tres años, lo que lleva asociado una rentabilidad media por encima de lo previsto como razonable. Finalmente el fotovoltaico que era el único de los sectores que no había llevado a cabo una contribución a la reducción del régimen de tarifa.

Por todo ello concluye que la finalidad y el sentido de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 14/2010 quedan suficientemente explicitados, y dado que la distinción de trato que suponen los cambios normativos se funda en una justificación objetiva y razonable, los mismos no pueden tacharse de arbitrarios. En definitiva el cambio normativo que afecta al régimen retributivo, que se haya en función de factores de política económica de muy diverso signo, no vulnera los principios de igualdad, no discriminación e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En opinión de la Abogacía del Estado tampoco se habría producido la segunda vulneración aducida por la parte recurrente, esto es, la referida al principio de solidaridad territorial.

Razona sobre la procedencia de aplicar a las instalaciones fotovoltaicas una determinada limitación de horas de funcionamiento, justificando que constituye una medida específica que el Estado ha adoptado en ejercicio de sus competencias en la materia (art. 149.1.13 y 25 CE). Se trata así de un supuesto de sucesión normativa en la que el desigual tratamiento de los sometidos a uno u otro régimen es natural consecuencia de la libertad del legislador de configurar la realidad y de la necesaria evolución del ordenamiento jurídico y el art. 14 CE no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos (SSTC 70/1983, 103/1984, 121/1984, 119/1987, 128/1989 y 88/1991).

El plan de energías renovables 2005-2010, elaborado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, IDAE, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros, vincula la generación eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica a la disposición del recurso solar, estableciendo un mapa orientativo de la cantidad de energía media diaria por unidad de superficie (irradiación) en España según cinco zonas climáticas. Por tanto no existiría incongruencia entre las disposiciones adicionales primera y transitoria segunda. Además la medida de limitar durante el periodo 2011-2013 las horas de funcionamiento con derecho a prima de las plantas sometidas al Real Decreto 661/2007, hace referencia al plan de energías renovables 2005-2010.

La procedencia de aplicar la zonificación climática establecida en el código técnico de edificación a la limitación horaria impuesta a las instalaciones fotovoltaicas en el Real Decreto-ley 14/2010, ha de partir de la consideración de que, si bien la finalidad de ambas normas es diferente, una y otra persiguen determinar la cuantificación del recurso solar a efectos de su aprovechamiento en instalaciones solares fotovoltaicas.

Concluye que no hay una discriminación constitucionalmente reprochable, ni mucho menos una absoluta carencia de razonabilidad. La cuantificación del recurso solar a efectos de su aprovechamiento en instalaciones fotovoltaicas atiende tanto a la limitación de horas aplicable al periodo 2011-2013 como a la definición de las zonas climáticas que contiene el código técnico de edificación. El propio anexo XII del Real Decreto 661/2007 venía a recoger los perfiles horarios para instalaciones fotovoltaicas que no dispongan de medida horaria, teniendo en cuenta para ello cinco zonas climáticas según la radiación solar media de España, establecidas en el Real Decreto 314/2006.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Letrado de la Junta de Extremadura, en representación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación, de interdicción de la arbitrariedad y de solidaridad interterritorial de los arts. 1.1, 14, 9.3 y 138 CE.

La Abogada del Estado propone la desestimación íntegra del recurso, al entender que el precepto impugnado resulta conforme con la Constitución.

2. Comenzamos recordando que recientemente en la STC 96/2014, de 12 de junio, este Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre. También en idéntico sentido nos hemos pronunciado en la STC 109/2014, de 26 de junio, en el recurso interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana, contra la disposición transitoria segunda del mismo Real Decreto-ley 14/2010. El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura al igual que en recurso anterior interpone su recurso únicamente contra la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, si bien a diferencia de los recursos anteriores en el presente recurso no se aduce por la parte recurrente la vulneración del art. 86.1 de la Constitución, esto es, la única tacha de inconstitucionalidad que ha sido examinada por el fondo en los referidos pronunciamientos.

En estas SSTC 96/2014, de 12 de junio, y 109/2014, de 26 de junio, tras valorar el alcance de las numerosas reformas legislativas sufridas por los preceptos recurridos del Real Decreto-ley 14/2010, hemos llegado a la conclusión de que ninguno de ellos se encontraba vigente en el momento de resolver el recurso de inconstitucionalidad, y lo mismo hemos de reiterar ahora.

En concreto señalamos en el fundamento jurídico 3 c) de la STC 96/2014, de 12 de junio, que “la norma que más repercusión ha tenido sobre su objeto es el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, ya que además de establecer un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de generación de energía renovable, derogó expresamente el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, así como el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología. En definitiva perdieron su vigencia las dos normas que permitían a las empresas fotovoltaicas acogerse al régimen retributivo primado en función de su fecha de inscripción. Estos Reales Decretos eran precisamente los que regulaban los regímenes retributivos que fueron limitados por las medidas reguladas en las disposiciones del Real Decreto-ley 14/2010 objeto del presente recurso. Se instaura, por consiguiente, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, un nuevo régimen económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, y por tanto para las fotovoltaicas que ahora nos ocupan.

Finalmente la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, ha establecido un nuevo sistema de retribuciones, que da continuidad al que había sido regulado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, derogando ya expresamente el sistema instaurado por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Con la entrada en vigor de esta ley desaparece la distinción entre el régimen ordinario y el especial, y con él las disposiciones reguladoras del llamado régimen especial al que estaban sometidos los productores de las energías renovables. Por lo que aquí interesa, la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico también se deroga expresamente”.

Por otro lado el nuevo sistema retributivo iniciado por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, y asumido por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, requería del necesario desarrollo reglamentario que también se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, con el que cesó además la aplicación transitoria de los Reales Decretos 661/2007 y 1578/2008.

Todo ello nos llevó a concluir en las SSTC 96/2014, de 12 de junio, y 109/2014, de 26 de junio que ninguna de las disposiciones impugnadas se encontraba en vigor en el momento de resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia así como por la Abogada de la Generalitat Valenciana y lo mismo es trasladable al presente recurso de inconstitucionalidad.

En relación con los recursos de inconstitucionalidad, que se fundamenta en motivos de inconstitucionalidad que no tienen carácter competencial, como sucede ahora, este Tribunal ha sostenido que, al tratarse de un recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida de vigencia del precepto legal impugnado determinará, como regla general, la pérdida de objeto del recurso cuando determine “la exclusión de toda aplicabilidad de la ley” (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 2; y 223/2012, de 19 de noviembre, entre otras muchas), pues, como se afirma en las Sentencias citadas, citando a su vez, jurisprudencia constitucional, “carece de sentido, en el seno de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad’ (SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2)”.

La pérdida de vigencia del precepto impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad, como se acaba de exponer, de acuerdo con nuestra doctrina hace que se extinga el objeto del presente recurso.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguido el recurso de inconstitucionalidad número 5150-2011 promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 201/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:201A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la acumulación del recurso de inconstitucionalidad 2037-2014 al 6868-2011, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón.

Acumulación de recursos de inconstitucionalidad, procedencia.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de diciembre de 2011 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón.

2. Por providencia de 17 de enero de 2012 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente de Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”.

3. El Presidente del Senado comunicó mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 1 de febrero de 2012 que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. Por escrito registrado el mismo día el Presidente del Congreso de los Diputados se expresó en iguales términos.

4. El 9 de febrero de 2012 el Letrado de las Cortes de Aragón se personó en el proceso, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 13 de febrero de 2012. Las alegaciones de las Cortes de Aragón, solicitando la desestimación del recurso, se registraron el día 27 de febrero de 2012.

5. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que ostenta del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, presentó sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso, el día 15 de febrero de 2012.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 2014 el Abogado del Estado, en nombre de la Presidenta del Gobierno en funciones, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón.

7. Por providencia de 6 de mayo de 2014 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Presidenta del Gobierno en funciones y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la disposición adicional sexta del Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y “Boletín Oficial de Aragón”.

8. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 19 de mayo de 2014 que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. Por escrito registrado el día 28 de mayo de 2014 el Presidente del Senado se expresó en iguales términos.

9. Por escrito registrado el 23 de mayo de 2014 el Letrado de las Cortes de Aragón se personó en el proceso, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que le fue concedida mediante providencia del Pleno de 27 de mayo de 2014. Las alegaciones de las Cortes de Aragón, solicitando la desestimación del recurso, se registraron el día 16 de junio de 2014.

10. El 6 de junio de 2014 la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que ostenta del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, presentó sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso.

11. Por providencia de 24 de junio de 2014, el Pleno acordó oír al Abogado del Estado y a las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Aragón para que en el plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la posible acumulación al presente procedimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 2037-2014.

12. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón manifestó, en escrito registrado el día 9 de julio de 2014, su conformidad con la acumulación. Por escrito registrado el día 10 de julio de 2014 el Abogado del Estado consideró justificada la acumulación. El Letrado de las Cortes de Aragón, mediante escrito de fecha 11 de julio, expresó su conformidad con la acumulación.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite, de oficio o a instancia de parte, previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. Se establecen, pues, dos requisitos diferentes que han de concurrir necesariamente de manera simultánea para que proceda dicha acumulación: por un lado, la conexión entre los objetos de los procesos de que se trate; por otro, que tal conexión sea relevante en relación con su tramitación y decisión unitarias, o, lo que es lo mismo, que la referida conexión justifique la unidad de tramitación y decisión (por todos, ATC 78/2013, de 9 de abril).

En el presente caso existe entre los recursos de inconstitucionalidad registrados con los números 6868-2011 y 2037-2014 una indudable conexión que además es relevante para su tramitación y decisión unitaria pues las partes son las mismas y versan sobre el mismo asunto relativo a la delimitación de competencias en materia de atribución de bienes vacantes por lo que resulta conveniente acordar su unidad de decisión.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 2037-2014 al recurso de inconstitucionalidad núm. 6868-2011.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 202/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:202A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho.

Inadmite una recusación en el recurso de amparo 3930-2012, promovido por don Arnaldo Otegi Mondragón y don Arkaitz Rodríguez Torres en causa penal.

Ilegalización de partidos políticos. Intervención del Ministerio Fiscal. Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional: causas de abstención y recusación de magistrados del Tribunal Constitucional; participación en el asunto objeto del proceso, deniega. Terrorismo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 27 de junio de 2012 en el Registro General del Tribunal, don Arnaldo Otegi Mondragón, don Arkaitz Rodríguez Torres, doña Sonia Jacinto García y doña Miren Zabaleta Tellería interpusieron recurso de amparo, registrado con el núm. 3930-2012, contra la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de fecha 7 de mayo de 2012, recaída en el recurso de casación núm. 11772-2011, que fue formulado contra la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de fecha 16 de septiembre de 2011, en el rollo núm. 95-2009.

2. El 15 de julio de 2014 dos de los demandantes de amparo —don Arnaldo Otegi Mondragón, y don Arkaitz Rodríguez Torres— presentaron un escrito solicitando la abstención, y en su defecto promoviendo la recusación, del Magistrado de este Tribunal Constitucional Excmo. Sr. don Antonio Narváez Rodríguez, alegando la concurrencia de la causa de recusación núm. 13 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), consistente en “haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de las cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo”.

La falta de imparcialidad vendría dada por haber ejercido el Excmo. Sr. Narváez como Fiscal del Tribunal Supremo y haber intervenido en dicha condición en el incidente de ejecución de la Sentencia de fecha 27 de marzo de 2003, dictada por la Sala del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo, presentando demanda incidental con objeto de que se denegara la inscripción como partido político de la organización Sortu por ser tal organización continuadora y sucesora de las formaciones políticas ilegalizadas en aquella sentencia.

Sostienen los recusantes que el referido Magistrado ha tenido relación directa con el objeto de discusión de este recurso, ha analizado los documentos, las pruebas y ha valorado las mismas, por lo que tiene una opinión formada sobre el recurso que se enjuicia. A tal efecto, ofrece la demanda una lista de pasajes de aquella demanda incidental que contienen referencias al Sr. Otegi, así como a Bateragune, en la que se reproducen informes de la Guardia Civil del año 2011, entre otros, así como informaciones generales sobre actividades públicas del recurrente, que en la demanda referida se encuadran en el análisis de la sucesión de las distintas organizaciones políticas provenientes del ámbito de la ilegalizada Batasuna.

La fundamentación jurídica en que se basa el incidente de recusación se concreta en la invocación de la doctrina que se contiene, entre otras, en las siguientes resoluciones judiciales: Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2014 dictado en el recurso núm. 78-2013; ATC (Pleno) de 19 de abril de 2007; la STC 157/1993, de 6 de mayo, y los AATC de 20 de noviembre de 2002 y 20 de febrero de 2003.

Para los recusantes faltaría la necesaria imparcialidad en la actuación del hoy Magistrado de este Tribunal cuando desempeñaba el cargo de Fiscal y promovió la demanda incidental ante la Sala del art. 61 del Tribunal Supremo y tras referirse a la doctrina de este Tribunal en las SSTC 60/1995 y 299/1994, así como a la STS, Sala Segunda, de 9 de octubre de 1995, concluyen solicitando:

1) La abstención del Magistrado Excmo. Sr. don Antonio Narváez Rodríguez y subsidiariamente por formulado incidente de recusación y, en su día, se dicte resolución que acuerde que dicho Magistrado quede separado de la Sala que ha de resolver el recurso de amparo constitucional.

2) Acompañan como doc. núm. 1 la demanda interpuesta por el Excmo. Sr. Narváez ante la Sala del art. 61 del Tribunal Supremo para la no inscripción de Sortu como partido político y como doc. núm. 2 copia del “Boletín Oficial del Estado” donde aparece el nombramiento del Excmo. Sr. Narváez como Magistrado de este Tribunal.

3) En el momento de presentar el escrito no dispone la parte del poder especial, a pesar de haber llevado a cabo todos los trámites solicitados por la prisión, lo que entienden no debe constituir impedimento para ejercitar los derechos correspondientes, acompañando poder general y en cuanto reciban el poder especial se comprometen a presentarlo ante el Tribunal.

El día 22 de julio de 2014 fue presentado el poder especial ante este Tribunal.

II. Fundamentos jurídicos

1. La representación procesal de don Arnaldo Otegi Mondragón y de don Arkaitz Rodríguez Torres solicitan la abstención, y en su defecto promueven la recusación, del Magistrado de este Tribunal Constitucional Excmo. Sr. don Antonio Narváez Rodríguez al apreciar que concurre en él la causa consistente en “haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de los cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo” prevista en el art. 219-13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), cuya aplicación a los Magistrados constitucionales viene propiciada por el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

La parte recusante ha subsanado la ausencia de poder especial y procede, por ello, entrar a resolver el fondo del asunto.

2. Siendo la abstención una actuación procesal cuya realización compete exclusivamente a la iniciativa del Magistrado que se considere incurso en alguna de las causas legales establecidas al efecto, sólo cabe valorar el escrito presentado desde su vertiente de pretensión recusatoria.

En relación con los presupuestos procesales de admisibilidad de la recusación, debe recordarse que, tal y como establece el primer párrafo del art. 223.1 LOPJ, “la recusación deberá proponerse tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde, pues, en otro caso, no se admitirá a trámite”.

En este caso, la recusación se promueve en plazo que no excede del de diez días fijado en el art. 223.1 LOPJ, que por vía de analogía resulta de aplicación al presente, tomando como *dies a quo* la fecha de nombramiento del Magistrado al que se recusa.

3. Respecto de la recusación de los Magistrados de este Tribunal, hemos reiterado que el art. 165 CE remite a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) la regulación, entre otros extremos, del funcionamiento de este Tribunal y del estatuto de sus miembros. Por su parte, el art. 22 LOTC dispone que sus Magistrados ejercerán su función de acuerdo, entre otros principios, con el de imparcialidad, a cuyo aseguramiento obedecen precisamente las causas de recusación y abstención.

A diferencia de lo que acontece en otros ordenamientos, nuestra Ley Orgánica no regula por sí misma las causas de recusación de los Magistrados del Tribunal, sino que se remite a las que son aplicables a los Jueces y Magistrados de la jurisdicción ordinaria. En efecto, esta previsión del art. 80 LOTC se contiene, a falta de una regulación expresa, en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y en la Ley de enjuiciamiento civil (LEC). Así pues, y en virtud, a su vez, de la remisión del art. 99.2 LEC a la Ley Orgánica del Poder Judicial, las causas de abstención y de recusación de los Magistrados del Tribunal Constitucional son, en la actualidad, las enumeradas en el art. 219 LOPJ, en la redacción establecida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

Ahora bien, la naturaleza singular de este Tribunal y de los procesos constitucionales que examina nos ha llevado a una jurisprudencia muy rigurosa en la apreciación de las causas de recusación y abstención de que se trata. Hemos afirmado que la enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado, de suerte que “los motivos de recusación han de subsumirse necesariamente en algunos de aquellos supuestos que la ley define como tales” (SSTC 69/2001, de 17 de marzo, FJ 21; y 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1; citadas en ATC 61/2003, de 19 de febrero, FJ 1). Por otra parte en el escrito en el que se proponga una recusación se debe expresar “concreta y claramente la causa de recusación” prevista por la ley, sin que “baste afirmar un motivo de recusación; es preciso expresar los hechos concretos en que la parte funde tal afirmación y que estos hechos constituyan —en principio— los que configuran la causa invocada” (ATC 109/1981, de 30 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido, AATC 115/2002, de 10 de julio, FJ 1; 80/2005, de 17 de febrero, FJ 3, 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2).

Nuestra jurisprudencia también ha destacado que la composición específica de este Tribunal Constitucional, cuyos Magistrados no son susceptibles de sustitución, conduce a una interpretación estricta o no extensiva de las causas de recusación o abstención previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (STC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 8). En efecto, “en la medida en que las causas de recusación permiten apartar del caso al juez predeterminado por la ley, la interpretación de su ámbito ha de ser restrictiva y vinculada al contenido del derecho a un juez imparcial” y esta “interpretación restrictiva se impone más aún respecto de un órgano, como es el Tribunal Constitucional cuyos miembros no pueden ser objeto de sustitución” (AATC 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2; 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 3; 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2; y 387/2007, de 16 de octubre, FJ 4), pues “existe un interés constitucional prevalente en mantener, salvo que resulte imposible, la composición del Pleno de este Tribunal en los términos establecidos directa y categóricamente por la propia Constitución, en su art. 159” (AATC 456/2006, de 14 de diciembre, FJ 2; 289/2007, de 19 de junio, FJ 2; y 387/2007, de 16 de octubre, FJ 2).

De ahí que también hayamos destacado, vinculada con la imposibilidad de sustitución de los Magistrados del Tribunal Constitucional, la necesidad de que la aplicación del régimen de recusación y abstención no conduzca a resultados absurdos y gravemente perturbadores al alzarse como un obstáculo insalvable para que el Tribunal Constitucional cumpla las funciones que constitucionalmente tiene asignadas por imposibilidad de quedar legalmente conformado (AATC 80/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2; y 387/2007, de 16 de octubre, FJ 2).

4. En este caso, el escrito de recusación invoca la causa 13 del art. 219 LOPJ derivado de la intervención del Magistrado que se recusa en su condición de Fiscal en un incidente de ejecución de la Sentencia 1/2003 de fecha 27 de marzo, dictada por la Sala del art. 61 LOPJ, en los Autos acumulados 6/2002 y 7/2002 de ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, solicitando que, en aplicación del art. 12.1 b) de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, se declarara la improcedencia de la inscripción del partido político SORTU, por ser continuidad o sucesión del partido político declarado ilegal y disuelto Batasuna.

Debe advertirse que dicha intervención se produjo en un proceso de aplicación de las previsiones de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP) relativas a la denegación de inscripción de una organización política que resulte ser continuación de otra previamente ilegalizada, previsiones que afectan a colectivos u organizaciones que soliciten la inscripción en el Registro de partidos políticos. Tales previsiones se sitúan en un plano bien distinto al que resulta propio del enjuiciamiento penal de una persona determinada, cuya conducta individual es la que debe subsumirse en un concreto tipo delictivo y en particular en lo que afecta al caso que enjuiciamos, debe poder subsumirse en el tipo delictivo de integración en grupo terrorista.

Por otra parte, la demanda incidental de la Fiscalía de la que trae causa la petición de recusación del magistrado referido, es posterior en casi dos años a la apertura del proceso penal contra los recurrentes, que terminará en la condena de los mismos recurrentes por pertenencia a grupo terrorista.

En la demanda incidental presentada por el Fiscal en el citado procedimiento de ejecución se aducían hechos diferenciados a los aquí debatidos con la finalidad de poner en cuestión el proceso de sucesión de la organización Sortu respecto de las organizaciones ilegalizadas en la Sentencia de 27 de marzo de 2003.

En efecto, el Fiscal en la demanda incidental, acompañada como doc. 1 al escrito de abstención y subsidiaria recusación, comienza recordando lo afirmado en la Sentencia de 27 de marzo de 2003 en relación con los partidos políticos Batasuna, Euskal Herritarrok y Herri Batasuna, que no eran más que el instrumento del designio de la organización terrorista ETA de estar presente a través de ellos en las instituciones públicas representativas, con la creación del nuevo partido político Sortu, cuya no inscripción en el registro de partidos políticos se pretendía.

A continuación, y por ser relevante para el buen entendimiento de numerosos documentos que acompañaba a aquella demanda, el Fiscal expuso la identidad sustancial entre Batasuna y la denominada Izquierda Abertzale, pues aun siendo ésta un movimiento político y social de izquierdas favorable a la independencia del País Vasco, es utilizada esta denominación en los documentos internos tanto de la organización terrorista ETA como de Batasuna para referirse a la realidad orgánica y funcional de esta última, que por razón de su ilegalización y para poder llevar a cabo sus nuevos designios ha prescindido la mayor parte de las veces de esta última denominación.

Pues bien, a partir de la anterior consideración preliminar, va analizando el Fiscal diversos documentos de carácter estratégico de la Izquierda Abertzale/Batasuna que ponen de manifiesto la voluntad de crear un nuevo partido político para poder concurrir a las elecciones municipales y forales de mayo de 2011. Destaca especialmente el documento denominado “Zutik Euskal Herria” en el que se expresa que “en el futuro la Izquierda Abertzale deberá disponer de una formación política legal para la intervención político-institucional, así como para participar en la mesa de partidos políticos…”. Esta nueva fuerza que se quiere crear, y que se presenta en determinados documentos como “refundación de Batasuna”, se la denomina con frecuencia la nueva “Unidad Popular/Herritar Batasuna”.

El Fiscal destaca el acto público protagonizado por la Izquierda Abertzale/Batasuna en el hotel “Tres Reyes” de Pamplona, donde se presentó el documento titulado “Hacia un nuevo proyecto político y organizativo”, que es en gran medida coincidente con el denominado “Zutik Euskal Herria” y examinaba el apoyo de la organización terrorista ETA al nuevo designio a través de sus documentos, entrevistas y comunicados, que forman parte de un proceso histórico notoriamente conocido.

En cuanto a Sortu, su conclusión era que el nuevo partido que la Izquierda Abertzale/Batasuna, arropada por la organización terrorista ETA venía anunciando, se constituyó como su sucesora operativa. Sus estatutos habrían sido elaborados por dirigentes de Batasuna con el propósito de eludir la Ley Orgánica de partidos políticos y como tales fueron presentados ante numerosos antiguos responsables de dicha formación política ilegalizada y de algunos miembros de la banda terrorista ETA en situación de libertad provisional en el palacio Euskalduna de Bilbao el 7 de febrero de 2011.

Se analizan posteriormente en la demanda, de forma pormenorizada, los estatutos tratando de poner de manifiesto sus vínculos con los partidos anteriormente ilegalizados o con la organización terrorista ETA.

Especial importancia dio el Fiscal a la expresión introductoria de los estatutos de “impulso del proceso democrático”, afirmación que no es meramente retórica, sino que expresa un mensaje, que califica de criptográfico, de una de las ideas básicas en las que Batasuna y ETA han venido coincidiendo y que propugnan en sus comunicados y documentos a lo largo de los últimos años.

Finalmente, se analizó en la demanda del Ministerio Fiscal la no condena inequívoca de la violencia por parte de Sortu, bien en sus comunicados, bien en la concreta actuación de alguno de sus promotores, así como la falta de reacción de la organización terrorista ETA ante su formal rechazo de la actividad terrorista, en particular la de ETA, a diferencia de lo que ha ocurrido con otros partidos situados en el contexto social y político de la izquierda abertzale, como es el caso de Aralar.

En sus consideraciones jurídicas, el Ministerio público recordó la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 7 de diciembre de 2006, caso *Linkov contra la República Checa*), según la cual el ejercicio de los derechos fundamentales que confluyen en el ámbito de desenvolvimiento colectivo del asociacionismo político, tiene como únicos límites las exigencias de todo sistema democrático de respeto a los derechos fundamentales y a los principios democráticos, sirviéndose en exclusiva de métodos pacíficos, con proscripción radical de la violencia.

Partiendo de este enunciado, y en referencia al supuesto de autos, señaló el Fiscal que mientras subsista la organización terrorista ETA, Batasuna no puede “reconstituirse”, ni con su nombre ni con ningún otro, si por “reconstitución” se entiende la mera reinscripción o la inscripción de una nueva formación política en el Registro de partidos políticos, sin alterar ninguno de los elementos esenciales que caracterizaban a dicha organización cuando fue disuelta. Ello da pie, de manera automática e inevitable, a una nueva aplicación del art. 12.3 LOPP, a través de un incidente de ejecución de la Sentencia de 27 de marzo de 2003, pues, para el Ministerio público, el proyecto de partido que pretendía su inscripción no era más que el fruto elaborado hasta en sus aspectos más formales, incluidos los estatutos, y definitivamente aprobado por la denominada “Comisión de Dirección” o “Bateragune” de Batasuna y, además, avalados con su silencio por ETA.

Para probar su anterior afirmación el Fiscal detalla minuciosamente los diferentes indicios acreditados que apuntalan su conclusión. Son los siguientes: a) Los propios estatutos de SORTU, elaborados a impulso y dirección de Batasuna; b) La creación íntegra del nuevo proyecto de partido por Batasuna; c) Los actos de presentación del nuevo partido tanto en el hotel “Tres Reyes” de Pamplona como en el palacio Euskalduna de Bilbao; d) Las circunstancias que rodearon el acto de presentación del nuevo partido en el Parlamento Europeo en Bruselas; e) El apoyo de ETA a las iniciativas de Batasuna en pos del nuevo proyecto político; f) La actitud renuente de Sortu/Batasuna frente a los actos terroristas de ETA y la posición de ésta frente a dicha actitud.

Concluía el Fiscal su alegato solicitando de la Sala del art. 61 LOPJ que declarase que la organización política denominada Sortu, cuya inscripción en el Registro de partidos políticos del Ministerio del Interior se pretendía por sus promotores, no podía constituirse como tal partido político por ser continuadora y sucesora de las formaciones políticas ilegalizadas.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal en aquella demanda incidental no valoraba los indicios en cuya virtud el Sr. Otegi y los demás habían sido acusados y estaban en prisión, que es el objeto del recurso de amparo 3930-2012, consistente, con fundamento en el art. 24 CE, en verificar la racionalidad del juicio inferencial alcanzado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el recurso de casación 11772/2011.

5. Así, esta desconexión queda puesta de manifiesto en la Sentencia dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 7 de mayo de 2012, objeto de este recurso de amparo que en su fundamento jurídico preliminar expresa “debemos tener presente desde el inicio que el objeto del juicio no alcanza al debate político y estratégico en el seno de la Izquierda Abertzale, actividad que no corresponde analizar a la jurisdicción, sino la ejecución por los acusados del plan diseñado por una organización terrorista, que no ha depuesto las armas, como integrantes de la misma. Serán autores, en su caso, del delito calificado por la acusación por pertenecer a la organización terrorista, no por desarrollar la acción política programada”.

Más aún, en el fundamento jurídico cuarto, 3 a) de la misma Sentencia penal se afirma expresamente que la Audiencia Nacional no fundamentó su condena en “la creación de partidos políticos y agrupaciones electorales como Sortu y Bildu, sino sobre un conjunto de elementos anteriores. Por tanto, no cabe adentrarse ahora en su estudio”.

Resulta así patente la desconexión entre ambos procesos, de modo que la creación del partido político Sortu y por tanto la relación que con el mismo hubiesen podido tener hipotéticamente los recusantes no fue tomada en consideración, sino expresamente excluida, en el enjuiciamiento penal de los hechos de los que trae causa el presente proceso de amparo, resultando de lo actuado los siguientes aspectos esenciales:

a) Cuando el Fiscal citó en la demanda incidental a Arnaldo Otegi no reflejó más que un hecho objetivo constatado en el sumario judicial 56-2009 y en dicho sumario se contienen referencias a los siguientes documentos:

1) A los folios 11 a 14 se alude a un documento elaborado por ETA relativo a la nueva estrategia independentista, que fue intervenido al responsable político de ETA al ser detenido en París el 10 de abril de 2009.

2) A los folios 17 a 18 se alude a Bateragune que diseñó el proyecto de un bloque popular independentista y al folio 19 se dice que Uzabiaga y Otegi eran miembros de Bateragune y fueron detenidos e ingresados en prisión en el sumario 56-2009.

Estos documentos tienen un origen externo al proceso penal aquí cuestionado.

b) La pertenencia de Arnaldo Otegi y de Arkaitz Rodríguez a Bateragune es indiferente en la cuestión planteada y así se infiere de la lectura del Auto de 30 de marzo de 2011, dictado por la Sala Especial del artículo 61 del Tribunal Supremo, con ocasión de dicha demanda incidental promovida por el Ministerio Fiscal en el procedimiento de ejecución 1-2003 dimanante de los Autos acumulados 6/2002 y 7/2002, que señala como documento núm. 65, incorporado a la demanda, las declaraciones de Arnaldo Otegi ante la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la vista oral celebrada los días 11 y 12 de noviembre de 2010 y las declaraciones de Arnaldo Otegi Mondragón, miembro de la Mesa Nacional de Batasuna al diario “Gara” y publicado el 12 de enero de 2011 (anexo 13 del informe de la Comisaría General de Información de 16 de febrero de 2011).

Estas referencias contenidas en la demanda incidental aportada como doc. 1 no hacían sino reproducir manifestaciones hechas públicamente por dichas personas y conocidas en los medios de comunicación, carentes de significación respecto de su conducta personal en cuanto a su pertenencia a la organización terrorista, ya que se invocaban como expresión de conocidas opiniones de miembros significados de la Izquierda Abertzale sobre la naturaleza y fines de un nuevo partido y con proyección exclusiva en la procedencia de su legalización.

Esta cita iba acompañada de otras muchas manifestaciones públicas de otros miembros de la Izquierda Abertzale sobre la misma cuestión y que, por igual, trascendieron a los medios de comunicación social.

El Voto particular formulado en dicho Auto no contiene referencia alguna ni a don Arnaldo Otegi ni a don Arkaitz Rodríguez.

c) En las Sentencias recurridas en el amparo constitucional 3930-2012 dictadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (rollo 95-2009) y por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el recurso de casación 1173-2011, no se contiene declaración alguna sobre la pertenencia de don Arnaldo Otegi y don Arkaitz Rodríguez a la organización Baterugone una vez analizado el antecedente de hecho primero de la última de las Sentencias invocadas.

d) También hay que subrayar que la intervención del entonces Fiscal Excmo. Sr. Narváez al redactar la demanda incidental de ejecución se produce en 2011, dos años después de decretarse la privación de libertad de don Arnaldo Otegi, lo cual demuestra que la referencia a la pertenencia a Bateragune no era sino reflejo de unos hechos recogidos en el sumario y conocidos públicamente, sin haberse obtenido entonces una resolución definitiva, por estar inacabado el proceso penal que dio lugar a este recurso de amparo.

6. Hemos subrayado que para que un Magistrado pueda ser apartado del conocimiento de un asunto concreto, es preciso que existan dudas objetivamente justificadas, es decir, exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que hagan posible afirmar fundadamente que el Magistrado no es ajeno a la causa o permitan temer que, por cualquier relación con el caso concreto, no va a utilizar como criterio de juicio el previsto en la ley, sino otras consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico. Por tanto, no basta con que las dudas o sospechas sobre su imparcialidad surjan en la mente de quien recusa, sino que es preciso determinar caso a caso si las mismas alcanzan una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas [por todas, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 69/2001, de 17 de marzo, FFJJ 14 a); y 16; 5/2004, de 16 de enero, FJ 2; y ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 3; así como SSTEDH de 28 de octubre de 1998, caso *Castillo Algar c. España*, § 45; y de 17 de junio de 2003, caso *Pescador Valero c. España*, § 23].

En el caso examinado, la previa intervención del Magistrado como Fiscal en el año 2011 en un proceso de ilegalización dirigido contra una determinada organización política en ejecución de una sentencia firme, no permite razonablemente apreciar dudas sobre la imparcialidad del Magistrado en el enjuiciamiento de este proceso constitucional, puesto que se trata de examinar en el año 2014 un recurso de amparo contra una sentencia penal, dirigido contra personas determinadas, y que condena por la comisión de un delito, consistente en la integración o pertenencia a banda armada, cuestión no conexa, como ya hemos subrayado, con el proceso de sucesión de Batasuna seguido por la organización Sortu y a los efectos de su inscripción en el registro de partidos políticos.

7. Además, en este punto procede subrayar que la actuación profesional del Excmo. Sr. Narváez Rodríguez no tuvo lugar a título propio sino en su calidad de Fiscal, esto es, como integrante del Ministerio Fiscal, institución cuyos miembros ejercen su función conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad (art. 2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal).

En efecto, los Fiscales “actúan siempre en representación del Ministerio Fiscal bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General del Estado” (arts. 22.2 y 5, y 23 de la Ley del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal). Por esta razón y sin perjuicio de que puedan abstenerse o ser apartados del caso por su superior jerárquico, el art. 28 de la Ley del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal establece que “los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser recusados”, lo cual obedece a la lógica de que en nuestro ordenamiento no es el Fiscal individualmente considerado, sino el Ministerio Fiscal como institución, el que en cada caso promueve la acción de la justicia ante los tribunales, de forma que cuando un miembro del Ministerio Fiscal formula una petición procesal no está comprometiendo su particular criterio.

De este modo, cuando el Excmo. Sr. Narváez Rodríguez presentó la demanda incidental ante la Sala del Tribunal Supremo regulada en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, estaba representando al Ministerio Fiscal en cuanto institución legitimada para su presentación, siendo irrelevante jurídicamente que la argumentación reflejada en la demanda coincidiera o no con su juicio particular sobre los hechos. En definitiva, a los efectos que ahora importan, el contenido de los escritos que presentan los miembros del Ministerio Fiscal no es atribuible a título particular a los mismos sino a la institución a la que representan.

Asimismo, no resulta que en dicho incidente de ejecución el entonces Fiscal y hoy Magistrado exteriorizara su posición respecto de la conducta de personas en concreto, ni mucho menos que les imputara la comisión de un delito, puesto que el núcleo de las alegaciones se fundaba en la continuidad organizativa de Sortu respecto de la organizaciones ilegalizadas en la Sentencia de 27 de marzo de 2003, resuelta por la Sala del art. 61 LOPJ, como ya hemos analizado.

En todo caso, la circunstancia de haberse examinado determinados documentos producidos por la Izquierda Abertzale o la organización terrorista ETA no puede implicar ninguna toma de posición respecto de cada caso concreto, pues dicha documentación se integra en un proceso histórico, notoriamente conocido y no discutido en cuanto a su objetividad que se aporta y examina en todos los procesos de ilegalización sobre partidos a los que se imputa relación con el terrorismo, lo que no desvirtúa la decisión concreta en virtud de los elementos específicos en cada proceso y que son determinantes de la solución a adoptar en cada caso concreto.

8. En suma, del análisis del escrito de recusación y de la documentación adjunta que contiene la demanda de ejecución incidental de la STS, Sala del art. 61, de 27 de marzo de 2003, suscrita el 7 de marzo de 2011, no se infiere ni es constatada una toma de partido por el Magistrado al que se recusa sobre el concreto proceso de amparo constitucional aquí contemplado, dimanante de la posible comisión de un delito de integración en banda armada, a lo que hay que añadir la ya alegada lejanía temporal con los factores aquí cuestionados.

Por otra parte, recuerda la jurisprudencia de este Tribunal, en ATC 18/2006 que el hecho de mantener un criterio jurídico no puede ser causa de recusación y las meras sospechas no son suficientes para alcanzar una consistencia justificada de estimación de la causa de recusación formulada, en coherencia con la jurisprudencia de este Tribunal, por todas, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 69/2001, de 17 de marzo, FJ 14 a) y 16 y la jurisprudencia del TEDH de 1 de octubre de 1982, caso *Piersack*; 26 de octubre de 1984, caso *De Cubber*; 24 de mayo de 1989, caso *Hauschildt*, entre otros.

9. Las anteriores consideraciones abocan a la inadmisión a trámite de la recusación promovida. Desde las primeras resoluciones dictadas en materia de recusación, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de denegar su tramitación cuando razones procesales o de fondo así lo exijan (por todos, AATC 109/1981, de 30 de octubre, y 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 6).

El rechazo *a limine* de una recusación puede producirse, desde luego, como consecuencia de su defectuoso planteamiento procesal (ATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 2; y 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2). Pero también es posible inadmitir a trámite una causa de recusación, de acuerdo con el art. 11.2 LOPJ, en atención a las circunstancias que la circundan, de su planteamiento y de las argumentaciones de los recusantes (AATC 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 177/2007, de 7 de marzo, FJ 1).

En el caso examinado, el Tribunal considera que en este momento procesal puede afirmarse con suficiente seguridad la improcedencia de la recusación promovida, por carecer de fundamento suficiente.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la recusación promovida por don Arnaldo Otegi Mondragón y don Arkaitz Rodríguez Torres en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 3930-2012.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 203/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:203A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2254-2013, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el artículo 174.3, párrafo cuarto, de la Ley general de la Seguridad Social en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad. Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma. Seguridad Social

AUTO

I. Antecedentes

1. El 16 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, el Auto de 21 de febrero de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo cuarto del art. 174.3 de la Ley del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (en adelante, LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por posible vulneración de los arts. 14, 24.1, 139.1 y 149.1.17 CE, al que se acompaña, junto con los testimonios de las actuaciones del procedimiento núm. 359-2009 del Juzgado de lo Social núm. 6 de Las Palmas de Gran Canaria, y del recurso de suplicación núm. 1268-2010 que se tramita ante dicha Sala.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) Doña R.H.R. solicitó el 24 de noviembre de 2008, al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el reconocimiento de la pensión de viudedad como consecuencia del fallecimiento de su cónyuge doña M.C.M.B., ocurrido el 13 de noviembre de 2008.

Por resolución de la Dirección Provincial del INSS de 28 de noviembre de 2008 se reconoció dicha prestación de viudedad con carácter temporal hasta el 30 de noviembre de 2010 (dos años). Interpuesta reclamación previa contra esta resolución, la misma fue desestimada mediante resolución de la entidad gestora de 5 de febrero de 2009, por cuanto, conforme al art. 174.1 LGSS, si el fallecimiento se debe a una enfermedad común previa al vínculo matrimonial se exige para reconocer el derecho a la pensión de viudedad que o bien se acredite que el matrimonio se celebró con un año de antelación al fallecimiento o que existan hijos comunes, concediéndose también si se prueba un período de convivencia de dos años, en las condiciones del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS. En este caso, el INSS consideró que la enfermedad común de la causante —iniciada el 13 de noviembre de 2007— es previa al matrimonio —de 14 de febrero de 2008—, no habiendo durado dicho matrimonio un año, no existiendo hijos comunes, y sin que tampoco se haya probado la convivencia previa mediante inscripción en el registro de parejas de hecho, razones todas ellas en que se fundamenta la citada desestimación de la reclamación.

b) Formulada demanda por la interesada, correspondió conocer de la misma al Juzgado de lo Social núm. 6 de Las Palmas de Gran Canaria (autos núm. 359-2009), que dictó Sentencia estimatoria el 7 de abril de 2010.

Entre otros hechos, en dicha resolución se declara probado que la demandante y la causante convivieron maritalmente desde 1993 hasta el fallecimiento de esta última el 13 de noviembre de 2008, habiendo contraído matrimonio el 14 de febrero de 2008, y habiéndose producido el citado fallecimiento tras una enfermedad iniciada el 13 de noviembre de 2007.

Delimitados los hechos, la Sentencia del Juzgado de lo Social estimó la demanda y declaró el derecho de la demandante a percibir la pensión de viudedad, al interpretar la referencia a las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio no se ha de circunscribir, exclusivamente a aquellas Comunidades o territorios que disponen de Derecho Foral, sino a aquellas que, en el ámbito de sus competencias, hayan legislado sobre la materia que nos ocupa. Como es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias con la Ley 5/2003, de 6 de marzo, que regula las parejas de hecho y en la que se indican las condiciones para tener la consideración de pareja de hecho —en concreto, en los arts. 1, 2, 4 y 6—, permitiendo acreditar su existencia mediante inscripción en el registro administrativo de parejas de hecho de las Comunidad Autónoma de Canarias, mediante escritura pública otorgada conjuntamente por ambos miembros de la pareja o por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. Por lo que, a juicio del órgano judicial quedó probado en el proceso la existencia de pareja de hecho entre la actora y la fallecida y su convivencia durante al menos quince años hasta el fallecimiento, mediante testifical y certificados del ayuntamiento, considerando suficiente tal prueba a los efectos de acreditar lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 5/2003.

c) Contra dicha Sentencia se interpuso por el INSS recurso de suplicación, sustanciado bajo el núm. 1268-2010, ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Las Palmas), la cual, tras haberse fijado los actos de deliberación, votación y fallo para el día 25 de octubre de 2012, dictó providencia el 16 de octubre de 2012 mediante la que acordó conferir a las partes y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que alegasen lo que estimasen conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al párrafo quinto del art. 174.3 LGSS —que reproduce—, por cuanto pudiera ser contrario a los arts. 14 y 139.1 CE, y a la vista de las cuestiones planteadas en idéntico sentido por Autos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede de Valladolid) de 28 de septiembre 2011 y del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2011.

d) Mediante escrito registrado el 6 de noviembre de 2012, la demandante presentó sus alegaciones, en las que manifiesta que no considera procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto, en el proceso *a quo*, el hecho causante de la pensión de viudedad es la existencia de matrimonio y no de pareja de hecho, por lo que el precepto aplicable es el art. 174.1 LGSS, en su párrafo tercero, en el que se efectúa una remisión al párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS a efectos de la acreditación del período de convivencia, pero sin que se extienda a la necesidad de inscripción de la pareja de hecho en registro público o documento notarial. Asimismo, niega que el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS vulnere los arts. 14 y 139.1 CE, por entender que la remisión que el precepto efectúa a la legislación autonómica no es a efectos de la constitución de la pareja de hecho, sino de su acreditación.

e) También el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del INSS, formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 6 de noviembre de 2012, en el que muestra su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En primer lugar, aduce que la providencia remitida infringe el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por cuanto remite el juicio de aplicabilidad y relevancia al Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2011 y al Auto de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (sede en Valladolid) de 28 de septiembre de 2011. En segundo lugar, niega que exista necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad si la Sala decide acoger el criterio del Tribunal Supremo que, en diversos pronunciamientos, ha declarado que la remisión que el último párrafo del art. 174.1 LGSS efectúa a que se acredite un período de convivencia con el causante “en los términos establecidos en el párrafo cuarto del apartado tercero”, no exige que esa convivencia deba ser como pareja de hecho inscrita en un registro o formalizada en documento público, pudiendo además acreditarse a través de cualquier medio de prueba admisible en Derecho y no sólo mediante certificado de empadronamiento (SSTS de 14 de junio de 2010, de 15 de abril de 2011, o de 29 de noviembre de 2011). Esta doctrina ha llevado al INSS a modificar su criterio administrativo, asumiendo revisar a solicitud de los interesados las resoluciones denegatorias del derecho a la pensión de viudedad por falta de acreditación del período de convivencia, incluso cuando existan sentencias firmes condenatorias.

f) Mediante escrito registrado el 1 de febrero de 2013, el Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que exponía que, a su juicio, concurrían los requisitos exigidos por el art. 35 LOTC para plantear cuestión de inconstitucionalidad.

g) La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede en Las Palmas) dictó el Auto de 21 de febrero de 2013, por el que acuerda suspender las actuaciones seguidas en el recurso de suplicación y elevar cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 174.3 párrafo cuarto LGSS —si bien, la reproducción del precepto denota que también se refiere al párrafo quinto—, por cuanto pudiera ser contrario a los arts. 14, 24.1, 139.1 y 149.1.17 CE.

3. El Auto de 21 de febrero de 2013 fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que resumidamente se exponen a continuación.

Tras poner de manifiesto el doble régimen jurídico establecido por el art. 174.3 LGSS en el acceso a la pensión de viudedad, el órgano judicial comienza su argumentación planteando las dudas de constitucionalidad que le merece el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS respecto del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE) “en cuanto establece para ciertas Comunidades Autónomas, por vía de remisión a su legislación específica, una regulación sobre la acreditación de los requisitos para acceder a la pensión de viudedad en los casos de parejas de hecho que difiere de la regla general sobre tal extremo contenida en el párrafo cuarto del mismo precepto legal”. Entiende la Sala que “la diferencia establecida según se posea o no Derecho civil propio no es objetiva ni razonable, y daría lugar a un desigualdad de trato insalvable, pues ya que la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene Derecho civil propio, a la recurrente no se le aplica su legislación específica, sino la regla general del artículo 174.3, párrafo cuarto LGSS”.

A continuación, el Auto afirma que la Comunidad Autónoma de Canarias no cuenta con Derecho civil propio, “sin que el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, establezca regulación alguna al respecto”, y, tras citar la STC 121/1992, de 28 de septiembre, razona que no puede “considerarse en modo alguno que la regulación de las parejas de hecho forma parte de un amplio concepto de normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución”, como así se ha afirmado en la STC 28/2012, de 1 de marzo.

En referencia al juicio de relevancia, la Sala entiende que “la inexistencia de Derecho civil propio de Canarias, frente a lo expresado en la sentencia de instancia origen del recurso de suplicación, supone la necesaria denegación de la pensión de viudedad a la actora, como supérstite de una pareja de hecho, por cuanto no acredita la existencia de pareja de hecho mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamiento del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha de fallecimiento del causante, pues si se aplica la regla general del párrafo cuarto del artículo 174.3 LGSS, si no consta la inscripción en el Registro de parejas de hecho o documento público, y con dos años de antelación al fallecimiento del causante, no permite otro medio de acreditación de la existencia de pareja de hecho”. Y añade: “ello supone que otra ciudadana española, por el solo hecho de tener su vecindad civil en territorios como Aragón, Navarra, Galicia o Cataluña, que sí tienen Derecho civil propio, sí podría acogerse a la regulación más beneficiosa que existe en sus Leyes de parejas de hecho”.

El Auto acaba precisando las dudas de constitucionalidad que el precepto cuestionado le plantea, de la siguiente forma: en primer lugar, afirma que pudiera entenderse contraria a la igualdad del art. 14 CE, en el sentido expresado en el art. 139.1 CE, la posibilidad conferida en el art. 174.3 LGSS de que las Comunidades Autónomas dicten una regulación de parejas de hecho que se aparte de la regulación contenida en dicho artículo, de manera que los requisitos para el acceso de los miembros supérstites a las mismas prestaciones de muerte y supervivencia de la Seguridad Social sean distintos en función de la residencia o, más concretamente, de la vecindad civil. En segundo lugar, considera que el art. 174.3 LGSS pudiera entenderse también contrario al art. 24.1 CE, en relación al principio de igualdad del art. 14 CE, respecto a los medios de defensa y acreditación procesal, por cuanto la desigualdad se produciría porque en algunas Comunidades Autónomas con Derecho civil propio se puede acreditar la pareja de hecho por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, pero si se aplica la regla general se exige necesariamente certificación de la inscripción en alguno de los registros o documento público. Y concluye afirmando que las exigencias de los arts. 14, 24.1 y 139.1 CE plantean dudas de constitucionalidad del párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS, en tanto en cuanto, siendo competencia exclusiva del Estado la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), no parece constitucionalmente admisible que sean leyes autonómicas —aunque en virtud de revisión por la ley estatal— las que contemplen “la regulación de una parte tan importante de la pensión de viudedad de las parejas de hecho cual es ‘la consideración de pareja de hecho y su acreditación’ que es el requisito ineludible para poder obtener dicha pensión, significando que la regulación de los requisitos para causar la prestación de viudedad deberán ser idénticos en todo el territorio español y, además, debiera entenderse de manera uniforme en toda España, la consideración de pareja de hecho y su acreditación, independiente del lugar de residencia y de lo que se establezca en la legislación específica de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio”.

Finalmente, en su parte dispositiva, el Auto acuerda suspender las actuaciones seguidas en el recurso de suplicación para elevar cuestión de inconstitucionalidad “sobre el artículo 174.3, párrafo cuarto de la vigente Ley general de la Seguridad Social y en concreto en relación al siguiente inciso:

‘A efectos de lo establecido en este apartado, se considerará pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.

En las comunidades autónomas con Derecho civil propio, cumpliéndose el requisito de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica’,”

4. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal de 4 de junio de 2013 se acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC).

5. El 21 de junio de 2013 el Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, por el defectuoso cumplimiento de los requisitos procesales necesarios para poder en su caso analizar el fondo del tema deducido, en concreto del juicio de relevancia.

6. Por providencia de 8 de abril de 2014, la Sección Primera acuerda, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado, para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si hubiera devenido notoriamente infundada, tras haber sido dictada la STC 40/2014, de 11 de marzo.

7. Por escrito registrado el 8 de mayo de 2014, el Fiscal General del Estado formuló alegaciones. Considera que, a la vista del contenido de la STC 40/2014, por la que se declara exclusivamente la inconstitucionalidad del párrafo quinto del art. 174.3 LGSS, se ha de señalar que “la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma reseñada (párrafo quinto), no ha afectado al contenido del párrafo anterior del artículo 174.3; de manera que las exigencias que se contemplan para en el citado precepto para lucrar una pensión de viudedad en el caso de uniones de hecho, resultan plenamente conformes a la Constitución”, tal y como así ha establecido el Tribunal Constitucional “en las sentencias posteriores de 7 de abril de 2014, en las que se ha resuelto respectivamente, que tanto la exigencia de no tener vínculo matrimonial previo, como la de la inscripción en un registro público, no constituyen demandas contrarias a los artículos 14; 24.1; 139.1 y 149.1.17 de la Constitución Española”.

Así pues, concluye que, al tratarse el presente caso “de un supuesto en el que el que el objeto a ventilar en el proceso subyacente es el del análisis de la procedencia o improcedencia de exigir la constancia de la inscripción en un registro público, al menos durante los dos años anteriores a la fecha del fallecimiento del causante de la pensión, procede concluir que el hecho de no haber transcurrido en su totalidad dicho plazo, no es más que una desatención de otra de las exigencias que se prevén en el párrafo cuarto del artículo 174.3 TRLGSS; de manera que su falta … no resulta contraria a la Constitución”. Para el Fiscal General del Estado, “[e]llo supone entonces, el carácter notoriamente infundado de la Cuestión en lo que se refiriere a tan concreto extremo, sin perjuicio de que pudiera en su caso declararse la carencia sobrevenida de objeto en lo que afecta al párrafo quinto del art. 174.3 TRLGSS, ya que a la fecha presente, el mismo ha sido ya expulsado del ordenamiento jurídico”.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo cuarto del art. 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por posible vulneración de los arts. 14, 24.1, 139.1 y 149.1.17 CE.

El Auto cuestiona formalmente el párrafo cuarto del art. 174.3 LGSS. Sin embargo, su parte dispositiva reproduce también el párrafo quinto. Es más, debe entenderse que la norma cuestionada es, en realidad, exclusivamente, ese párrafo quinto. En efecto, el Auto razona sus dudas de constitucionalidad en relación únicamente con el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS, que es el que vulneraría los preceptos constitucionales reseñados por establecer un régimen diferenciado de acceso a la pensión de viudedad por parte del conviviente supérstite de una pareja de hecho, al disponer que el concepto de pareja de hecho y los requisitos para tener por acreditada su existencia serán los establecidos en la legislación específica de la Comunidad Autónoma, si ésta tiene Derecho civil propio. Por lo demás, la providencia de audiencia dictada en el proceso judicial *a quo* para que las partes y el Ministerio Fiscal alegasen en relación con la pertinencia de plantear cuestión se refiere sólo a ese párrafo quinto. Consecuentemente, también por esta razón y de conformidad con la doctrina constitucional [por todas, SSTC 153/1986, de 4 de diciembre, FJ 1; 83/1993, de 8 de marzo, FJ 1; y 114/1994, de 14 de abril, FJ 2 c)] el objeto de la presente cuestión ha de quedar ceñido al párrafo quinto del art. 174.3 LGSS.

2. Delimitado así el alcance de la presente cuestión de inconstitucionalidad, hay tener en cuenta que la STC 40/2014, de 11 de marzo, declaró inconstitucional y nulo el párrafo quinto del art. 174.3 LGSS por vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE.

Pues bien, ya hemos afirmado que, con apoyo en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Tribunal Constitucional “queda autorizado para acordar la inadmisión de aquellas cuestiones de inconstitucionalidad carentes de objeto” (ATC 277/2000, de 28 de noviembre, FJ único), en supuestos, como el presente caso, en los que se produzca la circunstancia sobrevenida de que, resuelta una cuestión, en la que la duda de constitucionalidad se plantea en términos similares, se haya declarado nulo el precepto impugnado. Una “[d]eclaración que, conforme a los arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC, produce plenos efectos frente a todos a partir de su publicación en el ‘Boletín Oficial de Estado’ y determina, en consecuencia, la pérdida sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad y su inadmisión en aplicación del art. 37.1 LOTC” (ATC 277/2000, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 204/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:204A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1049-2014, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el artículo 128.4, tercer párrafo, de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana.

Derecho a la igualdad: cláusula general de igualdad; término de comparación inidóneo; tratamiento diferenciado. Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada. Urbanismo: actividad urbanística; costes de urbanización.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 24 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 30 de enero de 2014 por el que se acuerda plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el tercer párrafo del art. 128.4 de la Ley 16/2005, de 30 diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana, por posible vulneración del art. 14 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Don J.H.P y la asociación de propietarios de parcelas incluidas en la segunda fase de la unidad de ejecución 11 “Montesol Residencial” interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Aspe por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de esa misma Junta de Gobierno local de 10 de mayo de 2011 por el que se aprobó la retasación de cargas de la segunda fase de ejecución de las obras de urbanización de la mencionada unidad de ejecución.

b) Seguido el proceso por sus trámites y declarado concluso para sentencia, el órgano judicial dictó el 22 de julio de 2013 una extensa providencia en la que, tras exponer los antecedentes del caso, señala que, entre las cuestiones que plantean los demandantes se encuentra la relativa al aumento de los costes de urbanización sin limitación alguna a la hora de aprobar la retasación de cargas que es objeto de recurso. Indica igualmente que la Ley 16/2005, en supuestos de gestión indirecta, contempla en su art. 168.4 la posibilidad de proceder a una retasación de cargas por el transcurso de dos años desde la presentación de la proposición jurídico económica, por motivos no imputables al urbanizador, si bien contempla en dicho precepto que si el resultado de la retasación supera el 20 por 100 del importe de las cargas previsto en la proposición jurídico-económica, la cantidad que exceda de dicho porcentaje no podrá en ningún caso repercutirse a los propietarios. Señala también que durante la vigencia de la legislación anterior no se establecía ningún tipo de limitación a la hora de retasar cargas, debiendo asumir los propietarios el importe total de las cargas como consecuencia de una retasación, posibilidad que se excluye en la Ley 16/2005 en la que se limita la cantidad que deben soportar los propietarios en caso de retasación.

En los casos de gestión directa recalca la providencia que, conforme al art. 128.4 de la Ley 16/2005, no rige la limitación en la liquidación definitiva por el precio máximo a que se refiere el art. 127.2 e), introduciendo una situación de desigualdad ante la ley para los propietarios, en tanto que si la gestión de la programación es indirecta se limita el importe que resulte de la retasación de cargas, mientras que, si es directa, no se establece limitación alguna. Se trata de un supuesto de discriminación ante la ley, lo que puede suponer una infracción del art. 14 CE, en cuyo apoyo se cita la doctrina de la STC 41/2003.

Por ello el órgano judicial estima necesario oír a las partes por plazo de diez días sobre la procedencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad al objeto de abordar si el inciso del art. 128.4 que dispone “No rige para la gestión directa la limitación en la liquidación definitiva por el precio máximo al que se refiere el artículo 127.2 e) de esta Ley”, se ajusta o no a lo dispuesto en el art. 14 CE.

c) La representación procesal de los actores interesó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, cosa que también hicieron otros propietarios, personados en su momento como codemandados en el proceso. El Ayuntamiento de Aspe se opuso al planteamiento de la cuestión y lo mismo hizo el Ministerio Fiscal.

d) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante dictó Auto de 30 de enero de 2014 acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el tercer párrafo del art. 128.4 de la Ley 16/2005.

3. El Auto de 30 de enero de 2014 fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican:

Tras exponer los antecedentes de hecho del caso, reproduce el tenor literal del precepto cuestionado y señala la concurrencia de los juicios de aplicabilidad y relevancia para promover la cuestión. Respecto al juicio de aplicabilidad indica que una de las pretensiones de los demandantes es la declaración de nulidad de la resolución recurrida como consecuencia del aumento de los costes de urbanización sin establecer limitación alguna a la hora de aprobar la oportuna retasación. El juicio de relevancia “se centra en que la expulsión del ordenamiento jurídico del apartado del precepto transcrito de la Ley 16/2005, por contravenir el artículo 14 CE, supondría declarar nula la resolución recurrida, con la consecuencia de prosperar el recurso articulado por los demandantes”.

A continuación reproduce parcialmente el contenido de la providencia por la que se dio audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, señalando que tanto el Ministerio Fiscal como el Ayuntamiento de Aspe se oponen al planteamiento de la cuestión. Alude al contenido del escrito del Ministerio Fiscal, indicando que el mismo se centra en la evolución histórica de la materia, y al del Ayuntamiento de Aspe, que aborda las cuestiones particulares por las que entiende que no cabe plantear cuestión de inconstitucionalidad alguna por entender que el apartado cuestionado del art. 128.4 de la Ley 16/2005 respeta el art. 14 CE. Menciona el órgano judicial que, entre los contenidos de la providencia, se encontraba la cita de la doctrina constitucional de la STC 41/2003 en relación con el principio de igualdad, vedando todo elemento de distinción que quepa calificar de arbitrario o carente de una justificación razonable. Al respecto señala que el Ayuntamiento de Aspe entiende que no existe vulneración, al entender que las diferencias entre los sistemas de gestión directa y gestión indirecta, en lo relativo a la limitación de las cargas de urbanización, encuentran su razón de ser en la necesidad de adaptar la normativa urbanística a lo dispuesto en la legislación estatal de contratos. Otra justificación se hallaría en la diferente naturaleza concursal o no concursal de los programas de gestión directa e indirecta, por cuanto que en la gestión indirecta es el agente urbanizador quien asume todo el desarrollo de la obra, con la colaboración de los propietarios, mientras que en la gestión directa es la Administración quien repercute a los propietarios la totalidad de las cargas que resulten de la liquidación definitiva. Sin embargo, al órgano judicial dicha razón no le parece convincente, pues si es perfectamente admisible que la cuenta de liquidación definitiva de un proyecto de urbanización sufra modificaciones durante el desarrollo de las obras de urbanización, “resulta difícil comprender que se introduzcan modificaciones que afecten a los propietarios de forma divergente en función del sistema de gestión elegido por la Administración”. Señala que la Administración parece partir de la base de que la gestión indirecta puede producir distorsiones, motivo por el cual han de introducirse parámetros de corrección a la actuación del urbanizador.

Entrando de lleno en si el precepto de la Ley 16/2005 contraviene el art. 14 CE el órgano judicial indica que es necesario analizar si un supuesto de hecho idéntico es tratado de forma desigual desde un punto de vista jurídico. El escenario del que se parte es la situación de los demandantes en el proceso *a quo* en un proceso de retasación de cargas, en función de que se haya optado por un sistema de gestión directa o indirecta de la programación, cuando las cargas exceden de un 20 por 100 de las iniciales cargas previstas en la proposición jurídico-económica. La Administración entiende que, en los supuestos de gestión indirecta, el urbanizador tiene la posibilidad de exigir la resolución contractual para que se lleve a cabo una nueva licitación, situación que permite considerar que los supuestos de hecho no son idénticos. Pero argumenta el Juez *a quo* que, si el urbanizador decide proseguir, los propietarios afectados se ven favorecidos por la limitación del exceso del 20 por 100 del exceso de las iniciales cargas previstas en la proposición jurídico-económica. En cambio en los supuestos de gestión directa los propietarios afectados no se verían favorecidos por esa limitación en el cálculo de los nuevos costes de urbanización, con relación a los presupuestados originalmente. La decisión de optar por un sistema u otro no depende de los propietarios afectados por la actuación.

Según el órgano judicial la Administración entiende que la comparación que debe hacerse desde el punto de vista del art. 14 CE ha de venir referida a los demandantes con todos aquellos propietarios que han transformado sus parcelas rurales a solares urbanos que sufragaron los costes de urbanización que les correspondían, ya que, en caso contrario, se estaría beneficiando a los demandantes frente al resto de los propietarios de terrenos del término municipal que en actuaciones anteriores han podido asumir el coste de urbanización. El órgano judicial rechaza, por hipotética, la validez de tal término de comparación.

Para el Auto la legislación valenciana trata de forma desigual a los propietarios afectados por la programación, en función de que el sistema de gestión elegido sea el de gestión directa o indirecta, sin que exista razón que justifique tratar de forma diferente a unos propietarios frente a otros en función del sistema por el que ha optado la Administración. Insiste el órgano judicial en la idea de que los propietarios nunca tienen la posibilidad de optar por un sistema de gestión u otro, facultad que recae en la Administración, que ha de asegurar la objetividad, la transparencia y la concurrencia en el desarrollo de la programación y de la urbanización, sin afectar a los propietarios en función del sistema de gestión por el que ha optado. Así, rechaza que el fundamento de la diferencia de trato se encuentre en la necesidad de adaptar la legislación valenciana a la norma estatal de contratos respecto a la posibilidad del urbanizador de optar por la resolución del contrato, por cuanto se trata de una facultad potestativa, que no preceptiva. Es decir, el legislador no exige de forma imperativa resolver el contrato y optar por una nueva licitación o acudir al sistema de gestión directa en supuestos de exceso del precio de más de un 20 por 100, sino que queda en manos de las partes firmantes del contrato de urbanización el hacer uso de su facultad de resolución contractual. Finaliza su razonamiento señalando que “como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal a lo largo de su escrito de alegaciones, los propietarios, en el sistema diseñado por la normativa valenciana, quedan siempre al margen de las actuaciones. Obviamente, es necesario disponer de un sistema en el que los propietarios no pueden torpedear el desarrollo del proceso de urbanización y en el que el agente, que asume el proceso de urbanización, ya sea por la vía directa o indirecta, no actúe siempre al margen de los propietarios de los terrenos afectados por la programación”.

El Auto concluye señalando que “por las razones expuestas, cabe plantear una cuestión de inconstitucionalidad al objeto de que el Tribunal Constitucional determine si el tercer párrafo del artículo 128.4 de la Ley 16/2005 se ajusta o no al artículo 14 CE.”

4. Mediante providencia de 10 de junio de 2014 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 3 de julio de 2014 en el que interesa la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por ser notoriamente infundada.

Expone, en primer lugar, los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad y las circunstancias que han dado lugar a su planteamiento, reproduciendo el tenor literal del art. 128.4, así como de los arts. 127 y 168.4, todos ellos de la Ley 16/2005. Indica, en segundo lugar, que se cumplen las condiciones procesales para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, con la consecuencia de que sus alegaciones han de quedar limitadas a determina si la cuestión, por ser notoriamente infundada, fuera inadmisible, para lo que resulta necesario efectuar algunas consideraciones acerca del modelo urbanístico valenciano. Señala el Fiscal que, en dicho modelo, la actividad urbanística se configura como una función pública atribuida a los poderes públicos, pero también como una función pública que requiere una importante inversión económica y una actividad gestora de esa inversión, aspecto éste que hace que se trate de una función empresarial. El papel activo en la ejecución lo puede asumir directamente la Administración, pero también puede gestionarse indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa en la que se delegue esa responsabilidad. Este modelo adquiere su mayor singularidad en la urbanización, en cuanto se trata de un problema que requiere de la colaboración de tres sujetos: la administración actuante, el urbanizador y el propietario. Así, el urbanizador ejecuta la actuación, siendo esa actividad retribuida por los propietarios, quienes, como consecuencia de la actuación del primero, reciben el producto elaborado, el solar urbanizado. Junto a esa figura del urbanizador constituyen un elemento definidor del urbanismo valenciano los denominados programas para el desarrollo de actuaciones integradas, que incluyen elementos de planeamiento y gestión, presentando una doble dimensión, técnica y económico-jurídica. Tras esta exposición, expone la duda de constitucionalidad del órgano judicial, señalando que la misma parte de la posición de los propietarios de los terrenos, en los supuestos de retasación de cargas en que éstas excedan del 20 por 100 de los costes inicialmente previstos, según la Administración haya optado por un sistema de gestión directa o indirecta de la programación. En esta situación, la legislación valenciana trata de forma desigual a los propietarios afectados en función del sistema de gestión, sin que se pueda justificar en que se pretenda, en los casos de gestión indirecta, asegurar la transparencia y la concurrencia en el desarrollo de la programación y urbanización. En consecuencia, el hecho de que en los supuestos de gestión directa no rija la limitación en la retasación de cargas que deriva del art. 168.4 constituye un supuesto de discriminación ante la ley contrario al art. 14 CE.

Para el Fiscal General del Estado, la cuestión ha de ser situada en el contexto de los programas de actuación urbanística y las facultades y obligaciones que asumen los tres sujetos que han de colaborar en esa actividad, la Administración, el propietario y el agente urbanizador y el criterio empleado para resolverla es el de la asentada doctrina constitucional relativa al principio de igualdad “en la ley” o “ante la ley” que impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que carezca de justificación o razonable o resulte desproporcionada, prohibiendo la diferenciación artificiosa o injustificada.

El Ministerio público concluye que en este caso no parece que pueda admitirse la vulneración del principio de igualdad ya que los términos de comparación no son idóneos, pues la diferencia de formas de gestión hace perfectamente imaginable que la regulación jurídica de la posición de unos propietarios puede ser diferente de la que corresponda a otros. Añade el Fiscal que, aunque se admitiera que los términos de comparación son idénticos, el trato dispar no carece de justificación en la medida en que persigue que el aspirante a urbanizador asuma su responsabilidad en el control de los costes de urbanización que pueden trasladarse a los propietarios, garantizando la objetividad y la transparencia en los procedimientos de concurrencia en materia de adjudicaciones, erradicando la práctica fraudulenta consistente en presentar proyectos con costes estimados a la baja para asegurar la adjudicación, proyectos que luego son sustancialmente modificados. No es óbice para esa conclusión el argumento relativo a que el propósito de garantizar la objetividad, transparencia y concurrencia tendría que perseguirse tanto en los supuestos de gestión directa como en los de gestión indirecta. Y no lo es porque la normativa parte de la base de que la Administración está vinculada por los principios de los arts. 9.3 y 103.1 CE, lo que implica que los criterios citados de objetividad, transparencia y concurrencia se presumen en la actuación directa de la Administración, presunción que no puede alcanzar a los particulares responsables de la gestión indirecta.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el tercer párrafo del art. 128.4 de la Ley 16/2005, de 30 diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana, por posible vulneración del art. 14 CE.

El art. 128 de la Ley 16/2005 regula la iniciativa pública en la formulación de los denominados programas de actuación integrada disponiendo en su apartado 4 lo siguiente:

“La Administración que gestione directamente el programa puede repercutir la totalidad de las cargas de urbanización previstas en esta Ley para los casos de gestión indirecta, pudiendo retribuirse por cualquiera de los modos en ella previstos.

El beneficio empresarial, en los casos de gestión directa, sólo podrá percibirlo el urbanizador que sea sociedad mercantil de capital íntegramente público.

No rige para la gestión directa la limitación en la liquidación definitiva por el precio máximo al que se refiere el artículo 127.2 e) de esta Ley.

Igualmente, en los supuestos de gestión directa procederá el cobro anticipado de las cuotas de urbanización correspondientes al coste de las obras cuya ejecución se encuentre prevista en los tres meses siguientes a su emisión.”

De la transcrita regulación el órgano judicial cuestiona su tercer párrafo “No rige para la gestión directa la limitación en la liquidación definitiva por el precio máximo al que se refiere el artículo 127.2 e) de esta Ley”. Considera que, con dicha regla, la legislación urbanística valenciana vulnera el art. 14 CE por cuanto que trata de forma desigual a los propietarios afectados por un expediente de retasación de cargas de urbanización en función de que el sistema de gestión elegido por la Administración sea el de gestión directa o el de gestión indirecta, ya que, respecto del primero de ellos, no existen limitaciones a dicha retasación, mientras que en el segundo caso se establece que la cantidad a repercutir a los propietarios no puede exceder del 20 por 100 del importe previsto inicialmente.

El Fiscal General del Estado, como se ha hecho constar en los antecedentes, se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por considerarla notoriamente infundada.

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, este Tribunal puede rechazar *a limine* las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Efectivamente, ha de coincidirse con el Fiscal en que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada en el significado que a esta noción le viene dando nuestra doctrina (por todos, AATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 2; y 32/2009, de 27 de enero, FJ 3), que no implica un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad que traslada el órgano judicial, pero que procesalmente otorga a este Tribunal un cierto margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, realizando un examen preliminar de la viabilidad de las mismas (ATC 154/2014, de 27 de mayo, FJ 2 ).

3. A fin de situar la duda del órgano judicial en sus términos resulta preciso hacer una breve mención a la regulación de los denominados Programas de actuación integrada, previstos en la Ley 16/2005. Tales programas de actuación integrada son, al igual que los demás actos que de ellos traen causa, instrumentos de gestión o ejecución urbanística, mediante los cuales se promueve la transformación urbanística del suelo urbanizable. Así, el art. 14 de la Ley 16/2005 define la actuación integrada como aquella que se desarrolla mediante unidades de ejecución, y tiene por objeto la urbanización pública conjunta de dos o más parcelas realizada conforme a una única programación. A tal efecto el programa en cuestión, calificado como condición necesaria para la transformación urbanística del suelo urbanizable y para el ejercicio de los derechos dimanantes de la misma, identifica el ámbito de una actuación integrada con expresión de las obras que se han de acometer, programa los plazos para su ejecución, establece las bases técnicas y económicas para gestionar la actuación, regula, en su caso, los compromisos y obligaciones que asume el urbanizador designado al aprobar el programa y fija las garantías de su cumplimiento. Conforme al art. 117.4 de la Ley 16/2005, la ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la Administración decidir acerca de su gestión directa o indirecta. Se considera que una actuación es de gestión directa, cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por la Administración, por sí misma o a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público. La gestión es indirecta cuando la Administración decide acometer la actuación a cargo de la financiación comprometida por un tercero en el que delega la condición de urbanizador, adjudicándola a favor de una iniciativa seleccionada de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley.

El órgano judicial centra la duda de constitucionalidad que plantea en la diferencia de trato que, por lo que respecta a la retasación de los costes de urbanización, sufrirían los propietarios de terrenos en los casos de ejecución de programas de actuaciones integradas en los que se utilice la fórmula de la gestión directa, a los que no les sería de aplicación la limitación del 20 por 100 en la repercusión de los costes de retasación. Limitación que, por el contrario, es aplicable en los supuestos de gestión indirecta en los que hace uso de la figura del agente urbanizador de la ejecución de los denominados programas de actuación integrada.

Esta limitación en la definición de las cargas de urbanización que los propietarios deben retribuir en común al urbanizador en los casos de gestión indirecta se encuentra establecida en el art. 127.2 e) en relación con el art. 168 de la Ley 16/2005. El primero incluye, como uno de los contenidos de la proposición jurídica económica que ha de acompañar al programa de actuación integrada, la referencia a los costes de urbanización a repercutir como máximo a los propietarios. El segundo dispone que la retasación de tales cargas sólo es posible transcurridos dos años desde la presentación de la proposición jurídico-económica por motivos no imputables al urbanizador o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que no hubieran podido preverse en el momento de la redacción de la misma. En particular los apartados 3 y 4 establecen que la retasación de cargas exigirá la tramitación de un procedimiento administrativo específico con notificación y audiencia de todos los propietarios afectados y tiene el límite de 20 por 100 del importe de las cargas previsto en la proposición económica inicial. Límite cuantitativo cuya ausencia en el caso de optar por la ejecución de la actuación integrada mediante el sistema de ejecución directa motiva la duda del órgano judicial centrada en el trato desigual a los propietarios en función del sistema de ejecución utilizado.

Es decir, como ha señalado el Ministerio Fiscal, el órgano judicial articula su duda de constitucionalidad en torno a la diferencia de trato que deriva del art. 128.4 de la Ley 16/2005 a través de su confrontación con otros dos preceptos de la Ley 16/2005, los arts. 127.2 e) y 168.4, respecto a la retasación de cargas de urbanización en la ejecución mediante gestión indirecta. En todo caso, de su argumentación parece deducirse que esa vulneración de la igualdad que denuncia trae también causa, en su opinión, de la falta de intervención de los propietarios en la determinación de la forma de ejecución de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas.

4. Así expuestos los términos en los que se ha planteado la duda de constitucionalidad, procede recordar ahora la doctrina constitucional respecto a la vulneración de la igualdad “en la ley” o “ante la ley”, resumida en la STC 40/2014, de 11 de marzo, FJ 4, en los términos siguientes:

“Examinada la cuestión desde la perspectiva de la cláusula general de igualdad, se hace necesario recordar que, ‘como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio (recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales), el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable’ (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6).

De esta suerte, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato es necesario que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de manera que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En suma, el principio de igualdad en la ley no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 2/1983, de 24 de enero, FJ 4; 23/1984, de 20 de febrero, FJ 6; 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 110/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, y 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4, por todas).”

Igualmente, la STC 60/2014, de 5 de mayo, FJ 3, recuerda que “el trato desigual por sí mismo considerado no es necesariamente contrario a la Constitución, pues no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del art. 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable (por todas, STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 10). En este sentido, lo propio del juicio de igualdad es “su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” y, de otro, que “las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso”. Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (SSTC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3; y 160/2012, de 20 de septiembre, FJ 7).”

5. Expuestos los términos de la doctrina procede ahora realizar el juicio de igualdad que se nos demanda.

El propio órgano judicial considera que la situación idéntica a analizar y determinante de la diferencia de trato que denuncia es la de los propietarios afectados por un expediente de retasación de cargas. Sin embargo su propio razonamiento introduce una distinción en función de la fórmula de ejecución empleada, la gestión directa o indirecta, y plantea su juicio de igualdad a partir de la hipótesis de que el urbanizador, pese a existir un exceso de costes superior al 20 por 100, continuara con la ejecución, situación ésta que es la que en realidad compara con la de los propietarios en los supuestos de ejecución por gestión directa. En ese juicio recalca una idea que no deriva del precepto cuestionado y que tampoco ha sido discutida, como es que los propietarios no son quienes tienen la posibilidad de optar por un sistema de gestión u otro, de tal forma que, puesto que no han elegido ni participado en la determinación del sistema de gestión, no existiría justificación para que los propietarios fueran tratados de forma distinta en función de la utilización de un sistema de gestión en cuya elección no han intervenido.

Al respecto, lo primero que ha de destacarse es que la actividad urbanística, en tanto que diseño de la ciudad, está configurada en nuestro derecho como una función pública y, como tal, puede ser gestionada directa o indirectamente. Esa consideración la manifiesta claramente la legislación estatal, pues el art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, califica a la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste (en un sentido similar, art. 3.1 de la Ley 16/2005). De este modo, según el mismo texto refundido de 2008 la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística debe garantizar, entre otros aspectos la dirección y el control por las Administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados [art. 3.2 a)]

En suma, la actividad urbanística es, por definición, una actividad de titularidad pública en la medida en que está ligada al giro o tráfico administrativo, pero que admite formas de gestión directa o indirecta. La dirección y el control de la gestión urbanística constituyen decisiones públicas, y la opción por una ejecución pública o privada depende de las concretas fórmulas que establezca la legislación en la materia. La actividad de gestión (o ejecución) urbanística es un servicio público que presenta gran complejidad, porque no se limita a la ejecución de obras de urbanización (alcantarillado, abastecimiento de aguas, alumbrado público, etc.), sino que implica el desarrollo de diversas actividades para ejecutar sobre el espacio físico el planeamiento previamente diseñado, tratando de conseguir la distribución equitativa de beneficios y cargas entre los propietarios afectados y la recuperación por la comunidad de las plusvalías (en ese sentido, art. 150 de la Ley 16/2005). Esa función pública en que consiste la actuación urbanística se traduce en que las potestades de ordenación urbana a la hora de diseñar la ciudad corresponden, en primera instancia, a los municipios. En el tema ahora examinado significa que el ayuntamiento valora la alternativa de programa propuesta y decide motivadamente acerca de la forma de realización. En definitiva, no existe el derecho a la elección de una concreta forma de ejecución por los propietarios, sino que tal opción forma parte de las prerrogativas de la Administración urbanística. De esta manera la corporación local tiene la posibilidad de optar por la gestión directa si entiende que ésta era viable y preferible para los intereses públicos municipales, atendiendo a las necesidades y medios del ayuntamiento, decisión sometida, en todo caso, al correspondiente control judicial (así, en el art. 22.2 de la Ley 16/2005).

Sentada entonces la premisa según la cual no supone discriminación de los propietarios la elección de un sistema directo o indirecto, dependiendo de las necesidades y medios del ayuntamiento, conviene también advertir ahora que la Administración no obtiene beneficio alguno en la actividad de gestión directa en la ejecución de una actuación urbanística, ya que la misma no es a su riesgo y ventura, pues, a diferencia del urbanizador privado, que ha de ser retribuido por su actividad, actúa sin ánimo de lucro. Tampoco conviene olvidar que son los propietarios los que alcanzaran los plenos derechos que les confiere el estatuto jurídico de la propiedad del suelo en forma de aprovechamiento urbanístico patrimonializable como consecuencia de su transformación. De esta forma, en los casos de gestión directa han de asumir los costes de transformación pero van a ver incrementado su valor sin que para ello hayan de compensar a un tercero, el agente urbanizador, figura que no existe en el caso de la ejecución por gestión directa. Así, en principio, el incremento de valor derivado del proceso de transformación urbanística tiene como destinatarios a los propietarios del suelo transformado por la ejecución de la actuación integrada realizada directamente por la Administración y las cargas urbanísticas son sufragadas en principio con las propias plusvalías que genera la transformación del suelo que produce un aprovechamiento lucrativo para sus propietarios. Por eso, en el caso de una actuación realizada por gestión directa no puede pretenderse que sea la Administración, que actúa en el ejercicio de una función pública, la que asuma los costes de una actuación de transformación de la que, previo cumplimiento de los deberes que pesan sobre ellos, se van a beneficiar los propietarios del suelo en cuanto que obtendrán las plusvalías derivadas del proceso de transformación urbanística.

Por el contrario, en la modalidad de gestión indirecta, el agente urbanizador, seleccionado en un procedimiento competitivo frente a la naturaleza no concursal de los programas ejecutados mediante gestión directa, debe incluir necesariamente en la proposición jurídico-económica el presupuesto de licitación de la obra de urbanización y las cargas que como máximo se compromete a repercutir a los propietarios afectados (art.127 de la Ley 16/2005). Por dicho motivo, es responsable del cálculo de los costes y de la determinación de todos los conceptos que conforman los gastos del programa, incluidos aquellos que tengan un carácter de mera estimación o previsión, como también lo es de la ejecución de las obras, pues éstas se realizan a riesgo y ventura del urbanizador, en los términos del contrato suscrito al efecto según el art. 138 de la Ley 16/2005 y en el que se contempla en el art. 143.2 i) de la Ley 16/2005, como causa de resolución de la adjudicación del programa, la renuncia del urbanizador ante una retasación de cargas fundada en causa legal que implique un incremento del importe de las cargas previsto en la proposición jurídico-económica superior al 20 por 100. Se trata de una limitación del principio de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista que, por su propia naturaleza, no puede existir en la gestión directa realizada por la Administración y que tampoco es extraña en otras legislaciones autonómicas [así, por ejemplo art. 150 h) Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco; 150.6 Ley 3/2009, de 17 de junio, urbanística de Aragón o 127.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, allí por referencia a los límites derivados de la legislación reguladora de la contratación del sector público]. De ahí que la posición jurídica que asume la Administración, en el caso de la gestión directa, y la que asume el agente urbanizador, en el caso de la gestión indirecta, no sea comparable.

6. La consecuencia de todo cuanto venimos exponiendo es que, como ya ha indicado el Fiscal General del Estado, el órgano judicial no ofrece “un término de comparación adecuado que permita fundar el juicio de igualdad” [AATC 179/2011, FJ 7 a); y 180/2011, FJ 7 a)], ya que el juicio comparativo no se formula con referencia a grupos o categorías de personas que encontrándose en una misma situación resulten irrazonablemente diferenciados por el legislador, sino, antes al contrario, con referencia a dos situaciones distintas derivadas directamente de los distintos modos de ejecutar el planeamiento y del carácter de función pública que revisten las decisiones en torno a dicha ejecución. En definitiva, con su planteamiento, lo que, en el fondo, está proponiendo el órgano judicial es que todos los casos de retasación reciban la misma solución legislativa cuando, como también ha destacado el Fiscal, hay evidentes diferencias entre la gestión directa e indirecta en la ejecución del planeamiento.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, y aunque el término de comparación se estimase idóneo para trabar el juicio de igualdad, la conclusión no podría ser otra que la de descartar que existe la pretendida vulneración del art. 14 CE, ya que la diferencia de trato tiene por base supuestos perfectamente diferenciables, en la medida en que distinta es la forma de ejecución del planeamiento, y obedece a razón objetivamente justificada, relacionada con la propia esencia, fundamento o finalidad de la actividad de gestión directa en la ejecución del planeamiento urbanístico, determinado por la distinta posición jurídica que ocupa la Administración, en tanto que garante de los intereses generales, respecto al agente urbanizador. Asimismo, conviene advertir que, en realidad, en el juicio de igualdad que se plantea se propone como término de comparación un supuesto hipotético, en el sentido de que no deriva directamente de lo dispuesto en la Ley 16/2005. Se trata del caso del agente urbanizador que, ante un incremento de los costes de urbanización superior al 20 por 100, decide, a su propia costa, asumir los sobrecostes superiores a ese 20 por 100 y continuar con las obras de urbanización. Es claro que la hipótesis que plantea el órgano judicial no puede ser contemplada en este momento más que como un evento futuro e incierto, que, en atención a dicho carácter, resulta inapropiada para fundamentar una duda concreta de inconstitucionalidad como la que se sustancia en este específico proceso de inconstitucionalidad, de control concreto e incidental de la constitucionalidad de las leyes y no alcanza a fundamentar la falta de objetividad y razonabilidad que son presupuesto de una apreciación de trato discriminatorio.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 205/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:205A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1424-2014, interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.

Galicia. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: levantamiento de la suspensión; perjuicios reparables. Telecomunicaciones.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 7 marzo de 2014, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1; 2.2 b), c) y d); 5.3; 5.5; 5.6; 5.7; 6.2; 7.2; 8; 12.2; 12.3; 12.4; 13; 14.1 a), b) y c); 14.2; 15.2 a), b), d), f), g) y h); 15.3; 17.1; 17.2; 18; 19.2 a) y c); título V, disposición adicional primera y disposición transitoria primera de la ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las telecomunicaciones de Galicia.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produjese la suspensión de la Ley recurrida.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de abril de 2014, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso —7 de marzo de 2014— y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” (publicación que tuvo lugar el 12 de abril de 2014) y en el “Diario Oficial de Galicia”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 21 de abril de 2014, el Letrado de la Xunta de Galicia, en nombre y representación de la Xunta de Galicia, se personó en este proceso constitucional e interesó una prórroga del plazo para formular alegaciones.

4. El Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia, en nombre y representación de la Cámara, solicitó una prórroga del plazo para presentar alegaciones.

5. Por providencia de 22 de abril de 2014 el Pleno del Tribunal acordó tener por personado al Letrado de la Xunta de Galicia y al Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia en nombre de la Xunta y del Parlamento de Galicia respectivamente y prorrogarles en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

6. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 23 de abril de 2014 el Presidente del Senado comunicó que la mesa de esa Cámara, en su reunión de 22 de abril de 2014, había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, a través del escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 2014, comunicó que la Mesa de esa Cámara, en su reunión de 22 de abril, había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia, en la representación del Parlamento de Galicia, presentó su escrito de alegaciones el 16 de mayo de 2014, interesando la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad. También solicitó el levantamiento anticipado de la suspensión acordada en virtud de lo previsto en el art. 161.2 CE.

9. El Letrado de la Xunta de Galicia, en nombre y representación de la misma, presentó su escrito de alegaciones el 21 de mayo de 2014, solicitando también la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. De igual modo solicitó el levantamiento anticipado de la suspensión acordada en virtud de lo previsto en el art. 161.2 CE.

10. El Pleno, por providencia de 22 de mayo de 2014, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones que formulan los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia, en representación de dicho Parlamento y Gobierno, y otorgó a las partes personadas —Abogado del Estado, Parlamento de Galicia y Xunta de Galicia— un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

11. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 2 de junio de 2014, formuló alegaciones y solicitó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad. Tras exponer la doctrina constitucional establecida en relación con los incidentes de suspensión pone de manifiesto que el mercado de las telecomunicaciones es un mercado de dimensión comunitaria donde las legislaciones de los distintos Estados están armonizadas y coordinadas para posibilitar el funcionamiento de un mercado único, eficiente, armónico y seguro. Por ello aduce que cualquier alteración o duplicación normativa que genere sobre el mercado fraccionamiento, duplicación, alteración o intervención, tendrá una relevancia directa sobre la calidad y coste del servicio. Se alega también que en el mercado de las telecomunicaciones el interés particular coincide con el de los operadores pues solo mediante el adecuado funcionamiento de este mercado el consumidor va a recibir un servicio de calidad al mínimo coste. Se pone de manifiesto, además, la importancia que tiene la seguridad jurídica para el correcto funcionamiento del mercado y que la existencia de dos regulaciones paralelas perturba su buen funcionamiento. A su juicio, este motivo sería suficiente para mantener la suspensión de la norma impugnada.

Por otra parte, se afirma que en el mercado de las telecomunicaciones cada operador despliega su red o se sirve de las redes desplegadas por otros en las condiciones que libremente se acuerden y por ello considera que la igualdad en las condiciones de acceso a las redes es condición *sine qua non* para que el mercado funcione. De ahí que considere que las medidas que restrinjan, potencien, favorezcan, condicionen o limiten el acceso a las redes, por muy loables que sean están alterando el mercado y por ello entiende que la intervención de la Comunidad Autónoma en el despliegue de infraestructura es tan intensa que altera el mercado único de las telecomunicaciones. Según el Abogado del Estado, la Ley gallega, al imponer determinadas obligaciones a los operadores o permitir que la comunidad autónoma se las pueda imponer, quiebra por completo el mercado, pues altera los cálculos de inversión en infraestructuras y en prestación de servicios de los operadores.

Sostiene también el representante del Gobierno de la Nación que la Ley impugnada impone determinadas obligaciones de acceso al por mayor de los operadores que altera el mercado. Esta alteración del funcionamiento del mercado se produce también como consecuencia de la regulación que establece la Ley impugnada de la coubicación, pues considera que esta norma restringe severamente la libertad de los operadores para la adopción de acuerdos sobre ubicación y les impone una solución externa que, además, no se ajusta a criterios que se encuentren precisados en la ley, lo que crea incertidumbre, y la inseguridad que produce altera, en su opinión, irreparablemente las reglas del mercado. También considera que altera las reglas del mercado la mera posibilidad de que la regulación impugnada pueda alterar la neutralidad tecnológica, pues la mera posibilidad de que la Comunidad Autónoma con esta Ley pueda inclinarse hacia la imposición, promoción, desincentivación o elección de una determinada tecnología puede dar lugar a una alteración del funcionamiento del mercado.

Se alude, por último, al régimen sancionador. El Abogado del Estado entiende que la coexistencia de dos regímenes sancionadores puede quebrar la seguridad jurídica.

El Abogado del Estado aporta un informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información sobre los perjuicios que podrían irrogarse como consecuencia del levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada en este proceso de inconstitucionalidad. Los perjuicios que según este informe podrían ocasionarse son los mismos que los que el Abogado del Estado aduce en sus alegaciones.

12. El Letrado de la Xunta de Galicia expone, en primer lugar, la doctrina constitucional establecida en relación con este tipo de incidentes. Aduce también que el mantenimiento de la suspensión no puede fundamentarse en la libertad de mercado y en la ausencia de intervención pública en este ámbito, pues en Galicia, dada su elevada dispersión poblacional —el 90 por 100 de sus núcleos urbanos tienen menos de 100 habitantes— y su compleja orografía justifican una regulación en materia de ordenación del territorio que pueda crear unas condiciones mejores para los operadores y que, además, va a garantizar que el establecimiento de estas infraestructuras se efectúe de forma ordenada y eficiente minimizando el impacto ambiental, visual y urbanístico que puede llevar su implantación en el territorio. Efectuadas estas consideraciones generales el Letrado de la Xunta analiza cada uno de los preceptos impugnados y justifica que la eficacia de los mismos no puede ocasionar daños o perjuicios irreparables y por ello solicita el levantamiento de la suspensión.

13. El Letrado oficial mayor del Parlamento Gallego presentó su escrito de alegaciones el 5 de junio de 2014. Comienza su escrito exponiendo la doctrina constitucional establecida en esta materia. También pone de manifiesto que la presunción de constitucionalidad de la Ley impugnada, en cuanto expresión de la voluntad popular, exige que solo pueda acordarse el mantenimiento de la suspensión si el Abogado del Estado justifica que la eficacia de la norma ocasiona perjuicios de imposible o difícil reparación.

Se alega, por otra parte, que el mantenimiento de la suspensión hasta que se adopte la decisión de fondo impediría a la Comunidad Autónoma de Galicia ejercer sus competencias. En concreto alude a las competencias que, de acuerdo con las bases y ordenación de la actuación económica general y la política económica del Estado, y con respeto de lo dispuesto en los art. 38, 131, 149.1.11 y 13 CE, le corresponden a Galicia en virtud de lo establecido en el art. 30.I.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), en materia de fomento y planificación de la actividad económica de esta Comunidad Autónoma; a las competencias asumidas en materia de urbanismo (27.3 EAG) y la competencia compartida con el Estado en materia de sanidad (art. 33.1 EAG) y medio ambiente (art. 27.30 EAG)

Efectuadas estas consideraciones generales el Letrado del Parlamento gallego analiza cada uno de los preceptos impugnados y expone las razones por las que considera que debe levantarse la suspensión de la eficacia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la eficacia de los arts. 1; 2.2 b), c) y d); 5.3; 5.5; 5.6; 5.7; 6.2; 7.2; 8; 12.2; 12.3; 12.4; 13; 14.1 a), b) y c); 14.2; 15.2 a), b), d), f), g) y h); 15.3; 17.1; 17.2; 18; 19.2 a) y c); título V, disposición adicional primera y disposición transitoria primera de la ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las telecomunicaciones de Galicia, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra los mismos por el Presidente del Gobierno.

2. De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión es necesario, como declara entre otros muchos el ATC 157/2013, de 11 de julio, FJ 2, “ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto”.

Resulta, por tanto, que como declara el citado ATC 157/2013 “lo que en este incidente se trata es de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado, tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la Ley vasca y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva”. Por ello, como reiteradamente ha afirmado este Tribunal (entre otros muchos, ATC 114/2014, de 8 de abril) “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2)”.

3. Como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que los preceptos impugnados pueden alterar el correcto funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones. Se aduce, en primer lugar, que este mercado, al tener una dimensión comunitaria, exige que las legislaciones de los distintos Estados estén armonizadas y coordinadas y por ello considera que la mera existencia de una duplicación normativa va a incidir desfavorablemente en el mercado de las telecomunicaciones. A su juicio, la simple existencia de dos regulaciones diferentes contradice las exigencias de seguridad jurídica, principio que, en su opinión, es esencial en el mercado de las telecomunicaciones y por ello considera que este motivo sería suficiente para mantener la suspensión de los preceptos impugnados.

Esta alegación no puede prosperar. Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, “los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica ‘son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5). De ahí que, en contra de lo que sostiene el Abogado del Estado, la mera existencia de dos regulaciones diferentes no puede justificar el mantenimiento de la suspensión, si no se pone de manifiesto qué perjuicios de imposible o difícil reparación pueden producirse como consecuencia de esa duplicidad normativa.

4. El Abogado del Estado aduce también que la eficacia de la regulación impugnada otorgaría a la Administración autonómica un papel relevante en el despliegue de las infraestructuras. Por otra parte sostiene que esta regulación conlleva el establecimiento de una serie de obligaciones que afectan al acceso y a la prestación del servicio, por lo que la eficacia de los preceptos impugnados supondría que en Galicia los operadores de telecomunicaciones tendrían unas condiciones más gravosas que en el resto del Estado. Alega además que la regulación que contiene la Ley impugnada sobre el uso compartido de las infraestructuras restringe la libertad de los operadores para la adopción de acuerdos sobre coubicación y les impone una solución externa sujeta a criterios que no se encuentran precisados en la Ley y también considera que la sola posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda favorecer una determinada tecnología puede tener una influencia decisiva en el mercado. De todo ello concluye que la eficacia de los preceptos impugnados puede conllevar una quiebra del mercado de las telecomunicaciones.

Ninguna de las razones expuestas pone de manifiesto que la eficacia de los preceptos impugnados puede ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación. El Abogado del Estado se limita a alegar, de modo genérico, sin efectuar un análisis pormenorizado de cada uno de los artículos impugnados, que el levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos puede conllevar una alteración del funcionamiento del mercado pero en modo alguno argumenta que tal alteración pueda ocasionar unos perjuicios irreparables ni al interés general ni al interés de los particulares afectados. Y este mismo reproche ha de hacerse al informe elaborado por la Dirección General de telecomunicaciones y tecnologías de la información, pues aunque en este informe se alude a las alteraciones en la libre competencia que, según se sostiene, puede ocasionar la vigencia de los preceptos recurridos, no se expone, en cambio, los perjuicios concretos que tales alteraciones pueden ocasionar en el mercado de las telecomunicaciones. En este informe, aunque se alude a los perjuicios que la eficacia de los preceptos impugnados pueden originar, se analiza esta cuestión desde una perspectiva abstracta —la perturbación que las medidas previstas en los mismos puede ocasionar en el funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones—, pero no se razona suficientemente, a partir de las situaciones concretas que podrían producirse, sobre los perjuicios irreparables que puede ocasionar el levantamiento la suspensión de cada uno de los preceptos impugnados.

Por otra parte, los perjuicios aludidos, de producirse, al tener los mismos su origen en medidas que, según se aduce, son restrictivas de la libre competencia, afectarían directamente a los operadores y solo indirectamente a los usuarios. De ahí que en relación con los daños que las previsiones legales impugnadas pudieran ocasionar a los operadores, al tratarse de daños económicos, si tales daños se produjeran podrían ser indemnizados (entre otros muchos, ATC 175/2002, de 1 de octubre, FJ 4).

Por lo que se refiere a los daños que la eficacia de los preceptos impugnados puede causar a los usuarios, al no haber concretado el Abogado del Estado qué perjuicios irreparables puede originar en el normal funcionamiento del mercado la eficacia de los mismos, que es, según ha sostenido reiteradamente este Tribunal, a quien le incumbe la carga de acreditarlos o, al menos de argumentar suficientemente su existencia, no procede acceder por estos motivos al mantenimiento de la suspensión solicitada.

5. Tampoco puede justificar el mantenimiento de la suspensión que algunos de los preceptos impugnados, los previstos en el título V de la Ley recurrida, establezcan un régimen sancionador. Como se ha afirmado, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la existencia de dos normativas diferentes, una estatal y otra autonómica, no puede fundamentar el mantenimiento de la suspensión si no se pone de manifiesto qué perjuicios de imposible o difícil reparación pueden producirse como consecuencia de esa duplicidad normativa; doctrina que se ha considerado aplicable también a los supuestos en los que estas normativas establecían un régimen sancionador (entre otros muchos, ATC 247/2008, de 24 de julio, FJ 7). En el presente caso el Abogado del Estado no cumple esta exigencia, pues se limita a aducir que la existencia del régimen sancionador previsto en la Ley impugnada quiebra “por completo el mercado”, pero no argumenta por qué el régimen sancionador previsto en el título V de la Ley 3/2003 produce este efecto.

Por todo ello, al no haberse acreditado, ni siquiera argumentado consistentemente, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se producirían como consecuencia de la eficacia de los preceptos legales impugnados, la presunción de constitucionalidad de la Ley determina que deba levantarse la suspensión.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de los arts. 1; 2.2 b), c) y d); 5.3; 5.5; 5.6; 5.7; 6.2; 7.2; 8; 12.2; 12.3; 12.4; 13; 14.1 a), b) y c); 14.2; 15.2 a), b), d), f), g) y h); 15.3; 17.1; 17.2; 18; 19.2 a) y c); título V, disposiciones adicional primera y transitoria primera de la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 206/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:206A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1496-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Cuestión de inconstitucionalidad: identificación de la norma cuestionada; inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales; juicio de aplicabilidad; juicio de relevancia; trámite de audiencia defectuoso. Proceso de ejecución hipotecaria.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 12 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente (ejecución hipotecaria núm. 919-2012), el Auto de 21 de febrero de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad con respecto a la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

2. Los antecedentes relevantes para la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La entidad Banco Sabadell, S.A., formuló demanda ejecutiva en reclamación de deuda garantizada con hipoteca. Dicha demanda dio lugar a procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 919-2012. Se articuló por los demandados con fecha 8 de octubre de 2013 incidente extraordinario de oposición a dicha ejecución, conforme a lo previsto en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en relación con el art. 695.1.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (en la redacción dada por la Ley 1/2013). Se alega, con cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, el carácter abusivo de determinadas cláusulas del contrato de préstamo hipotecario, que constituye fundamento de la ejecución. De dicho escrito de oposición se dio por el Juzgado traslado a la entidad bancaria ejecutante, que interesó la desestimación de la oposición y la continuación de la ejecución hipotecaria.

b) El Juzgado dictó Auto el 4 de noviembre de 2013 acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días, conforme a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013. En dicha resolución se señala que “el planteamiento de la cuestión se realizaría sobre la DT 4ª de la Ley 1/2013, por poder ser contraria al principio de defensa que recoge el art. 24 CE, intentar subsanar defectos insubsanables, por excluir la posibilidad de control jurisdiccional del contenido del contrato, que debe ser realizado *a priori*, previo al despacho de ejecución, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, y que, por remisión al art. 695.4 LEC, pudiera negar el derecho a recurso a la parte ejecutada, pues sólo cabrá recurso de apelación contra el auto que resuelve sobre oposición sobre cláusulas abusivas en el caso de que éstas sean apreciadas por el juez, pudiendo afectar esta disposición, en fin, al derecho a un procedimiento con todas las garantías prescindiendo de un elemento esencial como el de control jurisdiccional del título previo al despacho de ejecución, así como del derecho a tutela judicial efectiva, derecho a recurso en igualdad de condiciones”.

c) En el trámite de alegaciones la entidad bancaria ejecutante manifestó que no se cumple el juicio de relevancia y se opuso al planteamiento de la cuestión.

Los ejecutados interesaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, como ya lo habían hecho en su escrito de oposición a la ejecución.

Por su parte, el Ministerio Fiscal manifestó que debían entenderse cumplidos los requisitos exigidos para el planteamiento de la cuestión.

3. El Auto de 21 de febrero de 2014 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se indican:

a) Después de la cita del art. 35 LOTC y un sucinto resumen de los antecedentes del proceso *a quo*, el Juzgado recuerda que “por auto de 4/11/13 se declara, entre otras cuestiones, la posibilidad de que la DT 4ª de la Ley 1/13, de 14 de mayo, pueda vulnerar el art. 24 CE, contemplando que de la constitucionalidad o no de la norma cuestionada depende el sentido del fallo, pues, habiendo privado a la parte ejecutada de la posibilidad de plantear en el trámite de oposición del correspondiente procedimiento ejecutivo la cuestión relativa a la existencia de cláusulas contractuales abusivas, no podrá la juzgadora entrar a resolver sobre la misma, con todas las consecuencias legales y prácticas que ello conllevaría”.

b) Tras esta referencia al contenido del Auto de 4 de noviembre de 2013 en lo que se refiere al trámite de audiencia (art. 35.2 LOTC), el Juzgado acuerda sin más razonamiento que procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, en los términos que señala la parte dispositiva del Auto de planteamiento, esto es: “Posibilidad de que la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, pueda vulnerar el art. 24 CE, pudiendo dicha disposición conculcar garantías procesales, el derecho a un procedimiento con todas las garantías prescindiendo de un elemento esencial como el de control jurisdiccional del título previo al despacho de ejecución, así como del derecho a tutela judicial efectiva, derecho a recurso en igualdad de condiciones”.

4. Mediante providencia de 6 de mayo de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de junio de 2014. Considera que la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de requisitos procesales y por ser notoriamente infundada, alegando en síntesis lo siguiente:

a) En relación con los requisitos procesales, señala en primer lugar que la indeterminación en la resolución judicial de apertura del trámite del art. 35.2 LOTC sobre cuál de los cinco apartados que contiene la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013 se suscita la duda de constitucionalidad, así como de los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados (ya que se cita sin mayores precisiones el art. 24 CE, sin exteriorizar mínimamente la duda de constitucionalidad que alberga el órgano judicial) conduce a considerar incumplido el trámite de audiencia.

De la misma imprecisión e indeterminación, en cuanto al precepto legal cuestionado, adolece el Auto de planteamiento de la cuestión; lo que conlleva una incorrecta formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia, según el Fiscal General del Estado, pues no todos los apartados que contiene la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013 serían de aplicación en el proceso *a quo*. La justificación del juicio de relevancia brilla por su ausencia tanto en el Auto de apertura del trámite de audiencia como en el propio Auto de planteamiento de la cuestión. A lo anterior se añade que, en realidad, la disposición cuestionada, en lo que resulta aplicable al caso, fue efectivamente aplicada por el Juzgado promotor de la presente cuestión; lo que torna en inadmisible el planteamiento de la cuestión. Según resulta de las actuaciones, en el momento en que el órgano judicial decide la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC (Auto de 4 de noviembre de 2013), ya había hecho aplicación de las previsiones de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013; autorizó a la parte ejecutada a presentar el incidente extraordinario de oposición previsto en esta disposición, con el fin de denunciar la posible existencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, posibilitando así el control judicial de las mismas. Por diligencia de ordenación de 16 de octubre de 2013, el Juzgado tuvo por formulado el incidente extraordinario de oposición presentado por la parte ejecutada, y procedió a su tramitación, con suspensión del proceso principal hasta su resolución, conforme a lo previsto en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013.

b) El Fiscal General del Estado alega adicionalmente que la cuestión podría considerarse como notoriamente infundada. La ausencia de control judicial del título ejecutivo carecería de toda consistencia y fundamento; lo mismo sucedería con la invocación de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, meramente retórica. La propia disposición cuestionada prevé la posibilidad de la parte ejecutada de instar un incidente extraordinario de oposición, en aquellos procedimientos ejecutivos que se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2013; con el fin precisamente de controlar judicialmente la posible existencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, que fue justamente lo que sucedió en el proceso *a quo*. La parte ejecutada presentó el incidente extraordinario legalmente previsto, en el que denunció la existencia de cláusulas abusivas, procediéndose por el Juzgado a la tramitación del incidente. Por lo demás —concluye el Fiscal General del Estado— tampoco existe lesión del derecho al recurso en condiciones de igualdad, pues la disposición cuestionada no regula el régimen de recursos contra la resolución que resuelva el incidente extraordinario de oposición; dicho régimen de recursos se establece en el art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la Ley 1/2013, no cuestionado por el órgano judicial. En cualquier caso su cuestionamiento resultaría prematuro, toda vez que el Juzgado no ha dictado resolución resolviendo la oposición formalizada por la parte ejecutada (AATC 70/2014, 71/2014, 111/2014, 112/2014, y 113/2014).

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet respecto de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Según el Auto de planteamiento, la duda de constitucionalidad reside en la posible conculcación de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un procedimiento con todas las garantías, reconocidos por el art. 24 CE; la disposición cuestionada privaría a la parte ejecutada de la posibilidad de plantear en el trámite de oposición del correspondiente procedimiento ejecutivo la cuestión relativa a la existencia de cláusulas contractuales abusivas, impidiendo así el control judicial sobre este extremo, así como el derecho a un recurso en igualdad de condiciones.

El Fiscal General del Estado, según se ha hecho constar en los antecedentes de esta resolución, se ha opuesto a la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que el Juzgado no ha cumplido adecuadamente el trámite de audiencia del art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ni ha formulado el juicio de aplicabilidad y relevancia exigido por el art. 35.1 LOTC; así como por considerar la cuestión notoriamente infundada.

De acuerdo con el art. 37.1 LOTC este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada.

2. Con respecto a los requisitos procesales, el Fiscal General del Estado entiende, en primer lugar, que no puede considerarse satisfecho el trámite de audiencia (art. 35.2 LOTC); en la resolución de apertura de este trámite no se concreta sobre cuál de los cinco apartados de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, se proyecta la duda de constitucionalidad del órgano judicial, ni tampoco se especifican los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados.

Como ha insistido reiteradamente este Tribunal, la importancia de la audiencia prevista en el art. 35.2 LOTC no puede minimizarse reduciéndolo a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde. Resulta inexcusable, por el contrario, que se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales cuestionados como los preceptos constitucionales que se consideren vulnerados (o bien, a falta de una cita concreta de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, que se explicite mínimamente la duda de constitucionalidad). El órgano judicial no puede elevar la cuestión en el Auto de planteamiento sobre preceptos sobre los que las partes no hayan tenido ocasión de efectuar sus alegaciones (por todas, SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 6; y 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2; y AATC 29/2003, de 28 de enero, FJ único; 60/2004, de 24 de febrero, FJ 2; 96/2004, de 23 de marzo, FJ 2; 173/2006, de 6 de junio, FJ único; y 56/2014, de 25 de febrero, FJ 2, entre otros muchos).

Pues bien, como ha advertido el Fiscal General del Estado, en el presente caso el requisito de la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC) no puede entenderse correctamente cumplido. La indeterminación del Auto de 4 de noviembre de 2013, por el que se acuerda la apertura del trámite de audiencia, es tal que ni se especifica el apartado de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013 (de los cinco de que consta) que se considera aplicable en el proceso *a quo* y sobre el que recaería la duda de constitucionalidad, ni se concretan los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados. Se cita sin mayores precisiones el art. 24 CE, sin que tampoco se explicite cual sea la duda de constitucionalidad que al respecto alberga el órgano judicial.

3. Considera también el Fiscal General del Estado que el requisito relativo a la exteriorización del juicio de aplicabilidad y relevancia tampoco puede entenderse cumplido. No se contiene en el Auto de planteamiento de la cuestión razonamiento alguno encaminado a justificar en qué medida la decisión del proceso *a quo* depende de la validez de la norma legal cuestionada (art. 35.2 LOTC).

Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes corresponde, *prima facie*, comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia. El Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, les corresponden, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes. Solo cabría en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia. En tales casos, sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que la define el art. 163 CE (entre otras, SSTC 100/2006, de 30 de marzo, FJ 2; 141/2008, de 30 de octubre, FJ 4; 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2; y 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

De conformidad con esta consolidada doctrina constitucional debe apreciarse que el juicio de aplicabilidad y relevancia no puede entenderse cumplido en el presente caso. En el Auto de planteamiento (que adolece de la misma indeterminación que la resolución de apertura del trámite de audiencia) no se identifica qué apartado concreto de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013 se cuestiona (pues no todos los apartados de los cinco que contiene esta disposición serían de aplicación en el proceso *a quo*); tampoco por qué resulta relevante para resolver el proceso *a quo*. El Juzgado proponente de la cuestión no efectúa consideración alguna que permita a este Tribunal llevar a cabo su necesario control sobre el juicio de relevancia, expresivo de que la resolución del proceso judicial dependerá realmente de la validez de la norma cuestionada.

A ello cabe añadir, como igualmente advierte el Fiscal General del Estado, que, en realidad, la disposición legal cuestionada, en lo que resulta relevante para el caso (esto es, en su apartado 2), fue ya aplicada por el Juzgado promotor; lo que torna en inadmisible el planteamiento de la cuestión. Según resulta de las actuaciones, antes de proceder a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC (por Auto de 4 de noviembre de 2013) el órgano judicial ya había aplicado las previsiones de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013. Mediante diligencia de ordenación de 16 de octubre de 2013, el Juzgado tuvo por formulado el incidente extraordinario de oposición presentado por la parte ejecutada conforme a lo previsto en el apartado 2 de dicha disposición, en el que denuncia la existencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario; se procedió a la tramitación del incidente, con suspensión del proceso principal hasta su resolución, conforme a lo previsto igualmente en el apartado 2 de la misma disposición; de suerte que se ha hecho efectivo el control judicial de las posibles cláusulas abusivas.

4. Las anteriores consideraciones ya abonarían la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Se ve reforzada por el análisis de otro requisito —inherente a la configuración que de este proceso constitucional hacen los arts. 163 CE y 35 LOTC—, a cuyo tenor el órgano que lo promueve ha de hacer explícita la fundamentación en que apoya la posible inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada.

La parquedad de la argumentación del Auto de planteamiento es tal que pudiera concluirse que el órgano judicial no acierta a expresar con claridad cuál es la duda de constitucionalidad que le plantea la norma cuestionada. Ni concreta sobre cuál de los diferentes apartados, de los que consta la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, se proyecta la posible inconstitucionalidad, ni exterioriza de manera suficiente el razonamiento en virtud del cual se pone en tela de juicio el ajuste a la Constitución de la disposición que se cuestiona.

Parece que el Juzgador promotor de la cuestión reprocha a la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo (o, más precisamente, al apartado 2 de esta disposición, que sería el aplicable en el proceso), haber privado a la parte ejecutada de la posibilidad de plantear en el trámite de oposición del correspondiente procedimiento ejecutivo la cuestión relativa a la existencia de cláusulas contractuales abusivas, con la consiguiente infracción de los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). Lo cierto es que tal duda de constitucionalidad resultaría notoriamente infundada, pues de las actuaciones resulta que la parte ejecutada promovió incidente extraordinario de oposición a la ejecución conforme a lo previsto en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en relación con el art. 695.1.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (en la redacción dada por la propia Ley 1/2013, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013). Alegó el carácter abusivo de determinadas cláusulas del contrato de préstamo hipotecario del que trae causa la ejecución, incidente que el Juzgado promotor de la cuestión ha procedido a admitir a trámite, con suspensión del proceso principal hasta su resolución, conforme a lo previsto igualmente en el apartado 2 de la misma disposición, de suerte que se ha hecho efectivo el control judicial de las posibles cláusulas abusivas.

Por otra parte, en la medida en que se entienda que la presente cuestión se refiere también (en cuanto el Auto de planteamiento alude a la infracción del “derecho a recurso en igualdad de condiciones”) a la posible inconstitucionalidad de la regla que hace irrecurrible el Auto que desestima la oposición a la ejecución (art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil, LEC, en la redacción dada por la Ley 1/2013), se llegaría igualmente a la conclusión de que la cuestión carece de relevancia para el caso. La disposición cuestionada no regula el régimen de recursos contra la resolución que resuelva el incidente extraordinario de oposición; tal régimen se establece en el art. 695.4 LEC (al que se remite el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013), precepto no cuestionado por el órgano judicial. Como asimismo advierte el Fiscal General del Estado, en cualquier caso la cuestión resultaría en este extremo prematura, a la vista de la doctrina sentada por este Tribunal en AATC 70/2014 y 71/2014, de 10 de marzo ambos, y 111/2014, 112/2014 y 113/2014, todos ellos de 8 de abril. A su fundamentación resulta obligado remitirse, al referirse a una norma que no es aplicable de forma inmediata en el proceso, ya que en el momento de plantear la cuestión el Juzgado no había resuelto aún el incidente extraordinario de oposición a la ejecución formalizado por la parte ejecutada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1496-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Carlet.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 207/2014, de 22 de julio de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:207A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2769-2014, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con determinadas actuaciones de la Junta de Andalucía conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local.

Andalucía. Competencias de las Comunidades Autónomas. Competencias del Estado. Empleo. Gestión de subvenciones públicas. Conflictos negativos de competencia: controversias de contenido competencial; inadmisión de conflictos negativos de competencia; objeto del conflicto negativo de competencias.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 5 de mayo de 2014, el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno del Estado, formalizó demanda de conflicto negativo de competencias frente a la Junta de Andalucía, en relación con determinadas actuaciones vinculadas a la gestión del fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, con el fin de que se lleven a cabo las actuaciones de ejecución que resulten precisas conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

2. Los hechos en los que fundamenta la solicitud de planteamiento del conflicto negativo de competencia son los siguientes.

a) La STC 150/2012, de 5 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5985-2010, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, que crea el fondo, declaró inconstitucionales, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 16 y con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 17 de esta Sentencia, determinados preceptos e incisos de preceptos del citado Real Decreto-ley. El fundamento jurídico 17 de la STC 150/2012, de 5 de julio, establece el alcance del fallo en los términos siguientes: “Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2009 contenida en el fundamento jurídico anterior. Su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los Ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas”.

b) A requerimiento de la Dirección General de coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas emitió un informe de 5 de octubre de 2012, en el que entendió que no cabía admitir una extensión de competencias de la Administración del Estado a actuaciones posteriores a la publicación de la Sentencia con el argumento de que la subvención se había otorgado por la Administración del Estado pues ello contravendría expresamente la declaración de inconstitucionalidad. Concluye, por ello, que las actuaciones que no sean firmes y las que se produzcan con posterioridad a la fecha de publicación de la sentencia corresponden a las Comunidades Autónomas.

c) En un posterior informe emitido a petición de la Intervención General del Estado, de 20 de diciembre de 2012, la Abogacía del Estado reitera estas conclusiones indicando la conveniencia de trasladar a la intervención general de cada Comunidad Autónoma las denuncias presentadas ante la Intervención General del Estado, la inadmisión de las peticiones en materia de control de ayudas y la imposibilidad de dirigir instrucciones a aquellas. Añade que no se produjo la territorialización de fondos porque cuando se otorgaron las ayudas se aplicaban aún los artículos del Real Decreto-ley que atribuían la competencia al Estado para la gestión centralizada, por lo que, en caso de eventual reintegro, y en cuanto a la actividad de ejecución, habrá de tramitarse por la Comunidad Autónoma, si bien, al no haber sido territorializados los fondos desde un principio, éstas habrán de transferir después las cantidades resultantes al Tesoro Público.

d) El 8 de enero de 2013, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales dirigió una carta a las Comunidades Autónomas indicando el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la STC 150/2012. Se identifican los expedientes pendientes de tramitación en su ámbito territorial respectivo, la cantidad a transferir para hacer frente a sus obligaciones económicas, se solicitan los datos de cuenta corriente para hacer la transferencia y el 31 de enero de 2013 se les facilita el acceso a la aplicación “ARCADIA” empleada para la gestión de proyectos por las entidades locales y la documentación aportada por los ayuntamientos.

e) Las Comunidades Autónomas de Andalucía, y Extremadura formularon objeciones a hacerse cargo de la gestión de las subvenciones establecidas en relación con el fondo.

f) El 3 de julio de 2013 se transfirieron a todas las Comunidades Autónomas, salvo a las dos antes citadas, los importes necesarios para hacer frente a las obligaciones económicas, y el 25 de julio de 2013 los expedientes de reintegro iniciados y pendientes aún de algún trámite en vía administrativa. La Comunidad Autónoma de Extremadura mantuvo el criterio de suscribir un convenio entre Administraciones, al que finalmente se llegó el 18 de febrero de 2014. En cuanto a la Junta de Andalucía se le remitió un correo electrónico el 12 de septiembre de 2013 con la relación de expedientes y estado de tramitación. Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado informó a las Comunidades Autónomas sobre las denuncias recibidas respecto a proyectos ejecutados con las ayudas. La Abogacía del Estado emitió nuevo informe jurídico de 14 de febrero de 2014 en el que se indicaba la posibilidad de plantear conflicto negativo de competencia.

g) El Gobierno acordó el 28 de febrero de 2014 formular el requerimiento previo a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que le fue notificado el 4 de marzo de 2014. En él se hacía constar que la citada Comunidad Autónoma no ha ejercido las atribuciones propias de las competencias que le atribuían los arts. 45 y 58.3 c) y concordantes de su Estatuto de Autonomía, pues ésta es la única competente en su territorio para gestionar y ejecutar los expedientes pendientes de conclusión de ayudas del fondo, así como la fiscalización de los mismos, desde la publicación de la Sentencia en el “BOE” núm. 181, de 30 de julio de 2012, la cual despliega indubitados efecto*s erga omn*es.

h) El 3 de abril de 2014 se recibió en el Ministerio de la Presidencia la resolución de 31 de marzo de 2014, del Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, acordando rechazar el requerimiento formulado por el Estado. Señala la citada resolución que no se comparten los argumentos expuestos en el requerimiento ya que no se trata de un conflicto negativo de competencias. La propia STC 150/2012 ha venido a dirimir cualquier duda competencial que pudiera plantearse en relación con el Fondo, sin que la Comunidad se haya opuesto en momento alguno a ejercitar su competencia, existiendo sólo discrepancias en la manera en que debe ejecutarse el fallo judicial. El Tribunal Constitucional ha establecido los parámetros que deben concurrir para estar ante un conflicto constitucional de este tipo, y cita expresamente el ATC 269/2001, de 16 de octubre, que señala que es preciso que la negativa autonómica se base en una diferente interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de leyes orgánicas y ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y las Comunidades Autónomas, con lo que se pretende evitar que el Tribunal se pronuncie sobre conflictos que carecen de dimensión constitucional, que es, precisamente, lo que ocurre en este caso, pues la discrepancia versa sobre la forma en que ha de ejecutarse el fallo. Por ello, prosigue la resolución citada, cuando se recibe el oficio procedente del Director General de coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, indicando que Andalucía deberá resolver “las ayudas correspondientes a 79 expedientes pendientes de pago … así como a realizar las labores de control de los ya resueltos e iniciar y resolver los expedientes de reintegros que fueran necesarios” se plantean dudas pero en ningún caso de tipo competencial o estatutario, sino en cuanto al alcance (qué expedientes deben ser objeto de traspaso) y la forma en que deben traspasarse los expedientes subvencionales (cómo formalizar el acta de entrega y recepción de la documentación, procedimiento para la materialización de la transferencia, determinación de la administración responsable del abono de los intereses de demora, el destino de los remantes que pudieran darse en relación con la cantidad transferida).

En consecuencia, la controversia carece de la dimensión constitucional exigida para este tipo de conflictos por la STC 156/1990, de 18 de octubre. Precisamente por ello, la Junta de Andalucía solicitó, el 27 de febrero de 2014, la convocatoria de la comisión bilateral de cooperación que, conforme a lo establecido en el art. 220 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Andalucía, tiene entre otras funciones, resolver los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución. Concluye finalmente rechazando el requerimiento y reiterando la solicitud de la reunión de la comisión bilateral.

i) El Consejo de Ministros acordó, el 30 de abril de 2014, plantear el conflicto negativo de competencias del que trae causa el presente recurso constitucional.

3. El Abogado del Estado fundamenta su demanda en las alegaciones que se resumen a continuación.

Rechaza, en primer lugar, la argumentación expuesta por la Junta de Andalucía, en su contestación al requerimiento, según la cual no se trata, en este caso, de una controversia competencial planteada a partir de la interpretación de las normas que delimitan los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 69.2 y 71.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) sino de la aplicación de lo dispuesto en una Sentencia del Tribunal Constitucional.

Entiende el Abogado del Estado que aunque el requerimiento invoca la STC 150/2012, no basa en ella su posición, pues el título que fundamenta la competencia cuyo ejercicio se discute, no es otro que la atribución de competencias que realizan los arts. 45 y 58.3 c) Estatuo de Autonomía para Andalucía (EAAnd) que le atribuyen las competencias y que fueron invocados de manera explícita por el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de febrero de 2014 que tomó la decisión de formular el requerimiento previo. Lo que hizo la Sentencia es interpretar los preceptos que las partes invocaban en defensa de su competencia considerando finalmente que la Comunidad Autónoma recurrente era la competente para aprobar y conceder las ayudas de que se trataba. La Sentencia no crea derecho aplicable ni atribuye competencias, sino que es el título declarativo que reconoce la competencia atribuida por el ordenamiento. Como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen, la discusión jurídica versa sobre la determinación de la administración competente para la gestión y ejecución de los expedientes de otorgamiento de subvenciones en curso en el momento de publicarse la STC 150/2012, y sobre a quién corresponde realizar las labores de control y fiscalización de las subvenciones ya otorgadas con anterioridad al fallo constitucional.

En segundo lugar, considera que la eventual ejecución por parte de la Administración estatal de las competencias de las que carece, conforme al bloque de la constitucionalidad y según ha declarado el Tribunal Constitucional, acarrearía una nulidad en cuanto que ejecución de una disposición declarada inconstitucional en el precepto que fuese objeto de aplicación. Como ha señalado el Consejo de Estado, los efectos de la Sentencia se extienden a todas las Comunidades Autónomas, por la eficacia *erga omnes* de los pronunciamientos constitucionales, en la medida en que el fallo contiene una declaración de nulidad de diversos preceptos de una norma estatal. Si se sostuviera que tal pronunciamiento se extiende a todos los preceptos cuya inconstitucionalidad se declara, ello conllevaría que tales preceptos son válidos y eficaces respecto de las ayudas concedidas con anterioridad a la publicación del fallo, y ello comportaría mantener vigente y aplicar un régimen jurídico contrario al reparto constitucional de competencias. En consecuencia, de entenderse que el Estado es el que debe continuar la ejecución, resultaría que se estarían aplicando preceptos declarados inconstitucionales y, por lo tanto, nulos.

En tercer lugar rechaza el argumento que atribuye a la Junta de Andalucía de que se esté dilucidando la cuestión del mantenimiento de los actos administrativos firmes sobre los que la Sentencia se pronuncia expresamente, pues el problema que ahora se plantea es distinto: a quién corresponde la competencia para la toma de actos, decisiones o resoluciones administrativas no adoptadas todavía, tales como potenciales actuaciones interventoras o de control, decisiones sobre reintegros etc. La Sentencia sólo ampara las ayudas que ya han sido concedidas, esto es, las decisiones de concesión ya tomadas definitivamente, pero no los actos de gestión, ejecución, fiscalización y control que han quedado bajo la competencia de las Comunidades Autónomas. Sólo hacer constar que este argumento, tal y como se ha expuesto, no se invoca por la Junta de Andalucía en su contestación al requerimiento como sin embargo, si lo hicieron otras Comunidades Autónomas en su contestación al requerimiento.

Finalmente, argumenta que la reunión de la comisión bilateral de cooperación Junta de Andalucía y Estado no se configura por el Estatuto de Autonomía de Andalucía como un requisito jurídicamente necesario o requisito procesal previo para poder formalizar una demanda de conflicto negativo ante el Tribunal Constitucional, de manera que aunque se trate de una posibilidad razonable de foro de discusión, el Gobierno no la ha considerado oportuna al estar pendientes desde hace tiempo los expedientes, con las posibles eventualidades que se pudieran derivar, en especial en relación con posibles reintegros.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo establecido en el art. 61 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) los conflictos de competencias, positivos y negativos, que tienen lugar entre la Administración del Estado y una Comunidad Autónoma pueden plantearse a partir de disposiciones, resoluciones y actos o por su omisión. Todos los conflictos de competencias tienen en común una controversia competencial, pero no cualquier desacuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino sólo las que versen sobre la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, estatutarias, o delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues sólo en este caso tienen trascendencia constitucional.

Aunque los términos utilizados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para referirse a las normas atributivas de competencias discutidas en cada uno de los conflictos que regula en el capítulo II de su título IV, no son idénticos, cabe deducir que, ya se trate de la titularidad misma de la competencia o de la forma en que se ha ejercido o ni siquiera se haya llegado a ejercer, debe existir una discrepancia sobre la interpretación de las normas atributivas de competencias del bloque de la constitucionalidad. Así, lo afirma la STC 156/1990, de 18 de octubre, FJ 2, en relación a los conflictos negativos instados por personas físicas o jurídicas al amparo del art. 68 LOTC, y previamente lo habían señalado los AATC 142/1989, de 14 de marzo, y 322/1989, de 6 de junio. Con ello, se pretende vedar el acceso al Tribunal Constitucional de pretensiones que hayan sido desatendidas por razones no competenciales o por controversias que, aun siendo de naturaleza competencial, no son, sin embargo, propias de la jurisdicción del Tribunal Constitucional. De forma que, la simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiera de una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial, susceptible de resolución en el cauce prevenido en los arts. 68 y siguientes LOTC (ATC 322/1989, de 6 de junio, FJ 2).

En otras palabras, no tienen cabida en este tipo de conflictos las controversias que versan sobre cuestiones materiales o incluso jurídicas, en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiere de una interpretación de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad (STC 37/1992, de 23 de marzo, FJ 2). A este respecto este Tribunal ha señalado que “de lo expuesto resulta que esta demanda no se aviene a lo que los preceptos ya citados de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exigen para que se declare planteado el conflicto de competencia negativo, pues ni este ha de suscitarse, según acaba de verse, en relación con una norma, como así lo pretende la Diputación Provincial, sino en relación con una pretensión previamente formulada y desatendida sobre la base de la distinta interpretación de una norma (arts. 68 y 69.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ni el Real Decreto de traspasos y servicios a que la Diputación Provincial se refiere, y al que se circunscribió la negativa de la Subdirección General del Ministerio de Sanidad y Consumo, es integrable, ni formal ni materialmente, entre los ‘preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de leyes orgánicas y ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas’ (art. 69.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), pues los Reales Decretos de transferencias ‘no atribuyen ni reconocen competencias, según hemos declarado de forma reiterada, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas’ (STC 88/1983)” (ATC 142/1989, de 14 de marzo, FJ 2)

La peculiaridad que reviste el conflicto negativo de competencias del art. 71 LOTC, frente al positivo, es la legitimación para instarlo, que queda reservada al Estado, por el interés público que subyace en que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias atribuidas por el bloque de la constitucionalidad. Pero ello no afecta, sin embargo, a su objeto, común a todos los conflictos competenciales.

2. Así fijado el objeto del conflicto negativo de competencias, procede ya analizar si estamos o no, en este concreto conflicto, ante una controversia sobre las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias.

Estamos, en este caso, ante una desatención expresa del requerimiento del Gobierno que se pone de manifiesto en la orden del Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía. La razón por ella señalada no es su incompetencia en relación a las funciones que le atribuye su Estatuto de Autonomía, que no cuestiona en momento alguno, pues admite su competencia en relación con el tipo de ayudas previstas por el Real Decreto-ley citado. Ni siquiera cuestiona que el contenido del fallo de la STC 150/2012, que invoca el Abogado del Estado para justificar la falta de competencia del Estado y la competencia de las Comunidades Autónomas, fundamente en este caso concreto su falta de competencia. Es cierto que el conflicto tiene su origen en el fallo de la Sentencia constitucional, pues en cuanto la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad se hizo con respeto a las ayudas que ya hubieran sido concedidas, no es posible volver la situación al momento inicial de territorialización de los fondos en los presupuestos de las Comunidades Autónomas para que estas desarrollen los requisitos establecidos por el Estado para las convocatorias, regulen la forma de gestión, otorguen las ayudas etc. Pero ello no obsta a que la negativa de la Comunidad Autónoma se deba, tal y como expone la citada resolución, a su oposición a la utilización de esta vía procesal para imponer unilateralmente a la Comunidad Autónoma los términos concretos en que el Estado debe realizar la transferencia de las funciones materiales, que ilegítimamente ha asumido, y ha ejercitado parcialmente en ejecución del Real Decreto-ley citado.

En efecto, la Junta de Andalucía centra su desacuerdo en las condiciones con que el Estado pretende traspasar los 79 expedientes que no han sido aún concluidos, siendo así que las condiciones de la citada transferencia (qué expedientes se transfieren y cómo se toma constancia de su recibo, quién responde de los intereses de demora y si la transferencia de fondos se realiza o no en conjunto de manera que la Comunidad Autónoma quedaría con los remanentes de los reintegros acordados por ésta) no pueden determinarse unilateralmente por el Estado, amparándose en que se trata de ejecutar la Sentencia constitucional, sino que deberían determinarse en la comisión bilateral, por acuerdo entre ambos. Es por ello que la Junta insta la reunión de la comisión bilateral, que es el órgano competente para resolver las controversias competenciales que no tienen contenido constitucional. La controversia versa, por tanto, sobre las condiciones en que debe realizarse el traspaso material de las funciones ejercidas por el Estado hasta la publicación de la STC 150/2012, cuando la Comunidad no ha rechazado ser competente en la materia.

Un supuesto similar fue el planteado en el ATC 269/2001, de 16 de octubre. Entonces, la inactividad de la Comunidad Autónoma “no basada en su competencia en materia de educación” sino amparada en que, en ese caso concreto, no era competente para resolver la cuestión planteada, fue tenida en cuenta para inadmitir el conflicto planteado, por cuanto no era necesaria una valoración acerca de la interpretación de preceptos constitucionales, estatutarios o de legislación orgánica u ordinaria que delimite ámbitos de competencia. Esta misma razón fue tenida en cuenta por la STC 37/1992, de 23 de marzo, y ATC 303/1994, de 8 de noviembre, para considerar que la determinación de la administración responsable de la reparación por daños y perjuicios no constituía una controversia propia de este tipo de conflictos. Así mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que cuando las discusiones o diferencias de interpretación estén estrictamente constreñidas a las normas de un real decreto de traspaso de funciones y servicios y de los medios personales y materiales que ello conlleva, ello no es bastante para tener por planteado un conflicto negativo (STC 156/1990, de 18 de octubre)

La resolución de este concreto conflicto no requiere de una interpretación de la delimitación de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía, que ya se ha producido en la STC 150/2012, al declarar qué competencias concretas asisten al Estado y a las Comunidades Autónomas para las ayudas derivadas del fondo, y que la Comunidad Autónoma no ha discutido. Es más, ni siquiera requiere realizar una interpretación de la citada Sentencia. Aun cuando se admitiese y estimase el presente conflicto, declarando, como solicita la Abogacía del Estado, que el requerimiento es procedente y que la Comunidad debe ejercer las competencias atribuidas por el Estatuto para la gestión de las ayudas del fondo en un determinado plazo seguiría sin resolverse la cuestión realmente discutida, salvo que el pronunciamiento de este Tribunal comprendiese, además, las concretas condiciones en que debe producirse el traspaso de funciones, esto es, los expedientes a los que afecta, la distribución de responsabilidades entre las dos Administraciones, cómo realizar el acta de entrega, y cuál debe ser el destino de los fondos públicos remanentes, lo que, por tratarse de cuestiones materiales, exceden manifiestamente la jurisdicción de este Tribunal.

Los argumentos de la Abogacía del Estado no permiten llegar a una conclusión distinta. El hecho de que, como se afirma en el escrito de interposición, las competencias autonómicas invocadas por el Estado estén reconocidas por el Estatuto de Autonomía, no basta para afirmar que existe una controversia competencial constitucional. Por otra parte, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, la Junta de Andalucía no cuestiona en momento alguno ni su competencia en relación a este tipo de ayudas, ni el alcance del fallo de la STC 150/2012 para rechazar su competencia estatutaria. Tampoco puede acogerse el argumento contenido en el acuerdo del Gobierno de 10 de abril de 2013, de planteamiento del presente conflicto, según el cual estaríamos ante “cuestiones que exceden notoriamente de lo puramente fáctico, como puede constatarse en los antecedentes de hecho del caso, considerando que por vía de colaboración se ha instado a la Comunidad Autónoma a la asunción de las actuaciones objeto del presente conflicto sin resultado alguno, dándose la circunstancia de que la mayoría de las Comunidades Autónomas sí han asumido su competencia para la realización de dichas actuaciones”, pues ello implicaría atribuir al Tribunal Constitucional una suerte de competencia arbitral que la Constitución no le reconoce.

En definitiva, la presente controversia planteada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque tenga un trasfondo competencial, no responde al objeto propio de los conflictos negativos de competencias, por lo que procede su inadmisión.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto negativo de competencia.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil catorce.

AUTO 208/2014, de 24 de julio de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:208A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el recurso de súplica promovido por el Partido Soberanía respecto de la diligencia de ordenación de 20 de junio de 2014 sobre solicitud de expedición de testimonio de actuaciones en el recurso de amparo 6698-2013.

Diligencias de ordenación: revisión de diligencias de ordenación. Trámite de admisión en el recurso de amparo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito en el Registro General del Tribunal Constitucional el 10 de enero de 2014, la representación procesal de don Clodulfo Alberto Pedroso Lorenzo, interpuso recurso de amparo contra la providencia de 5 de septiembre de 2013, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid, en procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 646-2012, así como contra el posterior Auto de 4 de noviembre de 2013, dictado por el mismo órgano judicial, por el que se desestimó el recurso de reposición contra la anterior providencia, denegando la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual del recurrente. La demanda de amparo invocaba la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución judicial motivada y fundada en Derecho, así como el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

La Sala Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de fecha 14 de febrero de 2014, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), inadmitir a trámite el recurso de amparo, por inexistencia de lesión en los derechos fundamentales invocados.

Mediante escrito presentado el 18 de febrero de 2014, el Ministerio Fiscal interpuso recurso de súplica contra la anterior providencia, solicitando que se dejara sin efecto la resolución de inadmisión.

2. Por Auto de 5 de mayo de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal acordó desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal. Esta resolución contó con el Voto particular formulado por dos Magistrados, favorable a la estimación del recurso de súplica promovido por el Ministerio Fiscal.

3. En fecha 10 de junio de 2014, la representación del partido político Soberanía presentó escrito en el Registro General de este Tribunal, solicitando la expedición de testimonio de las actuaciones del recurso de amparo núm. 6698-2013, en los términos siguientes: “Que para intentar acción penal por querella ante la Sala Segunda del TS contra los integrantes de la mayoría que ha aprobado el auto de la Sala Segunda 129/2014, de 5 de mayo de 2014, se precisa testimonio de las actuaciones, por entender este Partido que puede haberse cometido un presunto delito de prevaricación judicial”.

Por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2014 se acordó denegar la solicitud por no ostentar el solicitante la condición de parte en el recurso de amparo, sin perjuicio de remitir a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, cuantas actuaciones sean solicitadas en su momento por dicho Tribunal.

Contra la anterior resolución, el Partido Soberanía interpuso recurso de súplica, alegando que la denegación del testimonio solicitado para presentar acción penal contra los Magistrados impedía el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva en forma de acción popular y lesionaba el derecho de acceso a los procesos judiciales por quien demuestra un interés legítimo. Señalaba que la ley no limita el acceso a los testimonios a los que fueran “parte sino que la permite a los que sin ser parte tengan interés legítimo, el ejercicio de la acción contra inviolables”. Añadía que la resolución impugnada es manifiestamente arbitraria e impeditiva del ejercicio del derecho cívico de acceso a la justicia, por lo que solicitaba su revocación y la entrega del testimonio de las actuaciones.

Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2014 se acordó dar traslado del escrito de recurso al Ministerio Fiscal a efectos de formular alegaciones que, mediante escrito de 21 de julio de 2014, interesó la desestimación de la solicitud formulada por la representación legal del Partido Soberanía.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El art. 93.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece la irrecurribilidad de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el art. 93.2 LOTC dispone que contra las providencias y autos que dicte el Tribunal Constitucional solo procederá, en su caso, el recurso de súplica. Por tanto, conforme al régimen de recursos expresamente regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y en la medida en que no se hace mención alguna a la posible recurribilidad de las diligencias de ordenación de los Secretarios Judiciales, debe concluirse que dichas resoluciones no son impugnables en los procedimientos de amparo constitucional. A esta conclusión no es óbice que tanto el art. 456.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como el art. 224 de la Ley de enjuiciamiento civil dispongan la posibilidad de revisión de las diligencias de ordenación en los procesos judiciales y ello porque, como ha reiterado este Tribunal, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no establece la supletoriedad general de ninguna otra ley procesal sino que se limita a hacer en su art. 80 un preciso llamamiento a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley de enjuiciamiento civil para regular las concretas materias que allí se determinan —comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados— (por todos, ATC 192/2007, de 21 de marzo, FJ 2), entre las que, como puede comprobarse, no está la revisión de las diligencias de ordenación.

Es más, tratándose en este caso de una diligencia de ordenación del art. 50.5 LOTC y, por tanto, de una resolución dictada en el trámite de admisión de un recurso de amparo, debe también incidirse en que la regulación prevista en el art. 50 LOTC —en la redacción dada por la por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, que es la aplicable en este caso— sobre dicho trámite pone de manifiesto que el legislador ha establecido un régimen especial y específico de recurribilidad de las decisiones que afecten a la admisibilidad de los recursos de amparo, conforme al cual cualquier decisión de este Tribunal sobre esta materia, con excepción de lo previsto en el art. 50.2 LOTC para el Ministerio Fiscal respecto de las providencias de inadmisión, es irrecurrible, incluyendo, lógicamente, las diligencias de ordenación en que se requiera la subsanación de los defectos formales de que adolezca la demanda de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

No haber lugar a admitir a trámite el recurso de súplica formulado contra la diligencia de ordenación de 20 de junio de 2014.

Madrid, a veinticuatro de julio de dos mil catorce.

AUTO 209/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:209A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Declara que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 2730-2012, promovido por don Zkal Mbarek en proceso contencioso-administrativo.

Derecho a un proceso sin dilaciones: duración no desproporcionada del procedimiento. Trámite de admisión en el recurso de amparo. Tribunal Constitucional: funcionamiento anormal en la tramitación de procesos constitucionales, deniega.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 28 de marzo de 2014 la Procuradora de los Tribunales doña María Ángeles Sánchez Fernández en nombre y representación de don Zkal Mbarek presenta escrito solicitando que este Tribunal dicte resolución por la que declare expresamente un funcionamiento anormal por dilaciones indebidas en la tramitación del recurso de amparo núm. 2730-2012 promovido en su día por su representado.

2. Esa petición tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 9 de mayo de 2012 tiene entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el recurso de amparo constitucional contra el Auto de 22 de marzo de 2012 y la Sentencia de 17 de enero de 2012, ambos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 5497-2010.

b) Por diligencia de ordenación de 17 de mayo de 2012 el Secretario de Justicia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional tiene por recibido el anterior escrito y ordena su notificación al Ministerio Fiscal y a la representación del demandante de amparo.

c) Por providencia de 13 de marzo de 2013, notificada a la representación del demandante el 20 del mismo mes, la Sección acuerda inadmitir el recurso presentado conforme a lo previsto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo, violación que, de acuerdo con el art. 44.1 LOTC, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela.

3. El escrito presentado el 28 de marzo de 2014 por doña María Ángeles Sánchez Fernández en nombre y representación de don Zkal Mbarek solicita la declaración de funcionamiento anormal en la tramitación de su recurso de amparo en virtud del art. 139.5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El Tribunal Constitucional habría incurrido en dilaciones indebidas al tardar más de doce meses en tramitar el recurso de amparo desde su presentación el 9 de mayo de 2012 hasta la notificación de la providencia de inadmisión el 20 de marzo de 2013. Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no exige la motivación de la indicada providencia, resultaría evidente que el tiempo transcurrido sería excesivo; exceso que habría causado perjuicios al recurrente al retrasar la interposición del correspondiente recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. La Sala Primera, por providencia de 26 de mayo de 2014, acuerda formar pieza separada jurisdiccional para resolver la presente solicitud y conceder al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, previo traslado del citado escrito, un plazo de diez días para que puedan personarse en esta pieza separada y presentar las alegaciones que estimen convenientes.

5. El 4 de julio de 2014 el Abogado del Estado presenta escrito oponiéndose a la solicitud de declaración de anormalidad en la tramitación del recurso de amparo de referencia. Aclara primero que el objeto de este incidente es el análisis, no de una eventual vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, sino de un requisito para apreciar la responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento del Tribunal Constitucional (AATC 194/2010, 64/2014, y 65/2014). Descarta después la concurrencia de tal anormal funcionamiento por las siguientes razones: la inadmisión del recurso de amparo se produjo menos de diez meses después de la presentación de recurso; el examen de admisibilidad no se reduce a la apreciación rutinaria de una causa de inadmisión porque conlleva una carga de trabajo para la que no sirve de medida la mayor o menor extensión de la providencia (ATC 194/2010); el número de recursos de amparo presentados sigue siendo muy abultado; y el demandante en ningún momento presentó escritos dirigidos a denunciar una posible dilación indebida por parte del Tribunal Constitucional.

6. El 4 de julio de 2014 el Fiscal ante el Tribunal Constitucional presenta escrito por el que considera rechazable la solicitud de declaración de funcionamiento anormal. Tras aclarar que la declaración solicitada tiene carácter jurisdiccional y que compete exclusivamente al Tribunal Constitucional (ATC 194/2010), afirma que el recurrente sólo ha denunciado las supuestas dilaciones indebidas tras la providencia de inadmisión, incumpliendo el deber de cooperación con el Tribunal Constitucional. En todo caso, el tiempo transcurrido (diez meses y diez días, no doce meses, como afirma el solicitante) no podría considerarse irrazonable, teniendo en cuenta la propia naturaleza de la resolución (que presupone la verificación de la concurrencia de requisitos procesales y sustantivos y que comprende en muchos casos el examen de fondo de la verosimilitud de la vulneración denunciada) y la media que el Tribunal emplea para resolver los numerosos recursos de amparo presentados cada año (AATC 65/2014, 66/2014, 126/2014, y 127/2014).

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es realizar una declaración sobre la existencia de un eventual funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional en la tramitación del recurso de amparo núm. 2730-2012.

2. Conforme al art. 139.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, nos corresponde el pronunciamiento sobre la posible anormalidad del funcionamiento de este Tribunal en la tramitación de recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad a los efectos de la responsabilidad patrimonial. Las “dilaciones indebidas” constituyen una especie del funcionamiento anormal que puede llegar a fundar la responsabilidad sobre la que debemos pronunciarnos necesariamente y con carácter previo a través de una declaración de carácter jurisdiccional (entre otros, AATC 120/2012, de 6 de junio, y 106/2012, de 22 de mayo, FJ 4). Su apreciación exige el análisis, no de la eventual vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, sino de la posible concurrencia de un presupuesto procesal y material necesario para que el Consejo de Ministros pueda resolver la reclamación indemnizatoria por funcionamiento anormal regulada en el art. 139.5 LPC.

Para tachar de injustificado a estos efectos el tiempo empleado en la tramitación de un recurso de amparo, es preciso que el interesado haya desplegado una doble actividad de diligente colaboración con el órgano judicial y de denuncia de las dilaciones a fin de remediarlas. A su vez, la duración razonable se corresponde, no con la resultante en abstracto de la suma de los diferentes plazos procesales, sino con la exigida por el caso concreto a la vista de sus circunstancias específicas y otros criterios como la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración en supuestos del mismo tipo o el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la de las autoridades. En aplicación de esta doctrina, se ha descartado la existencia de anormal funcionamiento por el transcurso de un año desde que este Tribunal estuvo en condiciones de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de amparo y la fecha en que se notificó la providencia de inadmisión (AATC 171/2014, de 23 de junio; 172/2014, de 23 de junio, y 173/2014, de 23 de junio).

En el presente asunto, la sola consideración del tiempo empleado para adoptar la providencia de inadmisión permite descartar la concurrencia de un funcionamiento anormal sin necesidad de entrar a valorar circunstancias tales como la dificultad de entrever el perjuicio efectivo que el actual solicitante habría dejado de padecer con un pronunciamiento de inadmisión más temprano; que éste no denunciara antes de la inadmisión las supuestas dilaciones indebidas y lo hiciera sólo después, trascurrido casi un año desde la notificación de la decisión desfavorable a sus intereses; o que, tras un lustro de reducción constante del número de nuevos asuntos ingresados en este Tribunal (desde 2006, cuando alcanzó el máximo de 11.741, hasta el 2011, cuando esa cifra bajó a los 7.192), se haya invertido la tendencia en los años 2012 y 2013 (7.292 y 7.573 asuntos nuevos, respectivamente), tal como resulta de las memorias anuales elaboradas por este Tribunal.

Desde la entrada en el Registro General de este Tribunal de la demanda de amparo (9 de mayo de 2012) hasta la notificación de la providencia de inadmisión (20 de marzo de 2013) transcurrieron poco más de diez meses. Esta duración entra claramente dentro de los márgenes temporales normales que enmarcan el pronunciamiento sobre la admisibilidad de recursos de amparo. Tal pronunciamiento, respecto del que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no establece plazo alguno, no consiste en una apreciación mecánica o rutinaria de causas de admisión; consiste en un estudio pormenorizado de requisitos procesales y sustantivos (art. 50.1 LOTC) que a menudo alcanza al fondo de la verosimilitud de las lesiones aducidas (ATC 194/2010, FJ 2). Ello supone una carga de trabajo para la que no sirve de medida la mayor o menor extensión de la providencia de admisión o de inadmisión en que se traduzca su resultado; su realización en el plazo de diez meses en modo alguno puede reputarse injustificada o expresión de un anormal funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo núm. 2730-2012.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 210/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:210A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento de una parte en el recurso de amparo 3045-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 211/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:211A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 5546-2012, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 27 de marzo de 2012 dictada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo núm. 490-2010.

Mediante escrito fechado el 3 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 27 de marzo de 2012 resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 5546-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 27 de marzo de 2012 resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 5546-2012.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 5546-2012 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 212/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:212A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 6601-2012, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugnan Sentencia de 3 de mayo de 2012 y Auto de 16 de octubre de 2012 dictados por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo núm. 29-2008

Mediante escrito fechado el 3 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 3 de mayo de 2012 y Auto de 16 de octubre de 2012 resoluciones impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 6601-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 3 de mayo de 2012 y el Auto de 16 de octubre de 2012 resoluciones que han sido impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 6601-2012.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 6601-2012 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 213/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:213A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1171-2013, promovido por don Miguel Cáceres Hernández-Ros en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 15 de noviembre de 2011 y Auto de 27 de diciembre de 2012 dictados por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 4344-2009 interpuesto contra la Sentencia de 28 de abril de 2009 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en los recursos contencioso-administrativos núms. 2611-2003 y 2764-2003, acumulados.

Mediante escrito fechado el 3 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 15 de noviembre de 2011 y el Auto de 27 de diciembre de 2012, resoluciones impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 1171-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 15 de noviembre de 2011 y el Auto de 27 de diciembre de 2012, resoluciones que han sido impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 1171-2013.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 1171-2013 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 214/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:214A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1463-2013, promovido por don Jorge-Víctor Gil Carnicer en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Auto de 29 de noviembre de 2012 y providencia de 19 de febrero de 2013 dictados por la Sección Tercera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 1346-2012 interpuesto contra el Auto de 22 de febrero de 2012 dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso contencioso-administrativo núm. 5101-1996.

Mediante escrito fechado el 3 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Tercera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 29 de noviembre de 2012 y la providencia de 19 de febrero de 2013 resoluciones impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 1463-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Tercera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 29 de noviembre de 2012 y la providencia de 19 de febrero de 2013 resoluciones que han sido impugnadas en el presente recurso de amparo núm. 1463-2013.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 1463-2013 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 215/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:215A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 5691-2013, promovido por don Fernando del Olmo Vega en causa penal.

Condena penal: acumulación de condenas; liquidación de condena. Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de octubre de 2013, el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, en nombre y representación de don Fernando del Olmo Vega, interpuso recurso de amparo contra el Auto de 23 de mayo de 2013, dictado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 10242-2013, y contra el Auto del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2012, dictado en la ejecutoria núm. 8-1996 de la Sección Segunda de la indicada Sala, sobre acumulación de condenas y cómputo de beneficios penitenciarios.

2. Encontrándose pendiente de resolución el presente recurso de amparo, la Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 6 de marzo de 2014, acordó recabar de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional testimonio de la nueva liquidación practicada y aprobada en la ejecutoria 8-1996, rollo 10-1991, así como de la resolución dictada en respuesta a la solicitud formulada por el demandante el 30 de diciembre de 3013. Los testimonios interesados fueron recibidos en este Tribunal el 30 de abril de 2014.

3. Mediante escrito presentado el 6 de junio de 2014, la representación procesal del demandante de amparo puso en conocimiento del este Tribunal que la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional había dictado providencia de 10 de febrero de 2014 aprobando una nueva liquidación de condena aplicando los criterios establecidos en la STEDH de 21 de octubre de 2013, dictada por la Gran Sala en el caso *Inés del Río Prada c. España*. Al haber accedido el órgano judicial a su inicial petición, solicitaba el archivo del presente recurso de amparo.

4. Mediante providencia de 11 de junio de 2014, la Sección Primera acordó conceder un plazo de cinco días a las partes personadas para que, de conformidad con lo establecido en el art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, alegaran lo que estimaran conveniente sobre la perdida de objeto del recurso.

5. El recurrente presentó alegaciones mediante escrito registrado el 1 de julio de 2014. En él alegaba que el órgano judicial había estimado su inicial pretensión mediante providencia de 10 de febrero de 2014, razón por la cual solicitaba el archivo del recurso de amparo.

El Ministerio Fiscal presentó alegaciones mediante escrito registrado el 18 de julio de 2014, en el que consideró que existía la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo, solicitando el archivo de las actuaciones por tal causa.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos, ATC 6/2013, de 14 de enero, que a su vez cita los AATC 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia.

De este modo, “como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 LOTC, ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En particular, y en lo que ahora importa, es lo que sucede en los casos en los que, en el procedimiento que dio origen al recurso de amparo, los propios órganos judiciales han reparado las lesiones del derecho invocado en sede constitucional, (SSTC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9; 13/2005, de 31 de enero, FJ 2; y ATC 30/2004, de 9 de febrero, FJ 3). De modo que, en estos supuestos, la demanda de amparo deja de tener objeto, toda vez que la reparación de la lesión del derecho fundamental por los propios órganos judiciales, antes de que este Tribunal dicte su decisión, priva de sentido al pronunciamiento sobre una vulneración ya inexistente, salvo que, como también hemos afirmado, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que continuaran haciendo precisa nuestra respuesta (SSTC 84/2006, de 27 de mayo, FJ 2; y 128/2006, de 24 de abril, FJ 2)” (STC 133/2007, de 4 de junio, FJ 2).

En tales supuestos podemos recordar que, “constituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, y 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5).” (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. Del examen de las actuaciones judiciales remitidas a este Tribunal se desprende que la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en aplicación de la STEDH de 21 de octubre de 2013, ha aprobado la propuesta de nueva liquidación de condena formulada el 24 de enero de 2014 por la Administración penitenciaria en la que se propone el día 7 de octubre de 2015 como fecha de cumplimiento de las condenas impuestas al demandante. En ella el abono de los beneficios penitenciarios se realiza partiendo del máximo de cumplimiento de treinta años resultante de la acumulación de las condenas impuestas al demandante en vez de sobre su suma aritmética, que es lo que, según la demanda de amparo, ocasionaba la lesión de sus derechos fundamentales.

Por tanto, satisfecha la pretensión que el demandante sostuvo en su recurso de amparo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 80 y 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en relación con el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil, procede acceder a la solicitud formulada por el propio demandante de amparo y declarar la pérdida de objeto del presente recurso, en tanto que la continuación del proceso no satisface ya ningún interés.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Declarar la extinción del recurso por la pérdida de objeto del amparo interpuesto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 216/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:216A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 6233-2013, promovido por la asociación de vecinos “Los Baños del Carmen” de Málaga en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Auto de 18 de julio de 2013 dictado por la Sección Primera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 357-2013, Auto que declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de 9 de noviembre de 2012, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 933-2010.

Mediante escrito fechado el 3 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 18 de julio de 2013, resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 6233-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de18 de julio de 2013, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 6233-2013.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 6233-2013 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 217/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:217A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Deniega la aclaración de la Sentencia 114/2014, de 7 de julio, dictada en el recurso de amparo 6701-2013, promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta en proceso contencioso-administrativo.

Aclaración de sentencias del Tribunal Constitucional: aclaración improcedente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por STC 114/2014, de 7 de julio, la Sala Primera de este Tribunal estimó el recurso de amparo núm. 6701-2013, promovido por don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta contra la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y el Auto de 2 de octubre de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictados en el recurso de apelación núm. 788-2012. En el fallo de la STC 114/2014 se acuerda lo siguiente:

“1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho de los demandantes de amparo al acceso y permanencia en los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE).

2º Restablecerles en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Sentencia de 21 de marzo de 2013 y del Auto de 2 de octubre de 2013, dictados en el recurso de apelación núm. 788/2012 por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.”

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de julio de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Andrea de Dorremochea Guiot, en nombre y representación de don José Prudencio Lázaro Sanz y don Miguel Ángel Cruz Peralta, solicitó aclaración de la citada STC 114/2014, interesando “que se determine la obligación de eliminar la imposición de las costas derivadas del procedimiento judicial previo a este recurso de amparo y, de forma específica, del incidente de nulidad presentado en su día por esta parte”.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 93.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece que en el plazo de dos días, a contar desde la notificación, las partes podrán solicitar la aclaración de la Sentencia. Ahora bien, como hemos declarado en reiteradas ocasiones, la solicitud de aclaración no constituye un auténtico medio de impugnación encaminado a la sustitución o revisión de la decisión adoptada, sino que su objeto ha de limitarse, según se establece en los arts. 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 214 de la Ley de enjuiciamiento civil (aplicables supletoriamente a esta jurisdicción constitucional *ex* art. 80 LOTC), a la corrección de errores materiales manifiestos o errores aritméticos, a la aclaración de algún concepto oscuro, a suplir cualquier omisión o a la rectificación de alguna contradicción manifiesta que se evidencie del propio texto de la Sentencia, sin necesidad de nuevas deducciones o interpretaciones (AATC 25/1990, de 16 de enero; 71/1995, de 23 de febrero; 101/1998, de 4 de mayo; 221/1999, de 27 de septiembre; 295/2001, de 27 de noviembre; 53/2002, de 8 de abril; 202/2003, de 16 de junio; 432/2004, de 15 de noviembre; 526/2004, de 20 de diciembre, y 439/2006, de 11 de diciembre, por todos).

2. En el presente caso no ha lugar a realizar ningún pronunciamiento sobre el particular por haberse presentado el escrito de aclaración fuera de plazo. En efecto, la STC 114/2014 fue notificada a la representación procesal de los demandantes de amparo el 10 de julio de 2014, habiéndose presentado el escrito de solicitud de aclaración el 17 de julio, fuera del plazo de dos días establecido por el art. 93.1 LOTC.

Sin perjuicio de lo anterior, no procede en cualquier caso acceder a lo solicitado, pues se plantea en vía de aclaración una cuestión que excede del contenido de este trámite. Del escrito de aclaración se deduce que los demandantes de amparo pretenden un pronunciamiento de este Tribunal sobre las consecuencias económicas de las nulidades declaradas en la STC 114/2014. Sobre tal aspecto este Tribunal no se pronunció en la STC 114/2014 y, por tanto, nada tiene que aclarar, una vez que el derecho fundamental invocado en la demanda de amparo ha quedado reparado con la declaración de nulidad de las resoluciones judiciales causantes de la vulneración del derecho.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

No haber lugar a la aclaración solicitada.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 218/2014, de 8 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:218A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2264-2014, promovido por don José Antonio Morante Patroni en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Auto de 6 de febrero de 2014 dictado por la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 1806-2013 interpuesto contra Sentencia de 19 de marzo de 2013 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso núm. 358-2011.

Mediante escrito fechado el 5 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 6 de febrero de 2014 resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2264-2014.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 6 de febrero de 2014 resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2264-2014.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 2264-2014 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 219/2014, de 9 de septiembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:219A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6295-2013, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 220/2014, de 9 de septiembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:220A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1225-2014, promovido en litigio social.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 221/2014, de 9 de septiembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:221A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2239-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier (Murcia) en relación con el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales: juicio de aplicabilidad; juicio de relevancia; trámite de audiencia defectuoso. Proceso de ejecución hipotecaria.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 8 de abril de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier (Murcia) al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el Auto de 1 de abril de 2014, por el que se acuerda plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

El artículo cuestionado dispone lo siguiente:

“Artículo 1. Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables.

1. Hasta transcurridos dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.

2. Los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son:

a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.

b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.

c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.

d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.

f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

3. Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las circunstancias económicas siguientes:

a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Dicho límite será de cuatro veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples en los supuestos previstos en las letras d) y f) del apartado anterior, y de cinco veces dicho indicador en el caso de que el ejecutado sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral.

b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda.

c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

4. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá:

a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.

b) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.”

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Una entidad bancaria interpuso demanda de ejecución dineraria hipotecaria contra un particular ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier (Murcia), a resultas de lo cual el Juzgado dictó Auto de 18 de enero de 2012, en el que se acordaba ordenar la ejecución del título hipotecario, despachar ejecución a favor de la parte ejecutante y requerir al ejecutado de pago, a fin de que efectuara el pago de las cantidades reclamadas. Una vez dictado en el procedimiento de ejecución hipotecaria decreto de 21 de enero de 2014 por el que se acordaba la adjudicación de la vivienda hipotecada a la entidad bancaria acreedora, se presentó escrito por la representación procesal del deudor hipotecario solicitando la aplicación de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que se incorporan en el art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, norma vigente y aplicable en el momento de presentación del citado escrito. En dicho escrito se solicitaba, en consecuencia, que se procediese a la suspensión del lanzamiento durante un periodo de dos años contados desde la entrada en vigor de la Ley, dado que, en principio, se cumplían los requisitos exigidos por dicho artículo para ello: la vivienda se había adjudicado al acreedor y la familia que habitaba la vivienda hipotecada se encontraba dentro de los supuestos de especial vulnerabilidad definidos en los apartados 2 a 4 del propio artículo 1.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial dictó de oficio providencia de 10 de marzo de 2014, por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, por considerar que el mismo podría vulnerar lo dispuesto en los arts. 1 y 14 CE. Finalizado el plazo correspondiente, las partes no presentaron alegación alguna. Por su parte, el Ministerio Fiscal solicitó la inadmisión a trámite de la cuestión, al considerar que en la providencia no se especifica ni justifica en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión, no se contiene la opinión del órgano judicial al respecto y no se identifica mínimamente la duda de constitucionalidad que alberga el juzgador sobre la norma en cuestión. En consecuencia, entiende el Ministerio Fiscal que no se ha cumplido con las exigencias establecidas por el art. 35.1 y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) respecto al trámite previo de audiencia en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

c) El órgano judicial dictó Auto de 1 de abril de 2014 planteando la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

3. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se fundamenta en las consideraciones que seguidamente y de forma resumida se indican:

Señala este de forma muy sucinta los antecedentes de la cuestión, tras de lo cual se pone de manifiesto que para decidir sobre la pretensión del proceso *a quo* —la solicitud por parte del deudor hipotecario de que se procediese a la suspensión del lanzamiento— debe aplicarse el art. 1 de la Ley 1/2013, precepto que establece los supuestos en los que dicha suspensión puede ser acordada. El órgano judicial afirma tener dudas sobre el respeto de dicha norma al principio de igualdad contenido en los arts. 1 y 14 CE, pues entiende que la ley no hace depender la concesión de la suspensión de la ejecución sólo de la mayor o menor vulnerabilidad del solicitante, lo que entraría dentro de los parámetros de los arts. 1 y 14 CE, sino que también la hace depender de que la vivienda haya sido adjudicada en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria al acreedor o a persona que actúe por su cuenta. De esta manera, si la vivienda de una familia que cumpla con los requisitos para la concesión de la suspensión previstos en el art. 1 de la Ley 1/2013 es adjudicada a una persona física o jurídica diferente a la acreedora, dicha familia no podría acogerse a la suspensión del lanzamiento, a pesar de encontrarse en una situación idéntica, en cuanto a su especial vulnerabilidad, a la prevista en la norma cuestionada. También se generaría desigualdad desde el punto de vista del adquirente del bien. Si este no es el acreedor o persona que actúe por cuenta del mismo, podrá disfrutar del bien, pero si es el acreedor, se verá privado del uso del bien durante dos años, sin que exista justificación para dicha diferencia de trato.

4. Mediante providencia de 24 de junio de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de julio de 2014. Considera que la cuestión de inconstitucionalidad es inadmisible, alegando en síntesis lo siguiente:

a) Una vez identificado, *prima facie*, el precepto legal cuestionado y el contexto legislativo en el que fue aprobado, admite el Fiscal que, en una primera aproximación, la providencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción identifica formalmente, tanto el precepto legal cuestionado, como los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados, con mención expresa de los arts. 1 y 14 CE. Sin embargo, a su juicio, esta simple mención no cumplió satisfactoriamente con las exigencias constitucionales, pues se estima que no permitió a las partes conocer, con la suficiente precisión, el verdadero alcance de la duda de constitucionalidad del juez *a quo*.

La resolución judicial realiza una mención genérica a la posible vulneración de los arts. 1 y 14 CE, sin señalar qué aspectos o contenidos concretos de dichos artículos se considerarían vulnerados por la previsión contenida en el art. 1.1 de la Ley 1/2013. De esta manera, el trámite de audiencia no cumplió materialmente el fin para el cual fue establecido, pues no proporcionó a las partes el más mínimo indicio que les permitiera inferir los términos de la duda planteada por el órgano judicial y, por tanto, fijar con precisión su alcance constitucional. En definitiva, a juicio del Fiscal General del Estado, de la providencia de 10 de marzo de 2014 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de San Javier, no se desprendía con claridad la concreta duda de constitucionalidad que motivó el planteamiento de la cuestión por parte del órgano judicial, como exige la jurisprudencia reiterada de este Tribunal.

b) A lo dicho se añade que en el trámite de audiencia el órgano judicial *a quo* menciona como precepto cuestionado el art. 1.1. de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en tanto que en el posterior auto de 1 de abril de 2014, por el que se formula la presente cuestión de inconstitucionalidad, se amplía la duda de constitucionalidad a la totalidad del mencionado artículo 1. Ello, aparte de ser contrario a la jurisprudencia establecida por este Tribunal, según la cual, el Juez queda vinculado a elevar la cuestión de inconstitucionalidad únicamente sobre aquellos preceptos mencionados en la apertura del trámite de audiencia, impidió a las partes pronunciarse sobre una eventual inconstitucionalidad del contenido de todo el art. 1 de la Ley 1/2013.

c) En tercer lugar, el Auto de planteamiento adolecería de falta de precisión y concreción, pues en él no se precisa cuál o cuáles de los cuatro apartados del art. 1 de la Ley 1/2013 se cuestionan. Tal defecto impediría identificar con exactitud los aspectos concretos de la norma que son objeto de cuestionamiento constitucional y, lo que resulta más relevante, su conexión con el objeto del proceso *a qu*o.

d) Se señala seguidamente que, pese a que el juicio de aplicabilidad exigido por la doctrina constitucional ha de considerarse cumplido en el Auto de planteamiento de la cuestión, los términos en los que el órgano judicial plantea su duda de constitucionalidad carecen de toda conexión o vinculación con el objeto del proceso, lo que provoca, como consecuencia, la desnaturalización del carácter concreto del control de constitucionalidad propio de toda cuestión de inconstitucionalidad. El razonamiento del órgano judicial consiste fundamentalmente en entender que “si el objeto de la ley es la protección de las familias en situación de especial vulnerabilidad, no encuentra encaje constitucional una diferencia de trato no basado en las circunstancias de las familias sino en la persona física o jurídica que finalmente adquiere el bien”. Pues bien, tal argumentación aparecería en opinión del fiscal totalmente desvinculada de las circunstancias concurrentes del caso sometido a enjuiciamiento, pues en ningún momento del proceso se discutió si la entidad bancaria adjudicataria de la vivienda del ejecutado tenía o no la condición de acreedor o actuaba o no por cuenta de este último. Todo lo contrario, la condición de acreedor de la parte ejecutante resulta plenamente acreditada a la luz de la documentación aportada en la causa. El propio órgano judicial no la discute en su Auto de planteamiento como argumento para justificar su duda de constitucionalidad.

En definitiva, se estima que la fundamentación de los motivos de inconstitucionalidad de la disposición cuestionada se ha llevado a cabo de un modo abstracto, sin conexión causal con las circunstancias concretas del proceso *a quo*, desnaturalizando, por tanto, el carácter concreto del control de constitucionalidad propio de toda cuestión de inconstitucionalidad y convirtiéndola en un juicio abstracto, desconectado del caso concreto sometido a enjuiciamiento.

Por las razones expuestas el Fiscal General del Estado concluye su escrito solicitando, conforme a lo previsto en el art. 37.1 LOTC, que se dicte resolución acordando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm.7 de San Javier (Murcia), respecto del art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, cuyo tenor literal ha sido reproducido en el antecedente primero de esta resolución.

Como resulta de la fundamentación del Auto de planteamiento de la cuestión, la duda de constitucionalidad del citado Juzgado reside en la posible vulneración de los arts. 1 y 14 CE. A modo de ver del órgano judicial, la vulneración se produciría porque el art. 1 de la Ley 1/2013 exige para que pueda concederse al deudor hipotecario una moratoria de lanzamiento de la vivienda habitual que la adjudicación de la vivienda en el procedimiento de ejecución se hubiera realizado a favor del acreedor o persona que actúe por su cuenta, en tanto que dicha moratoria no resulta posible si la adjudicación tiene lugar a favor de un tercero que no ostente esta condición. Tal distinción, a su juicio, no encuentra encaje constitucional, al carecer de toda justificación objetiva y razonable desde la perspectiva de la finalidad de protección de la norma de las unidades familiares especialmente vulnerables, pues la suspensión del lanzamiento no dependería de las concretas circunstancias de vulnerabilidad del ejecutado, sino de la condición de acreedor o no de la persona física o jurídica adjudicataria de la vivienda.

El Fiscal General del Estado, según se ha hecho constar también en los antecedentes, se ha opuesto a la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad, por incumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar *a limine* las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales.

El Fiscal General del Estado pone de manifiesto que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de San Javier no cumplió debidamente con el trámite de audiencia exigido en el art. 35.2 LOTC. En primer lugar, porque de lo señalado en su providencia de 10 de marzo de 2014 no se desprendía con claridad la concreta duda de constitucionalidad que motivó el planteamiento de la cuestión, como exige la jurisprudencia de este Tribunal. Y, en segundo lugar, por la divergencia sustancial entre la providencia de apertura del trámite de audiencia y el posterior Auto de planteamiento en relación con el concreto precepto legal cuestionado, pues en aquella aparece como precepto legal cuestionado el art. 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en tanto que en este último se cuestiona la totalidad del art. 1 del mismo texto legal, sin identificar con exactitud los aspectos concretos de la norma que son objeto de cuestionamiento constitucional.

Comenzando por esta segunda objeción hay que señalar que, aunque desde el punto de vista formal lleva razón el Fiscal General del Estado, si se analiza el contenido del Auto de planteamiento de la presente cuestión se extrae sin dificultad que, pese a citarse expresamente dicho artículo en su conjunto, las dudas de inconstitucionalidad se centran, en realidad, en lo dispuesto en su apartado primero, haciéndose alusión al resto de los apartados del precepto sólo en la medida en que estos son necesarios para la adecuada comprensión del mismo, pues en ellos se establecen los supuestos de especial vulnerabilidad y las circunstancias económicas que según el propio tenor literal del art. 1.1 de la Ley 1/2013 son condición necesaria para que proceda la suspensión del lanzamiento que en el mismo se prevé.

Más problemática resulta la primera objeción planteada. Al respecto, hemos de recordar nuevamente que con el trámite de audiencia “‘se persigue el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es la apertura de un proceso constitucional y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso. Es, por lo tanto, un requisito de todo punto inexcusable, cuya eventual omisión constituye un defecto en el modo de proposición de la cuestión que ha de determinar, tras el trámite previsto en el art. 37.1 LOTC, la inadmisión de la cuestión así suscitada (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; y AATC 136/1995, de 9 de mayo, FJ único; 152/2000, de 13 de junio, FJ 2; 265/2000, de 14 de noviembre, FJ 2; 199/2001, de 4 de julio, FJ 1, 102/2003, de 25 de marzo, FJ 2, y 164/2006, de 9 de mayo, FJ único, entre otros muchos)’ (ATC 295/2006, de 26 de julio, FJ 1). Igualmente, hemos hecho hincapié en que ‘la importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde, resultando inexcusable, por el contrario, que en él se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la Constitución que se consideren vulneradas (ATC 401/2006, de 8 de noviembre, FJ 2, y las numerosas resoluciones allí citadas)’.” (ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 2).

A la luz de esta doctrina, hemos exigido que la concreta duda de constitucionalidad que motiva el planteamiento de la cuestión por parte del órgano judicial se desprenda claramente de lo contenido en la providencia por la que se lleva a cabo el trámite de audiencia (por todos, ATC 56/2014, de 25 de febrero, FJ 2), de manera que “las partes puedan (i) conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad, (ii) situarlo en sus exactos términos y (iii) pronunciarse sobre él” (AATC 267/2013, de 19 de noviembre, FJ 3; y 116/2014, de 8 de abril, FJ 2). Teniendo en cuenta la finalidad de este trámite, lo hemos considerado incumplido en los supuestos que hemos denominado de “indeterminación absoluta”, en los que, a pesar de la cita genérica del precepto constitucional lesionado, resulta imposible para las partes conocer el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en sus exactos términos (ATC 116/2014, de 8 de abril, FJ 2). Y esto es precisamente lo que ocurre en este caso. Como alegó el Ministerio Fiscal en su momento, la providencia por la que se lleva a cabo el trámite de audiencia exigido en el art. 35.2 LOTC resulta sumamente parca, sin que en ella se contenga un razonamiento mínimamente elaborado de por qué el art. 1.1 de la Ley 1/2013 vulneraría los arts. 1 y 14 CE. Únicamente se da cuenta de la solicitud por parte del deudor hipotecario de la suspensión del lanzamiento tras la adjudicación de la vivienda habitual a la entidad bancaria acreedora, para indicar a continuación la apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, “a fin de que aleguen cuanto a su derecho convenga sobre la pertinencia de plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de constitucionalidad suscitando la posible inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, restructuración de deudas y alquiler social, por considerar que el mismo podría vulnerar lo dispuesto en el art. 1 y 14 de la Constitución Española”. Dada las múltiples dimensiones que pueden desplegar los citados artículos constitucionales, su mera cita no permitió conocer a las partes en qué consistía la duda de constitucionalidad planteada y, por tanto, la misma, por sí sola, no puede considerarse en este caso suficiente para estimar alcanzada la finalidad del trámite que ahora analizamos.

De todo lo dicho cabe concluir que no se ha cumplido correctamente con el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal y que, por tanto, no se ha conseguido el resultado perseguido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. En lo que se refiere a la formulación del juicio de aplicabilidad —que la norma resulte aplicable al caso (art. 35.1 LOTC)— puede considerarse correctamente formulado, en tanto se pone de manifiesto que, solicitada la suspensión del lanzamiento durante un periodo de dos años por el deudor hipotecario, procede la aplicación de lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 1/2013, pues es el precepto que establece los supuestos en los que dicha suspensión puede ser acordada.

No puede decirse lo mismo, en cambio, respecto al juicio de relevancia —que la decisión del proceso *a quo* dependa de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC)—. En el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier se señala simplemente que el art. 1 de la Ley 1/2013 es “una norma … de cuya validez depende el fallo, la decisión sobre si procede o no acordar la suspensión solicitada”. Aunque en apariencia pudiera considerarse correctamente formulado dicho juicio, ha de coincidirse con el Ministerio Fiscal cuando advierte que los términos en los que el órgano judicial plantea su duda de constitucionalidad carecen de toda conexión o vinculación con el objeto del proceso, lo que provoca, como consecuencia, la desnaturalización del carácter concreto del control de constitucionalidad propio de toda cuestión de inconstitucionalidad.

Ha de recordarse que mediante el juicio de relevancia el órgano judicial debe probar que el fallo en el proceso principal depende de la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona y que garantiza que el control de constitucionalidad no se convierta en un control abstracto, para lo que el órgano judicial no tiene legitimación (SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 54 de julio, FJ 3; y ATC 116/2014, de 8 de abril, FJ 3). Porque “La cuestión de inconstitucionalidad no es un procedimiento dirigido a discutir en general y en abstracto normas con rango de ley en toda su extensión, función ésta que queda reservada por nuestra Constitución, principalmente, al recurso de inconstitucionalidad” (ATC 243/2013, de 22 de octubre, FJ 3).

Efectivamente, la hipótesis de contradicción con los arts. 1 y 14 CE que plantea en su Auto nada tiene que ver con el supuesto que se ha de resolver en este caso: que la vivienda de una familia que cumpla con los requisitos para la concesión de la suspensión previstos en el art. 1 de la Ley 1/2013 fuera adjudicada a una persona física o jurídica diferente a la acreedora. En tal hipótesis se generarían, a su modo de ver, desigualdades tanto desde el punto de vista de la familia afectada, como desde el punto de vista del adjudicatario del inmueble. Pero en el caso que ahora enjuiciamos, el Juez de Primera Instancia debe conocer en el proceso *a quo* de un supuesto al que le resulta de aplicación sin el menor esfuerzo interpretativo lo dispuesto en el precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el deudor hipotecario y solicitante de la suspensión del lanzamiento cumple con las condiciones exigidas en el art. 1 de la Ley 1/2013 y su vivienda fue adjudicada en ejecución hipotecaria al acreedor, como también se requiere conforme a dicho artículo. Y, como advierte el Fiscal en su escrito de alegaciones, la condición de acreedora de la entidad bancaria adjudicataria de la vivienda del ejecutado resulta plenamente acreditada a la luz de la documentación aportada en la causa y no fue discutida en ningún momento del proceso, lo que explica que las partes del proceso *a quo* no realizaran alegación alguna sobre la pertinencia de presentar la cuestión de inconstitucionalidad en el trámite de alegaciones que se abrió tras el dictado de la providencia de 10 de marzo de 2014 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 7 de San Javier. Por último, dicha condición tampoco fue puesta en entredicho por el propio órgano judicial en su Auto de planteamiento como argumento para justificar su duda de constitucionalidad.

En definitiva, lo que pretende el órgano judicial que plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad es convertir esta en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*, “lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo” (SSTC 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; y 6/2010, de 14 de abril, FJ 2; y ATC 57/2014, de 25 de febrero, FJ 4).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 222/2014, de 9 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:222A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2654-2014, promovido por Recuperadora Ecológica Astur, S.L.U., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Auto de 12 de diciembre de 2013 dictado por la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 1856-2013 interpuesto contra Sentencia de 10 de abril de 2013 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso núm. 422-2011.

Mediante escrito fechado el 8 de septiembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 12 de diciembre de 2013 resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2654-2014.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 12 de diciembre de 2013 resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2654-2014.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 2654-2014 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a nueve de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 223/2014, de 12 de septiembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:223A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6402-2013, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 224/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:224A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4879-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 225/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:225A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la suspensión en el recurso de amparo 6628-2013, promovido por don Carlos Quintana Peña en pleito civil.

Comunidad de propietarios. Suspensión cautelar de sentencias civiles: no suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 13 de noviembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Mar Martínez Bueno, en nombre y representación de don Carlos Quintana Peña, interpuso demanda de amparo contra la providencia de 26 de septiembre de 2013, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Sevilla en el procedimiento de juicio ordinario núm. 963-2008, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones formalizado contra la Sentencia núm. 48/2010, de 3 de marzo.

2. El demandante aduce que la providencia citada, que cerró el proceso, se caracteriza por su más absoluta falta de motivación en la inadmisión del mencionado remedio procesal, por lo que resultaría contraria al art. 24.1 CE.

Por medio de otrosí solicita la suspensión de la ejecución de la Sentencia dictada en el proceso, que estimó la demanda de una comunidad de propietarios contra el demandante y otra persona y declaró “la ilegalidad de la obra consistente en la comunicación a través de una escalera interior rompiendo el forjado —el local comercial núm. 1 bis en planta baja, con el local letra b) en planta sótano—, condenándole “a derruir lo construido y a volver las cosas a su primitivo estado”.

3. Mediante providencia de 21 de julio de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, habiéndose interesado previamente la remisión de la certificación de las actuaciones jurisdiccionales, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir comunicación al Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Sevilla a fin de que, en el plazo de diez días, emplazara a quienes hubieran sido parte en el proceso judicial.

4. Por providencia de la misma fecha, la Sección acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión y, conforme a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, concedió un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que estimasen pertinente sobre dicha suspensión.

5. El 29 de julio de 2014 el recurrente presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones. Sostiene que, si no se paralizara la ejecución de la Sentencia dictada en el proceso, tendría que llevar a cabo la tarea de destrucción y restauración de un forjado, con la complicación que ello comporta, pudiendo resultar, de estimarse posteriormente el presente recurso, que el mismo perdiera su razón de ser.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 9 de septiembre de 2014, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, oponiéndose a la suspensión solicitada. Considera que la resolución recurrida tiene un claro contenido patrimonial y que, siendo cierto que es más compleja la retroacción de una obligación de hacer que la obligación de entregar algo, ello no obsta a que el perjuicio que pudiera irrogarse al demandante —caso de prosperar el recurso de amparo una vez derruida la obra controvertida— podría ser compensado con una nueva obra de reconstrucción o con la correspondiente indemnización.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que la interposición de un recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o Sentencia impugnados, concretando el art. 56.2 LOTC que podrá acordarse la suspensión cuando su ejecución “produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad”. Se establece como limitación a esa facultad que “la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades públicas de otra persona”.

En atención a esta previsión legal, el Tribunal ha declarado que cuando el amparo constitucional se solicita respecto de resoluciones judiciales firmes, la suspensión de su ejecución entraña siempre en sí misma una perturbación de la función jurisdiccional que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), por lo que esta medida cautelar resulta pertinente únicamente si la ejecución del fallo causa al solicitante de amparo un perjuicio irreparable, debiendo entenderse por tal aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en los derechos fundamentales cuya vulneración denuncia sea tardío e impida definitivamente que la restauración sea efectiva (por todos, recientemente, ATC 90/2014, de 27 de marzo, FJ 1).

Igualmente, este Tribunal ha dicho que la acreditación del perjuicio es carga del recurrente, quien debe precisar los concretos perjuicios que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos; que el perjuicio irreparable debe ser real, sin que sea posible alegar un perjuicio futuro o hipotético o un simple temor; y que la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente (por ejemplo, ATC 250/2013, de 4 de noviembre, FJ 1).

2. Como se viene de recordar en el fundamento jurídico anterior, criterio decisivo para la estimación de la suspensión instada en un recurso de amparo es la irreparabilidad del perjuicio ocasionado por la ejecución del fallo. En el presente supuesto, el recurrente solicita la suspensión de la ejecución de una sentencia que condena a quien nos formula la queja a derruir la construcción que realizó, consistente en la comunicación a través de una pasarela de un local comercial y un almacén ubicado en la planta sótano, restituyendo el edificio a su estado primitivo.

De lo expuesto, es evidente que la ejecución no afecta a la residencia del demandante, circunstancia ésta que, cuando acontece, aporta un dato de especial valoración en el test de irreparabilidad del perjuicio (ATC 165/2012, de 17 de septiembre, FJ 3). En el caso a examen, se trata de la unión de dos locales y, aunque la ejecución de la Sentencia causaría evidentes perturbaciones y molestias, los perjuicios no resultarían irreparables pues, en la hipótesis de que se estimase el presente recurso de amparo, con revocación de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Sevilla, los mismos podrían ser remediados por diferentes vías. Y entre ellas, no cabe descartar la de la indemnización económica correspondiente a satisfacer por la parte actora del proceso civil si ésta, pendiente aún de resolver este recurso, instase la ejecución de la resolución judicial cuya suspensión se pide en esta sede constitucional (ATC 144/1994, de 25 de abril, FJ 2).

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 226/2014, de 22 de septiembre de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:226A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4374-2014, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 227/2014, de 23 de septiembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:227A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta dos abstenciones en el recurso de amparo 424-2012, promovido por don Mohamed Khouni Boualem en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 25 de enero de 2012, el Procurador de los Tribunales don José Luis García Guardia, en nombre y representación de don Mohamed Khouni Boualem, con la asistencia del Letrado don Joaquín Sirera García, interpuso demanda de amparo contra el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 1 de diciembre de 2011, que inadmitió el recurso de casación núm. 2901-2011 promovido contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de marzo de 2011, que resultó desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución del Secretario de Estado de Justicia, de 6 de octubre de 2009, que desestimó la reclamación indemnizatoria por prisión indebida.

2. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 23 de septiembre de 2013, acordó admitir a trámite la demanda.

3. Mediante sendos escritos, ambos de fecha 11 de septiembre de 2014, tanto el Magistrado don Juan José González Rivas como el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, comunicaron a los efectos oportunos su propósito de abstenerse de intervenir en el mencionado recurso de amparo, de conformidad con los arts. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que inadmitió el recurso de casación núm. 2901-2011 mediante el Auto de 1 de diciembre de 2011, que es objeto de impugnación en el presente proceso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados de este Tribunal, el Pleno, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria en este punto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención manifestada, puesto que los mencionados Magistrados formaron parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, resolviendo el recurso de casación núm. 2901-2011, dictó el Auto de 1 de diciembre de 2011 que es objeto de impugnación en el presente proceso de amparo.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por los Magistrados don Juan José González Rivas y don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 424-2012, quienes quedarán apartados definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 228/2014, de 23 de septiembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:228A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2399-2012, promovido por la entidad Compañía sobre Distribución Integral Logista, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de abril de 2012, la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Goñi Toledo, en nombre y representación de la entidad Compañía de Distribución Integral Logista, S.A., con la asistencia del Letrado don Javier Navarro Martínez, interpuso demanda de amparo contra el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2011, que inadmitió el recurso de casación núm. 5162-2010 promovido contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 17 de mayo de 2010, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, en asunto sobre impuesto sobre las labores del tabaco e impuesto sobre el valor añadido asimilado a la importación; así como contra la providencia de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones instado contra aquel Auto de inadmisión, dictada por la propia Sección Primera el 24 de febrero de 2012.

2. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 16 de julio de 2012, acordó admitir a trámite la demanda; y el Pleno del Tribunal, por providencia de 9 de abril de 2013, conforme a lo establecido en el art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó recabar para sí su conocimiento.

3. Mediante escrito de 11 de septiembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, comunicó a los efectos oportunos su propósito de abstenerse de intervenir en el mencionado recurso de amparo, de conformidad con los arts. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 80 LOTC, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que inadmitió el recurso de casación núm. 5162-2010 mediante el Auto de 10 de noviembre de 2011, que es objeto de impugnación en el presente proceso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de este Tribunal, el Pleno, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria en este punto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención manifestada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, resolviendo el recurso de casación núm. 5162-2010, dictó el Auto de 10 de noviembre de 2011 que es objeto de impugnación en el presente proceso de amparo.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 2399-2012, quien quedará apartado definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 229/2014, de 23 de septiembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:229A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 1996-2014, planteado por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Suspensión de vigencia de las normas jurídicas: carácter excepcional de la suspensión de normas jurídicas; denegación de la suspensión de leyes estatales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de marzo de 2014, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1, apartados dos, tres, cinco, siete, ocho, nueve, diez, once, trece, catorce, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintitrés, veinticinco, veintiocho, treinta y treinta y seis; disposiciones adicionales novena, apartado 1, undécima, decimoquinta y decimoséptima y disposiciones transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 312, de 30 de diciembre de 2013. En el escrito de demanda se solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones impugnadas, y, por medio de otrosí, se interesa la suspensión cautelar de alguno de los preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que se impugnan.

Al respecto, se alega en la demanda que la Constitución Española y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no prohíben la suspensión de preceptos de una ley estatal, ni expresa ni tácitamente y, aun admitiendo que la doctrina de este Tribunal entiende que el impedimento para acordar la suspensión reside precisamente en que no se ha atribuido expresamente al Tribunal dicha facultad (con cita de ATC 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2), se considera que éste es un criterio que puede variar. Y ello, porque se interpreta el art. 30 LOTC en el sentido de que no impide una suspensión cautelar eventual acordada en función de las características del caso. A su juicio, la literalidad del artículo impide la suspensión de la aplicación de la ley impugnada pero no impide la suspensión de aquellos preceptos concretos de cuya constitucionalidad existen dudas razonables.

Se expone en la demanda que el Tribunal Constitucional reconoce que la existencia de un régimen de tutela cautelar es un imperativo constitucional y que para la aplicación de la medida cautelar consistente en la suspensión cautelar exige la concurrencia de dos requisitos: la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), y el peligro de mora procesal (*periculum in mora*). Entiende el recurrente que, en este caso, concurren ambos requisitos, y respecto al segundo considera que las disposiciones de la Ley 27/2013 crean un perjuicio fáctica y jurídicamente irreparable debido a su irreversibilidad, ya que establece en numerosos preceptos un plazo de aplicación en cuestiones donde existe la clara posibilidad que la pretensión sea estimada finalmente de forma positiva.

En resumen, se considera que es necesario un *overruling* de la regla general denegatoria de la suspensión de las leyes estatales que implique la admisión por parte del Tribunal de un nuevo criterio, con atención al cual puede ser acordada en atención a la irreversibilidad de los daños la medida cautelar. Concretamente se alega que, en este caso, el eventual restablecimiento del derecho constitucional vulnerado sería tardío y en algunos supuestos podría suponer que no sea realmente efectivo. La suspensión sólo se solicita respecto de la disposición transitoria cuarta, del apartado primero de la disposición adicional novena, del apartado uno (primer párrafo), dos y cuatro (segundo y tercer párrafos) de la disposición adicional novena de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en la redacción dada por el apartado treinta y seis del artículo primero de la Ley 27/2013 y de la disposición transitoria undécima, por considerar que su contenido y efectos pueden generar un perjuicio inmediato grave e irreversible.

2. Por providencia de 27 de mayo de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, y en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el escrito de interposición, se acordó oír a las partes mencionadas para que en dicho plazo puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de junio de 2014, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en el Tribunal el 11 de junio de 2014, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de junio de 2014, se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más, y por providencia de 12 de junio de 2014, el Pleno acordó tenerle por personado y concederle la prórroga solicitada.

6. Con fecha 2 de julio de 2014 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en el que solicita que, en su día, se dicte Sentencia en la que se desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

7. Mediante escrito registrado el 4 de julio de 2014, el Abogado del Estado evacua el trámite de alegaciones relativo a la solicitud de suspensión cautelar de alguno de los preceptos impugnados, formulada por el Parlamento de Cataluña. Solicita el Abogado del Estado la inadmisión de la solicitud de suspensión o, subsidiariamente, su íntegra desestimación.

Entiende el Abogado del Estado que de acuerdo con la Constitución y el art. 30 LOTC, así como conforme a la doctrina de este Tribunal, el mismo tiene vedada la posibilidad de suspender la aplicabilidad de la ley estatal (AATC 128/1996, de 21 de mayo, FJ 2; 266/2000, de 14 de noviembre, FJ único; 58/2006, de 15 de febrero, FJ 4; y 90/2010, de 14 de julio, FJ 2). A su juicio, esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de contrario de que el art. 30 LOTC sólo se refiere a la impugnación de la ley en su conjunto y no a la dirigida únicamente contra alguno de sus preceptos, ya que la imposibilidad de suspender la vigencia de una ley se refiere tanto a ésta en su conjunto como a los preceptos que la integran (AATC 141/1989, 266/2000, 58/2006, y 90/2010). En relación con este último Auto se mantiene por el Abogado del Estado que si el Tribunal Constitucional no modificó el criterio jurisprudencial reiterado de la imposibilidad de suspender cautelarmente una ley del Estado cuando, a su juicio, estaba en juego el valor jurídico constitucional de la protección de la vida humana, no debe modificarse ahora porque la garantía institucional de la autonomía local no alcanza el principio esencial del valor de la vida humana.

Por otra parte, y aunque no es alegado por el Parlamento de Cataluña, expone que resultaría inadmisible el planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 30 LOTC, lo que ya fue resuelto por el citado ATC 90/2010.

En consecuencia, a juicio del Abogado del Estado, ni el argumento de los graves e irreversibles efectos que puede producir la aplicación de las normas aludidas ni la existencia de un hipotético *fumus boni iuris* por razón de que la Ley estaría infringiendo preceptos de la Constitución, desvirtúa la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la imposibilidad de suspensión de los preceptos impugnados, sin que, en consecuencia, sea preciso analizar los razonamientos relativos a la existencia de *periculum in mora* y de *fumus bonis iuris*, de acuerdo con lo afirmado en el citado ATC 90/2010. Entiende el Abogado del Estado que, con independencia de cuál sea el contenido de los preceptos impugnados y de la eficacia jurídica que proyecten, el *quid* de la cuestión suscitada versa exclusivamente sobre un problema de alcance de la jurisdicción y competencias decisorias del Tribunal Constitucional, tal como han sido configuradas éstas objetivamente por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y por la Constitución.

En definitiva, considera el Abogado del Estado que la petición de suspensión de concretos preceptos de la Ley 27/2013 es una petición que, desde la perspectiva procesal y desde el plano sustantivo propio de la vigencia y efectividad de los fundamentos constitucionales que legitiman la potestad del cuerpo legislativo estatal, debieran ser objeto de inadmisión.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Cataluña solicita la suspensión de la vigencia de la disposición transitoria cuarta, del apartado primero de la disposición adicional novena, del apartado uno (primer párrafo), dos y cuatro (segundo y tercer párrafos) de la disposición adicional novena de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), en la redacción dada por el apartado treinta y seis del artículo primero de la Ley 27/2013 y de la disposición transitoria undécima. Fundamenta su pretensión en que la Constitución Española y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no prohíben la suspensión de preceptos de una ley estatal, ni expresa ni tácitamente. A su juicio, la doctrina de este Tribunal que mantiene que el impedimento para acordar la suspensión reside en que no se ha atribuido expresamente al Tribunal dicha facultad, puede modificarse, partiendo de que ello es posible porque la literalidad del art 30 LOTC impide la suspensión de la aplicación de la Ley impugnada pero no impide la suspensión de aquellos preceptos concretos de cuya constitucionalidad existen dudas razonables. Es por ello que se considera que es necesario un *overruling* de la regla general denegatoria de la suspensión de las leyes estatales que implique la admisión por parte del Tribunal de un nuevo criterio con atención al cual puede ser acordada la medida cautelar en atención a la irreversibilidad de los daños. A ello se añade que, en este caso, concurren los dos requisitos necesarios para adoptar la referida medida cautelar: la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), y el peligro de mora procesal (*periculum in mora*).

2. Este Tribunal ya ha manifestado, en reiteradas ocasiones, que toda suspensión de la eficacia de la ley, como contraria a la presunción de legitimidad de la que disfrutan los actos o normas que emanan de poderes legítimos —presunción que alcanza su grado máximo en el caso de legislador—, ha de ser considerada excepcional (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3), lo que significa que la suspensión de las leyes “sólo es posible cuando esté expresamente prevista” (ATC 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2), y las previsiones establecidas al efecto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional “no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para las que están instauradas” (ATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único).

Por ello, afirmamos en el ATC 132/2011, de 18 de octubre, FJ 2, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad sólo suspende la aplicación del precepto legal impugnado si se trata de un recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra una ley o norma con rango de ley de una Comunidad Autónoma, y cuando en su demanda el Gobierno de la Nación hubiere solicitado expresamente la suspensión, con invocación del art. 161.2 CE, en cuyo caso se producirá la suspensión automática de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido, sobre cuyo alzamiento o mantenimiento habrá de pronunciarse el Tribunal dentro del plazo máximo de cinco meses, sin perjuicio de que pueda acordar el levantamiento anticipado de la suspensión, a solicitud de la Comunidad Autónoma afectada.

En consecuencia señalamos que fuera de este supuesto no se producirá el efecto suspensivo, pues el Tribunal Constitucional carece de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales (por todos, AATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único; 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 39/2002, de 12 de marzo, FJ 4; y 58/2006, de 15 de febrero, FJ 4; 90/2010, de 14 de julio, FJ 2; y 132/2011, FJ 2), quedando excluida la extensión analógica de las potestades suspensorias atribuidas al Tribunal por los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

Además, y como pusimos de relieve en ATC 90/2010, FJ 3, no es posible distinguir con base en el tenor del art. 30 LOTC “entre la ley en su conjunto y los concretos preceptos de la misma que hayan sido impugnados para delimitar el objeto de la regla del reiterado art. 30 LOTC. La interpretación del precepto de manera acorde con las previsiones constitucionales y sistemáticamente con los demás preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional reguladores de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad conduce a la inequívoca conclusión de que la imposibilidad de suspender la vigencia de una ley se refiere tanto a ésta en su conjunto como a los preceptos que la integran. Y éste es el entendimiento que de dicha prohibición ha efectuado este Tribunal al denegar las peticiones de suspensión de concretos preceptos de leyes del Estado en los casos resueltos por los AATC 141/1989, 266/2000 y 58/2006”.

3. En definitiva, y como afirmamos en ATC 90/2010, de 14 de julio, FJ 2, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 161.2 CE y 30 LOTC y conforme a la doctrina constitucional reseñada, este Tribunal tiene vedada la posibilidad de suspender la aplicabilidad de la ley estatal por lo que debe rechazarse la petición de suspensión de determinados preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 230/2014, de 23 de septiembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:230A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite por pérdida de objeto la cuestión de inconstitucionalidad 3122-2014, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

Cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente; pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma. Vivienda.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 20 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, al que se acompaña Auto de 15 de abril de 2014, por el que se acuerda plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE. Se adjunta asimismo testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario tramitado con los núms. 5613-1997, 6337-1997, 6646-1998 y 6653-1998 (acumulados).

2. Los antecedentes del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad se resumen a continuación:

a) Con fecha 3 de abril de 2003, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó Sentencia por la que anuló la autorización otorgada a la entidad mercantil C.d.N., S.A., para construir una estación de servicio en el margen izquierdo de la carretera PO-331, Porriño-Gondomar, p.k. 12,200. Fueron asimismo anulados diversos acuerdos relacionados con dicha autorización, tanto del Ayuntamiento de Gondomar como de diversos órganos de la Xunta de Galicia.

b) Una vez firme dicha Sentencia, se desarrollaron diversas actuaciones a efectos de su ejecución, que dieran lugar al Auto de 7 de febrero de 2013, por el que el Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación interpuesto por la mercantil C.d.N., S.A., contra el Auto de 21 de noviembre de 2011, dictado en el proceso *a quo*, que desestimó la petición de inejecución material de la Sentencia.

c) Solicitada nuevamente la ejecución de la Sentencia de 3 de abril de 2003, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó la providencia de 6 de mayo de 2013, por la que se requiere al Ayuntamiento de Gondomar y a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia en los términos del Auto de 21 de noviembre de 2011.

d) En contestación a dicho requerimiento, la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia, mediante escrito fechado el 28 de mayo de 2013, formuló incidente obstativo a la ejecución de la Sentencia, basado en la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración promovida por la demandada entidad mercantil C.d.N., S.A., según lo establecido por la disposición adicional séptima de la Ley 8/2012, de vivienda de Galicia.

e) Tras dar audiencia a las partes de acuerdo con lo previsto por el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por Auto de 15 de abril de 2014 se acordó la elevación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. Aunque el Auto de planteamiento cuestiona el contenido íntegro de las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 8/2012 de Galicia, razona la duda de constitucionalidad centrándose en determinados apartados de la primera de las citadas normas. El apartado 1 de la disposición adicional sexta reconoce a los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado el derecho a residir en el inmueble mientras no se determine por la Administración competente, a través del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el alcance de la indemnización que pudiera corresponderles. A estos efectos, el apartado 2 dispone que el acto administrativo o sentencia firme que determine la anulación del título, y conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido, llevará consigo, como efecto legal necesario, la apertura de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial. El Auto considera que el resto de los apartados contienen “las simples consecuencias que de ello se derivan al tramitarse el procedimiento”.

Por su parte, la disposición adicional séptima extiende la aplicación del régimen regulado para los titulares de las viviendas en la disposición adicional sexta “a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales construidas al amparo de un título habilitante o de una autorización administrativa anulados en los ámbitos que les sean propios y recogidos en planeamientos en curso”.

El Auto expone cómo la resolución del incidente de ejecución y de las pretensiones de la parte ejecutante depende de la validez de las disposiciones ahora cuestionadas. Razona que éstas introducen un procedimiento de responsabilidad patrimonial que viene a paralizar el procedimiento judicial de ejecución de sentencia, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.16 CE). Destaca la conexión existente con una previa cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mismo órgano judicial, relativa a la disposición adicional sexta de la Ley gallega 8/2012, que fue admitida a trámite con el núm. 6037-2013. Asimismo, en apoyo de su planteamiento, cita extensamente la fundamentación jurídica de la STC 92/2013, de 22 de abril, que estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4596-2011, planteada en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducida mediante la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2011, de 4 de abril.

4. Mediante providencia de 24 de junio de 2014, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si hubiese devenido notoriamente infundada (STC 82/2014, de 28 de mayo).

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de julio de 2014. Interesa que se dicte resolución acordando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el art. 37.1 LOTC. Alega en síntesis lo siguiente:

a) La STC 82/2014, de 28 de mayo, ha estimado parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6037-2013, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “o sentencia” del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Publicada en el “BOE” de 24 de junio de 2014, tiene valor de cosa juzgada y plenos efectos frente a todos a partir del día siguiente de su publicación (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC).

b) La presente cuestión de inconstitucionalidad no tiene exactamente el mismo objeto que la que ha dado lugar a la STC 82/2014, pues lo que ahora se plantea es la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional séptima, en relación con la disposición adicional sexta, ambas de la misma Ley gallega 8/2012. En virtud de la primera de las citadas, se extiende el régimen previsto en la segunda “a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales construidas al amparo de un título habilitante o de una autorización administrativa anulados en los ámbitos que les sean propios y recogidos en planeamientos en curso”.

Ahora bien, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, a la hora de decidir en el trámite de ejecución de la Sentencia de 3 de abril de 2003, no puede obviar la inconstitucionalidad y nulidad determinada por la STC 82/2014, de modo que ya no tiene el obstáculo que le impedía ordenar, si tal fuera su criterio, la continuación de la ejecución.

En tales circunstancias, como consecuencia de lo resuelto por la STC 82/2014, la cuestión de inconstitucionalidad ha pasado a ser notoriamente infundada, lo que ha de conducir a su inadmisión, de conformidad con lo establecido por el art. 37.1 LOTC.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Mediante Auto de 15 de abril de 2014, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE.

Con apoyo en lo previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede acordar la inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad cuando se haya producido la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada, circunstancia que determina la pérdida sobrevenida de objeto (ATC 277/2000, de 28 de noviembre).

Como pone de relieve el propio Auto de planteamiento, la cuestión de constitucionalidad se plantea en términos muy similares a la que fue tramitada con el núm. 6037-2013, y resuelta mediante la STC 82/2014, de 28 de mayo. En ésta resolución declaramos la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “o sentencia” del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de vivienda de Galicia, por reconocer “un derecho a residir en el inmueble mientras se sustancia un procedimiento de responsabilidad patrimonial, derecho cuya efectividad, evidentemente, es rigurosamente incompatible, en su perspectiva material, con la consecución de la demolición ordenada por orden judicial. Por ello, tiene el mismo efecto paralizador de la ejecución de sentencias cuya inconstitucionalidad ya quedó determinada en la STC 92/2013” (FJ 3).

Señalamos en la misma sentencia que, “[u]na vez depurada de este inciso, la disposición regula únicamente el procedimiento a seguir cuando la anulación del título que conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido se produzca mediante acto administrativo firme, en el que no se ven comprometidos ni el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) ni la competencia reservada al Estado en materia de legislación procesal *ex* art. 149.1.6 CE” (FJ 4).

Por los mismos motivos, una vez dictada la STC 82/2014, queda sin objeto esta cuestión de inconstitucionalidad en lo relativo a la disposición adicional séptima de la Ley gallega 8/2012. Al tratarse de una norma de remisión, la anulación del inciso “o sentencia” del apartado 2 de la disposición adicional sexta, implica que el alcance y aplicación de la disposición adicional séptima han quedado reducidos exclusivamente a los supuestos en los que la anulación del título habilitante o de la autorización se haya producido en vía administrativa, con la consiguiente desaparición de cualquier incidencia en la ejecución de las resoluciones judiciales.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, por pérdida de su objeto.

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

AUTO 231/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:231A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 8204-2010, promovido por don Jesús Amantes Arnaiz en causa penal.

Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por puesta en libertad. Licenciamiento definitivo del penado. Límite máximo de cumplimiento de condena. Redención de penas por el trabajo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 18 de noviembre de 2010, el Procurador de los Tribunales don Javier Cuevas Rivas, en nombre y representación de don Jesús Amantes Arnaiz, presentó recurso de amparo contra el Auto de 22 de julio de 2010 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que acuerda no haber lugar a la admisión del recurso de casación interpuesto frente al Auto dictado el 8 de febrero de 2010 por la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en el rollo de Sala núm. 72-1983 (ejecutoria núm. 23-1998), dimanante del sumario núm. 51-1983 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2, que confirma en súplica el Auto de la misma Sala y Sección de 2 de noviembre de 2009 sobre liquidación de condena del recurrente, fijando como fecha de licenciamiento el 25 de diciembre de 2025.

2. De conformidad con lo dispuesto en el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 23 de octubre de 2013, requirió atentamente al servicio común de ejecutorias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para que en el plazo de diez días comunicara las resoluciones o incidencias procedimentales que, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, pudieran afectar a la situación de privación de libertad del recurrente en amparo.

3. Mediante providencia de 22 de mayo de 2014 la Sección Segunda de este Tribunal acordó tener por recibidos los testimonios de actuaciones remitidos por el referido servicio común de ejecutorias y, de conformidad con el art. 84 LOTC, conceder un plazo de cinco días al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del recurrente para que alegaran lo que estimaran conveniente sobre la perdida de objeto del presente recurso, a la vista del Auto dictado el 10 de marzo de 2014 por la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la ejecutoria núm. 23-1998, por el que se aprueba nueva liquidación de condena del recurrente, fijando como fecha de licenciamiento definitivo el 28 de abril de 2014.

4. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este Tribunal el 12 de junio de 2014, interesó que, con suspensión del traslado para alegaciones conferido, se acordase incorporar a las actuaciones copia de la resolución o incidencia procedimental de la que, en su caso, resulte la aplicación a la liquidación de condena del recurrente de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, habida cuenta de que en el Auto dictado el 10 de marzo de 2014 por la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, aunque se fija como fecha de licenciamiento definitivo del recurrente el 28 de abril de 2014, se desestima su petición de puesta en libertad.

5. A la vista de lo interesado por el Ministerio Fiscal, el Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 16 de junio de 2014 y de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 LOTC, requirió atentamente al servicio común de ejecutorias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para que en el plazo de diez días remitiera testimonio de las resoluciones o incidencias procedimentales de las que pudiera resultar la aplicación al recurrente en amparo de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, y en su caso, la excarcelación y extinción de las responsabilidades penales del recurrente.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 18 de julio de 2014 se tuvo por recibido el testimonio de actuaciones remitido por el servicio común de ejecutorias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y, de conformidad con el art. 84 LOTC, se confirió nuevo plazo de cinco días al Ministerio Fiscal y a la representación procesal del recurrente para que alegaran lo que estimaran conveniente sobre la perdida de objeto del presente recurso.

7. La representación procesal del recurrente en amparo formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de julio de 2014, en el que interesa el archivo del presente recurso de amparo por pérdida de objeto, por cuanto la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, ha decretado ya la extinción de la responsabilidad penal del recurrente, dejando sin efecto las resoluciones judiciales recurridas en amparo; de modo que los derechos fundamentales del recurrente han quedado restablecidos.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 2014, interesó que se declarase la pérdida de objeto del presente recurso de amparo. Señala que procede declarar la extinción del recurso por desaparición sobrevenida de objeto como este Tribunal ha declarado en casos similares (por todos, ATC 170/2014, de 18 de junio), toda vez que la nueva liquidación de condena del recurrente, aprobada por Auto de la Audiencia Nacional de 10 de marzo de 2014 aplicando la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, establece como fecha de licenciamiento definitivo del recurrente el 28 de abril de 2014, como consecuencia de descontar las redenciones del tope máximo de cumplimiento de treinta años, y dejando en consecuencia sin efecto las resoluciones anteriores recurridas en amparo, que fijaban como fecha de licenciamiento el 25 de diciembre de 2025, al no descontar las redenciones de ese límite máximo de condena (que es lo discutido en la demanda de amparo).

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos, ATC 6/2013, de 14 de enero, que a su vez cita los AATC 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia.

De este modo, “como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En particular y en lo que ahora importa, es lo que sucede en los casos en los que, en el procedimiento que dio origen al recurso de amparo, los propios órganos judiciales han reparado las lesiones del derecho invocado en sede constitucional, (SSTC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9; 13/2005, de 31 de enero, FJ 2; y ATC 30/2004, de 9 de febrero, FJ 3). De modo que, en estos supuestos, la demanda de amparo deja de tener objeto, toda vez que la reparación de la lesión del derecho fundamental por los propios órganos judiciales, antes de que este Tribunal dicte su decisión, priva de sentido al pronunciamiento sobre una vulneración ya inexistente, salvo que, como también hemos afirmado, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que continuaran haciendo precisa nuestra respuesta (SSTC 84/2006, de 27 de mayo, FJ 2; y 128/2006, de 24 de abril, FJ 2).” (STC 133/2007, de 4 de junio, FJ 2).

En tales supuestos podemos recordar que, “constituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5).” (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. Del examen de las actuaciones se desprende que por Auto de 10 de marzo de 2014 de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (ejecutoria núm. 23/98) se resolvió, como en otros casos similares, hacer extensiva la aplicación de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013, caso *Inés del Río c. España*, al supuesto del demandante de amparo. Y en consecuencia tomar como referencia el tope máximo de cumplimiento de treinta años, para, a partir del mismo, realizar los descuentos correspondientes por redenciones, aprobando en consecuencia una nueva liquidación de condena que supone fijar como fecha de licenciamiento del recurrente el día 28 de abril de 2014.

Por tanto, al igual que en otros casos similares en los que este Tribunal ha declarado la extinción del recurso de amparo por pérdida de objeto (AATC 22/2014, 32/2014, 78/2014, 91/2014, 98/2014, 148/2014, y 170/2014, entre otros), también en este caso debe declararse la extinción del recurso por desaparición sobrevenida de objeto, toda vez que la nueva liquidación de condena del recurrente establece como fecha de licenciamiento definitivo el día 28 de abril de 2014 como consecuencia de descontar las redenciones del tope máximo de cumplimiento de treinta años, que es precisamente lo que pretendía el recurrente en su demanda de amparo, dejando sin efecto las resoluciones impugnadas en amparo, que fijaban como fecha de licenciamiento el 25 de diciembre de 2025, al no descontar las redenciones de ese límite máximo de condena (por aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 197/2006, de 28 de febrero).

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 80 y 86.1 LOTC, en relación con el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil, procede declarar la perdida de objeto del presente recurso de amparo, en tanto que la continuación del mismo no satisface ningún interés, por haberse dejado sin efecto el acto lesivo, al reconocerse en el referido Auto de 10 de marzo de 2014 de la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional como fecha de extinción de la condena del recurrente el 28 de abril de 2014, sin que conste que dicha resolución judicial haya sido recurrida y habiendo manifestado el recurrente su conformidad con el archivo del presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar la extinción del recurso por la pérdida de objeto del amparo interpuesto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

AUTO 232/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:232A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda la suspensión parcial en el recurso de amparo 1485-2013, promovido por don Ivo Aragón Iñigo Fernández en causa penal.

Suspensión cautelar de sentencias penales: perjuicios irreparables; publicación de fallo en diario, suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de marzo de 2013, doña Olga Romojaro Casado, Procuradora de los Tribunales y de don Ivo Aragón Iñigo Fernández, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel, de 29 de enero de 2013, recaída en recurso de apelación núm. 44-2012, contra la dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Teruel en procedimiento abreviado núm. 25-2012.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Penal núm. 1 de Teruel dictó Sentencia, con fecha 10 de julio de 2012, condenando al hoy demandante de amparo y a otra persona “como autores de un delito de injurias graves hechas con publicidad de los artículos 208, 209, 211 y siguientes del Código Penal, a la pena, a cada uno de ellos, de multa de diez meses a razón de una cuota diaria de ocho euros, con la responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de un día de privación de libertad por cada dos cuotas no satisfechas y a la publicación de la sentencia a su cargo en el mismo medio. Asimismo se les condena, en concepto de responsabilidad civil, a indemnizar cada uno de ellos a Doña M. E. M. por los daños morales sufridos en la cantidad de tres mil euros, siendo responsables solidarios, más los intereses legalmente devengados a tenor de lo dispuesto en el artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Con expresa imposición de la mitad de las costas a cada uno de los condenados”.

b) Los hechos que dan origen a la condena se refieren a la publicación, el día 11 de marzo de 2010, del texto firmado por los recurrentes en el apartado de “cartas al Director” del Diario de Teruel, con motivo de la Sentencia núm. 166/2009 emitida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Teruel en el pleito entre la empresa WBB-SIBELCO y el Ayuntamiento de Aguilar del Alfambra:

“CARTA ABIERTA LA SRA. MARÍA ELENA MARCÉN MAZA, MAGISTRADO-JUEZ DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE TERUEL

Sra. Marcén:

Con motivo de la sentencia n. 166/2009 emitida por su juzgado en el pleito entre la empresa WBB-SIBELCO y el Ayuntamiento de Aguilar del Alfambra, que acatamos aunque que de ningún modo sea justa, ha demostrado parcialidad y falta de competencia.

La sentencia demuestra que no ha querido saber nada de las cuestiones técnicas que estaba juzgando. Ha sobreentendido gratuitamente la independencia e imparcialidad del perito encargado de evaluar el proyecto por obviar sus aberraciones técnicas y metodológicas. No se ha planteado si podía haber algo de dudoso en el peritaje de alguien que no ha aparecido por Aguilar y ha usado en exclusiva materiales y documentación proporcionados por WBB-SIBELCO.

Por otro lado, los argumentos con los que deslegitima al Ayuntamiento no los ha usado con WBB-SIBELCO, a pesar de ser equivalentes. El primer fundamento de su sentencia es la desacreditación del informe del Ayuntamiento redactado por un arquitecto urbanista y una abogada urbanista por no ser ingenieros de minas. Sin embargo, da por buenos los de un aparejador que nadie sabe de dónde ha salido, que no se ha leído la normativa urbanística de Aguilar y que carece de competencia para pronunciarse sobre temas urbanísticos, pero que da la razón a WBB-SIBELCO.

Asimismo, desacredita el Informe por el vínculo familiar de uno de sus autores con un portavoz de esta Plataforma. Lo inaceptable es que calla que la constitución de esta Plataforma y su elección de cargos fue muy posterior a la elaboración del Informe. Lo intolerable es que acepta por incuestionables los argumentos de un testigo, López Jimeno, que reconoció su amistad con el presidente de WBB-SIBELCO y que para más escarnio mintió en la vista oral, de lo cual usted tiene pruebas documentales.

Pero su triste labor no ha quedado ahí. Usted desconoce jurisprudencia que hace al caso y, lo que es peor, se ha lavado escandalosamente las manos porque ha tenido en su poder pruebas de contradicción documental en su peritaje, y no ha hecho nada. E incluso no se le ha movido ni un pelo ante el hecho de que su perito dejara en blanco una cuestión que usted planteaba.

Usted, Sra. Jueza, representa a un poder del Estado. Sus decisiones condicionan la vida de la gente, o, en este caso, de todo un pueblo que asistió a presenciar la vista (seguro que en la vida había visto llena su sala). Una gente que esperaba en vilo su sentencia y que hubiera merecido rigor y seriedad. Que usted hubiera hecho un trabajo concienzudo para llegar a unas conclusiones equilibradas. Pero no ha querido complicarse la vida con asuntos técnicos, los ha ignorado. Y da la impresión de haber sentenciado primero y construido la argumentación después, sustentándolo en la apariencia salomónica de un peritaje lacayo. Sra. Marcén, usted representa a un poder, pero no a la justicia.

(Fdo.: Sergio Benítez Moriana e Ivo Aragón, portavoces de la Plataforma Aguilar Natural).”

c) Interpuesto recurso de apelación fue desestimado por Sentencia de 29 de enero de 2013 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Teruel, que confirmó íntegramente la Sentencia apelada.

d) En la demanda de amparo se alega que las resoluciones judiciales recurridas vulneran los derechos a la libertad de expresión del artículo 20.1 a) CE y a la libertad de información del artículo 20.1 d) CE, aduciendo que las dos instancias no han realizado adecuadamente la ponderación exigible entre los derechos invocados y el derecho al honor garantizado en el artículo 18.1 CE.

En la misma demanda se solicita por otrosí, de acuerdo con lo previsto en el art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida hasta que no se resuelva el recurso de amparo, al entender que la no suspensión acarrearía perjuicios irreparables para el recurrente y, al contrario, la suspensión no afectaría a los intereses generales.

3. Por sendas providencias de 8 de septiembre de 2014, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y ordenó que se formase la presente pieza separada de suspensión, concediendo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a los recurrentes en amparo para que, dentro de dicho término, alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

4. Los recurrentes en amparo, mediante escrito registrado con fecha 17 de septiembre de 2014, reiteran su solicitud de suspensión hasta que este Tribunal se pronuncie sobre el amparo. En este sentido exponen que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal dictada en el ATC 319/2005, de 12 de septiembre, procede la suspensión interesada, puesto que la publicación de la Sentencia condenatoria causaría un perjuicio irreparable y podría hacer perder al amparo su finalidad, sin que la suspensión implique una grave perturbación de los intereses generales, ni de los derechos del tercero, pues sólo supondría, en su caso, un aplazamiento en la satisfacción de los mismos.

5. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2014, en el que expone, de conformidad con reiterada doctrina de este Tribunal, que en el caso que nos ocupa la ejecución de las Sentencias impugnadas puede entrañar un perjuicio irreparable en la parte relativa a la publicación en la prensa de la condena contenida en las Sentencias dictadas, de modo que en caso de que fueran anuladas en esta vía de amparo, resultaría imposible enmendar el perjuicio ocasionado a las recurrentes, pues la difusión pública de su contenido no se vería en modo alguno enmendado por la resolución que en su caso este Tribunal dictase otorgando el amparo. Por el contrario, la suspensión no acarrearía graves consecuencias a la otra parte, ni a los intereses generales, pues la reparación de quien ha obtenido en el proceso una sentencia favorable sólo queda temporalmente aplazada.

Por ello, el Fiscal estima procedente que se acuerde la suspensión de la resolución impugnada en el concreto aspecto interesado en la demanda.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sala que conozca de un recurso de amparo acordará la suspensión de la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo cuando dicha ejecución, caso de llevarse a cabo, “hubiere de causar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad”, consagrándose, en el segundo inciso de dicho precepto, un límite a esa facultad, pues cabrá denegar la suspensión cuando de ella pueda seguirse “perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales y libertades públicas de un tercero”.

Interpretando la referida norma, este Tribunal viene manteniendo que, cuando se trata de resoluciones judiciales, la suspensión de su ejecución entraña en sí misma una perturbación del interés general consistente en mantener su eficacia (por todos, AATC 18/1998, de 26 de enero, 186/1998, de 14 de septiembre, y 99/2002, de 5 de junio), salvo que el demandante acredite suficientemente la irreparabilidad que para sus derechos fundamentales pudiera tener la ejecución del fallo, privando al amparo de su finalidad (AATC 51/1989, de 30 de enero, 420/1997, de 22 de diciembre, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros muchos). Por perjuicio irreparable hemos entendido aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración (AATC 20/1992, de 27 de enero; 9/2003, de 20 de enero, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros).

2. En aplicación de la anterior doctrina, este Tribunal viene apreciando que la ejecución de la condena a la publicación de la parte dispositiva de una sentencia, en cuanto implica la difusión de la misma cuando aún está pendiente la resolución del recurso de amparo, es susceptible de ocasionar un perjuicio irreparable que haría perder al amparo su finalidad, caso de otorgarse posteriormente éste (AATC 18/2001, de 29 de enero; 44/2001, de 26 de febrero; 7/2002, de 28 de enero, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros). Y también hemos declarado reiteradamente, desde el ATC 239/1990, de 4 de junio, que la suspensión de la ejecución de las Sentencias impugnadas, sólo en este extremo, no afecta a los intereses generales y, si bien supone un aplazamiento de la satisfacción de los derechos de un tercero, no representa una desaparición ni una perturbación grave de los mismos, que quedan únicamente pendientes de resolución última del Tribunal Constitucional (por todos, los ya citados AATC 18/2001, 7/2002, y 319/2005).

En el presente caso, como señalan tanto la representación procesal del recurrente como el Ministerio Fiscal, es evidente el perjuicio que se producirían con la difusión del fallo condenatorio, difícilmente reparable con posterioridad en caso de que se otorgara el amparo, sin que la suspensión de la ejecución en este extremo produzca, de otra parte, afectación grave de los intereses generales y sólo el aplazamiento de la eventual satisfacción del derecho de un tercero, que quedará pendiente de la definitiva decisión de este Tribunal.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Suspender la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas, exclusivamente en lo referido a la publicación o divulgación de la Sentencia condenatoria en los términos en ella establecidos.

Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

AUTO 233/2014, de 6 de octubre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:233A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda la suspensión parcial en el recurso de amparo 1486-2013, promovido por don Sergio Benítez Moriana en causa penal.

Suspensión cautelar de sentencias penales: perjuicios irreparables; publicación de fallo en diario, suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de marzo de 2013, doña Olga Romojaro Casado, Procuradora de los Tribunales y de don Sergio Benítez Moriana, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel, de 29 de enero de 2013, recaída en recurso de apelación núm. 44-2012, contra la dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 1 de Teruel en procedimiento abreviado núm. 25-2012.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El Juzgado de lo Penal núm. 1 de Teruel dictó Sentencia, con fecha 10 de julio de 2012, condenando al hoy demandante de amparo y a otra persona “como autores de un delito de injurias graves hechas con publicidad de los artículos 208, 209, 211 y siguientes del Código Penal, a la pena, a cada uno de ellos, de multa de diez meses a razón de una cuota diaria de ocho euros, con la responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de un día de privación de libertad por cada dos cuotas no satisfechas y a la publicación de la sentencia a su cargo en el mismo medio. Asimismo se les condena, en concepto de responsabilidad civil, a indemnizar cada uno de ellos a Doña M. E. M. por los daños morales sufridos en la cantidad de tres mil euros, siendo responsables solidarios, más los intereses legalmente devengados a tenor de lo dispuesto en el artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Con expresa imposición de la mitad de las costas a cada uno de los condenados”.

b) Los hechos que dan origen a la condena se refieren a la publicación, el día 11 de marzo de 2010, del texto firmado por los recurrentes en el apartado de “cartas al Director” del Diario de Teruel, con motivo de la Sentencia núm. 166/2009 emitida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Teruel en el pleito entre la empresa WBB-SIBELCO y el Ayuntamiento de Aguilar del Alfambra:

“CARTA ABIERTA LA SRA. MARÍA ELENA MARCÉN MAZA, MAGISTRADO-JUEZ DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE TERUEL

Sra. Marcén:

Con motivo de la sentencia n. 166/2009 emitida por su juzgado en el pleito entre la empresa WBB-SIBELCO y el Ayuntamiento de Aguilar del Alfambra, que acatamos aunque que de ningún modo sea justa, ha demostrado parcialidad y falta de competencia.

La sentencia demuestra que no ha querido saber nada de las cuestiones técnicas que estaba juzgando. Ha sobreentendido gratuitamente la independencia e imparcialidad del perito encargado de evaluar el proyecto por obviar sus aberraciones técnicas y metodológicas. No se ha planteado si podía haber algo de dudoso en el peritaje de alguien que no ha aparecido por Aguilar y ha usado en exclusiva materiales y documentación proporcionados por WBB-SIBELCO.

Por otro lado, los argumentos con los que deslegitima al Ayuntamiento no los ha usado con WBB-SIBELCO, a pesar de ser equivalentes. El primer fundamento de su sentencia es la desacreditación del informe del Ayuntamiento redactado por un arquitecto urbanista y una abogada urbanista por no ser ingenieros de minas. Sin embargo, da por buenos los de un aparejador que nadie sabe de dónde ha salido, que no se ha leído la normativa urbanística de Aguilar y que carece de competencia para pronunciarse sobre temas urbanísticos, pero que da la razón a WBB-SIBELCO.

Asimismo, desacredita el Informe por el vínculo familiar de uno de sus autores con un portavoz de esta Plataforma. Lo inaceptable es que calla que la constitución de esta Plataforma y su elección de cargos fue muy posterior a la elaboración del Informe. Lo intolerable es que acepta por incuestionables los argumentos de un testigo, López Jimeno, que reconoció su amistad con el presidente de WBB-SIBELCO y que para más escarnio mintió en la vista oral, de lo cual usted tiene pruebas documentales.

Pero su triste labor no ha quedado ahí. Usted desconoce jurisprudencia que hace al caso y, lo que es peor, se ha lavado escandalosamente las manos porque ha tenido en su poder pruebas de contradicción documental en su peritaje, y no ha hecho nada. E incluso no se le ha movido ni un pelo ante el hecho de que su perito dejara en blanco una cuestión que usted planteaba.

Usted, Sra. Jueza, representa a un poder del Estado. Sus decisiones condicionan la vida de la gente, o, en este caso, de todo un pueblo que asistió a presenciar la vista (seguro que en la vida había visto llena su sala). Una gente que esperaba en vilo su sentencia y que hubiera merecido rigor y seriedad. Que usted hubiera hecho un trabajo concienzudo para llegar a unas conclusiones equilibradas. Pero no ha querido complicarse la vida con asuntos técnicos, los ha ignorado. Y da la impresión de haber sentenciado primero y construido la argumentación después, sustentándolo en la apariencia salomónica de un peritaje lacayo. Sra. Marcén, usted representa a un poder, pero no a la justicia.

(Fdo.: Sergio Benítez Moriana e Ivo Aragón, portavoces de la Plataforma Aguilar Natural).”

c) Interpuesto recurso de apelación fue desestimado por Sentencia de 29 de enero de 2013 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Teruel, que confirmó íntegramente la Sentencia apelada.

d) En la demanda de amparo se alega que las resoluciones judiciales recurridas vulneran los derechos a la libertad de expresión del artículo 20.1 a) CE y a la libertad de información del artículo 20.1 d) CE, aduciendo que las dos instancias no han realizado adecuadamente la ponderación exigible entre los derechos invocados y el derecho al honor garantizado en el artículo 18.1 CE.

En la misma demanda se solicita por otrosí, de acuerdo con lo previsto en el art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la suspensión de la ejecución de la Sentencia recurrida hasta que no se resuelva el recurso de amparo, al entender que la no suspensión acarrearía perjuicios irreparables para el recurrente y, al contrario, la suspensión no afectaría a los intereses generales.

3. Por sendas providencias de 8 de septiembre de 2014, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite del recurso de amparo y ordenó que se formase la presente pieza separada de suspensión, concediendo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a los recurrentes en amparo para que, dentro de dicho término, alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

4. Los recurrentes en amparo, mediante escrito registrado con fecha 17 de septiembre de 2014, reiteran su solicitud de suspensión hasta que este Tribunal se pronuncie sobre el amparo. En este sentido exponen que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal dictada en el ATC 319/2005, de 12 de septiembre, procede la suspensión interesada, puesto que la publicación de la Sentencia condenatoria causaría un perjuicio irreparable y podría hacer perder al amparo su finalidad, sin que la suspensión implique una grave perturbación de los intereses generales, ni de los derechos del tercero, pues sólo supondría, en su caso, un aplazamiento en la satisfacción de los mismos.

5. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2014, en el que expone, de conformidad con reiterada doctrina de este Tribunal, que en el caso que nos ocupa la ejecución de las Sentencias impugnadas puede entrañar un perjuicio irreparable en la parte relativa a la publicación en la prensa de la condena contenida en las sentencias dictadas, de modo que en caso de que fueran anuladas en esta vía de amparo, resultaría imposible enmendar el perjuicio ocasionado a las recurrentes, pues la difusión pública de su contenido no se vería en modo alguno enmendado por la resolución que en su caso este Tribunal dictase otorgando el amparo. Por el contrario, la suspensión no acarrearía graves consecuencias a la otra parte, ni a los intereses generales, pues la reparación de quien ha obtenido en el proceso una sentencia favorable sólo queda temporalmente aplazada.

Por ello, el Fiscal estima procedente que se acuerde la suspensión de la resolución impugnada en el concreto aspecto interesado en la demanda.

II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la Sala que conozca de un recurso de amparo acordará la suspensión de la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo cuando dicha ejecución, caso de llevarse a cabo, “hubiere de causar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad”, consagrándose, en el segundo inciso de dicho precepto, un límite a esa facultad, pues cabrá denegar la suspensión cuando de ella pueda seguirse “perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales y libertades públicas de un tercero”.

Interpretando la referida norma, este Tribunal viene manteniendo que, cuando se trata de resoluciones judiciales, la suspensión de su ejecución entraña en sí misma una perturbación del interés general consistente en mantener su eficacia (por todos, AATC 18/1998, de 26 de enero, 186/1998, de 14 de septiembre, y 99/2002, de 5 de junio), salvo que el demandante acredite suficientemente la irreparabilidad que para sus derechos fundamentales pudiera tener la ejecución del fallo, privando al amparo de su finalidad (AATC 51/1989, de 30 de enero, 420/1997, de 22 de diciembre, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros muchos). Por perjuicio irreparable hemos entendido aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración (AATC 20/1992, de 27 de enero, 9/2003, de 20 de enero, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros).

2. En aplicación de la anterior doctrina, este Tribunal viene apreciando que la ejecución de la condena a la publicación de la parte dispositiva de una sentencia, en cuanto implica la difusión de la misma cuando aún está pendiente la resolución del recurso de amparo, es susceptible de ocasionar un perjuicio irreparable que haría perder al amparo su finalidad, caso de otorgarse posteriormente éste (AATC 18/2001, de 29 de enero, 44/2001, de 26 de febrero, 7/2002, de 28 de enero, y 319/2005, de 12 de septiembre, entre otros). Y también hemos declarado reiteradamente, desde el ATC 239/1990, de 4 de junio, que la suspensión de la ejecución de las Sentencias impugnadas, sólo en este extremo, no afecta a los intereses generales y, si bien supone un aplazamiento de la satisfacción de los derechos de un tercero, no representa una desaparición ni una perturbación grave de los mismos, que quedan únicamente pendientes de resolución última del Tribunal Constitucional (por todos, los ya citados AATC 18/2001, 7/2002, y 319/2005).

En el presente caso, como señalan tanto la representación procesal del recurrente como el Ministerio Fiscal, es evidente el perjuicio que se producirían con la difusión del fallo condenatorio, difícilmente reparable con posterioridad en caso de que se otorgara el amparo, sin que la suspensión de la ejecución en este extremo produzca, de otra parte, afectación grave de los intereses generales y sólo el aplazamiento de la eventual satisfacción del derecho de un tercero, que quedará pendiente de la definitiva decisión de este Tribunal.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Suspender la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas, exclusivamente en lo referido a la publicación o divulgación de la Sentencia condenatoria en los términos en ella establecidos.

Madrid, a seis de octubre de dos mil catorce.

AUTO 234/2014, de 6 de octubre de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:234A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 371-2014, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 235/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:235A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la aclaración de la Sentencia 155/2014, de 25 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1345-2012, interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al artículo 6.2 c) de la Ley electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre.

Aclaración de sentencias del Tribunal Constitucional: aclaración improcedente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por STC 155/2014, de 25 de septiembre, el Pleno este Tribunal desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 1345-2012, promovido por el Presidente del Gobierno, contra el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los expresidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2, letra c) de la Ley electoral de Andalucía.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó aclaración de la citada STC 155/2014, de 25 de septiembre, por considerar que existe una “omisión de la sentencia sobre sus efectos respecto de las personas incursas en la incompatibilidad que la Ley 9/2011 establece”. Para el Abogado del Estado el Tribunal debería realizar un pronunciamiento expreso que limitase la eficacia de la Sentencia a la próxima convocatoria electoral.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 93.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que en el plazo de dos días, a contar desde la notificación, las partes podrán solicitar la aclaración de la Sentencia. La solicitud de aclaración ha sido presentada en el plazo legalmente establecido y por una de las partes procesales. Ahora bien, como hemos expresado en reiteradas ocasiones, la solicitud de aclaración no constituye un medio de impugnación encaminado a la sustitución o revisión de la decisión adoptada, pues contra las Sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno. Su objeto ha de limitarse, en consecuencia, a la corrección de errores materiales manifiestos o errores aritméticos, a la aclaración de algún concepto oscuro, a suplir cualquier omisión o a la rectificación de alguna contradicción manifiesta que se evidencie del propio texto de la Sentencia, sin necesidad de nuevas deducciones o interpretaciones (Por todos, ATC 108/2012, de 22 de mayo, FJ 1).

2. La aclaración solicitada excede claramente del objeto de este trámite procesal. En efecto, la STC 155/2014 ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto. La publicación de la Sentencia en el “BOE” implica el automático levantamiento de la suspensión en su día acordada por lo que no se produce omisión alguna en cuanto a la determinación de los efectos de la Sentencia.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

No ha lugar a la aclaración solicitada.

Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

AUTO 236/2014, de 7 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:236A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local 4570-2014 planteado por el Consejo Insular de Formentera en relación con diversos apartados del artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

Consejos insulares. Inadmisión de conflictos en defensa de la autonomía local: falta de legitimación. Leyes de destinatario único. Órganos de gobierno de las corporaciones locales. Retribuciones reguladas por leyes de presupuestos.

AUTO

I. Antecedentes

Único. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 10 de julio de 2014, don L.P.O., Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Consejo Insular de Formentera plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 7*5 b*is de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, en la redacción por el art. 11.3 del Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El escrito de interposición del conflicto comienza con una extensa referencia a lo que califica como peculiaridad del Consejo Insular de Formentera en la medida en que reuniría la triple condición de institución de autogobierno de la Comunidad Autónoma, entidad municipal (pues toda la isla es un único municipio) y entidad insular. Esa triple condición y, especialmente las dos últimas, hacen que se trate de un caso único en el derecho público español justificativa de un necesario tratamiento diferenciado. Esa premisa informa la totalidad de los motivos alegados en el conflicto, pues de esa especialidad deduce varias consecuencias; en concreto, en lo que ahora importa, la necesidad de lo que se califica como “debida dignidad retributiva que corresponde a los corporativos que la integran, por la alta responsabilidad político-administrativa que comporta la institución peculiar que gestionan”. De hecho la queja que se formula se relaciona con lo que se califica como “una discriminación flagrante, por tratamiento indebido e indiferenciado, de los corporativos de nuestra institución, en lo que afecta a sus retribuciones”. Tales limitaciones retributivas serían contrarias a la autonomía de Formentera, garantizada por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (en adelante, EAIB) y por la Constitución Española. Se vulnerarían, dada la arbitrariedad que se reprocha a la regulación impugnada, los arts. 137, 140 y 141.4 CE, en cuanto que el legislador estatal no habría atendido a las peculiares características del Consejo Insular de Formentera. También se alega que el nuevo art. 7*5 b*is LBRL incurre en incoherencias internas que perjudican la autonomía local de Formentera, por cuanto no se atiende a sus peculiaridades ni se permite la intervención del legislador autonómico, pese a tratarse de una institución autonómica, por cuanto la consecuencia de la regulación es que se hace de peor condición la conceptuación de Formentera como isla que como municipio.

En otro orden de cuestiones el escrito de promoción del conflicto indica que la regulación impugnada vulnera el art. 23 CE, el art. 15 EAIB y la Carta europea de autonomía local, volviendo a insistir en la idea ya expresada con anterioridad acerca de la necesidad de que Formentera recibiera un tratamiento diferenciado y ajustado a sus peculiaridades. Falta de tratamiento diferenciado que también afectaría a la propia autonomía del Consejo Insular respecto a su organización interna y a la forma de ejercer sus competencias. Igualmente se vulneraría la autonomía de gasto del consejo insular que incluiría la determinación de las retribuciones de sus miembros teniendo en cuenta las responsabilidades asumidas y gestionadas, pues entiende que se da una equivalencia de responsabilidades entre los órganos superiores de la Comunidad Autónoma y los órganos de los consejos insulares que debería conducir a una equiparación de retribuciones, en la medida en que participan del poder ejecutivo autonómico. Finalmente se alega la vulneración de las competencias autonómicas sobre organización de las instituciones propias, organización de la Administración local y sobre régimen local. Vulneración del orden de distribución de competencias que también implicaría, de manera paralela, la del principio de autonomía local.

El escrito de interposición del conflicto dedica un segundo apartado a examinar la legitimación del Consejo Insular de Formentera para la interposición del conflicto, legitimación que ha sido negada por el Consejo Consultivo de las Illes Balears en su dictamen de 24 de mayo de 2014. Al respecto vuelve a aludir a lo que considera peculiar naturaleza de Formentera, lo que, a su juicio, determina la necesidad de “un tratamiento especial, diferenciado, distinto, propio, singularizado, como especial, diferenciado, distinto, propio y singularizado es su régimen jurídico”. Con ello se cumpliría, en tanto que situación excepcional, el supuesto del art. 7*5.t*er.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, en el sentido de que la isla de Formentera sería destinataria única de la norma, en la medida en que la misma le produce unos efectos negativos e irracionales, ya que ninguna otra entidad sufre la misma vulneración de la autonomía local. Defiende el Letrado del Consejo Insular de Formentera que la regla de legitimación acerca del destinatario único de la norma se ha de acomodar al caso concreto y tener en cuenta la diversidad de supuestos. Así, estima que ha de valorarse que “bajo la forma de un objeto general e indiferenciado para toda España (en el ejemplo de los municipios) o para las islas de menos de 25.000 habitantes (en el ejemplo de las islas de esta población) se está, por excepción, provocando una discriminación en toda regla, como ocurre con Formentera que, por ninguna vía, recibe el trato que el artículo 141.4 de la propia Constitución y el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears le garantizan, a causa de su naturaleza jurídica tan y tan particular”. En suma, lo que se defiende es que Formentera es el destinatario único de la ley en el sentido de destinatario único “de la arbitrariedad, desconsideración y trato discriminatorio por indiferenciación patente de la ley”. Igualmente la legitimación de Formentera se defiende citando el Voto particular a la STC 240/2006, que reconoció la legitimación de Ceuta y Melilla para la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que se argumenta la necesidad de no tratar a Ceuta y Melilla como entes locales para una mejor protección de las competencias estatutarias no municipales de ambas. Un tercer argumento a favor de la legitimación de Formentera vendría dado por la aplicación de la doctrina acerca de la discriminación por indiferenciación en relación con la protección de la autonomía local, en la medida en que se ha incumplido la necesidad de dar un trato específico y único a Formentera en atención a su naturaleza jurídica singular. En suma, a juicio del promotor del conflicto, concurre la legitimación exigida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por cuanto el desconocimiento por las normas impugnadas de la especialidad de Formentera, en relación al régimen retributivo de los corporativos que la representan, le confiere, en atención a esa singularidad jurídica, la legitimación exigida por el art. 7*5.t*er.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC. Además el tratamiento que la norma otorga a Formentera, en el que abstractamente aparecería como municipio y como isla tiene un resultado concreto en relación con el citado régimen retributivo manifiestamente ilógico, irracional y arbitrario haciendo de peor condición su naturaleza de isla, frente a la de municipio. Asimismo, la inexistencia de otra entidad similar hace que sea Formentera la única que sufre los efectos lesivos, discriminatorios e irracionales de la norma.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Insular de Formentera ha planteado ante este Tribunal conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, en la redacción por el art. 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El conflicto se fundamenta en la consideración de que la regulación cuestionada, en cuanto que introduce límites al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales determinados en función de la población, vulnera la autonomía local del Consejo Insular de Formentera, por cuanto no tendría en cuenta su peculiar configuración institucional que hubiera obligado al establecimiento de un régimen específico y singular.

El art. 75.quinquies de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que “planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”. El objeto de esta resolución es valorar si el Consejo Insular de Formentera satisface los requisitos necesarios para la interposición del conflicto.

2. La legitimación exigible para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, primero de los requisitos insubsanables a que hace referencia el art. 75.quinquies LOTC, se encuentra regulada en el art. 75.*ter*.1 LOTC, que la atribuye a los municipios y provincias en que la Ley resulte aplicable, pudiendo aquellos entes locales hacerlo aisladamente o en forma conjunta (en este último caso con exigencia, además, de que dichos municipios o provincias representen una determinada mayoría y unos determinados porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la Ley). Ambas previsiones han de ponerse en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, según la cual “las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias”.

El Consejo Insular de Formentera promueve el conflicto por considerarse destinatario único de las normas que impugna, por lo que debemos valorar si satisface el requisito de legitimación exigido en el art. 75.*ter*.1 a) y disposición adicional tercera LOTC.

A tal fin, procede reproducir, en los aspectos concretamente cuestionados, el art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el artículo primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre de presupuestos generales del Estado para el año 2014 en la redacción dada por el art. 11.tres del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El art. 75 *bis* LBRL, intitulado “Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales y del personal al servicio de las Entidades Locales” dispone:

1. Los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior. Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:…

Habitantes Referencia

10.001 a 20.000 Secretario de Estado -50 por 100.

2. … En el caso de los Cabildos y Consejos Insulares, sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, según la siguiente tabla: …

Habitantes Referencia

0 a 25.000 50 por 100 del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.”

Por su parte, la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, bajo el título “Régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales”, establece lo siguiente:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y considerando lo dispuesto en el artículo 22 de la presente ley, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, será el que se recoge a continuación, atendiendo a su población: …

Habitantes Referencia

10.001 a 20.000 50.000 euros.”

3. Como ya se ha expuesto en los antecedentes, el escrito de interposición del conflicto parte de la premisa de que la legitimación del Consejo Insular de Formentera encontraría fundamento en el art. 75.*ter*.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, en el sentido de que la isla de Formentera sería destinataria única de las dos normas, por cuanto que le producen unos efectos que, entre otros epítetos, se califican como negativos e irracionales respecto a las retribuciones de los integrantes de la corporación. Efectos que, en razón de la doble naturaleza de órgano de gobierno municipal e insular del Consejo Insular de Formentera, no se producirían en ninguna otra entidad local de España. En suma, el Consejo Insular de Formentera promueve el conflicto de modo individualizado, en su calidad de isla con personalidad jurídica y administración insular propias, dada la creación del mencionado Consejo Insular por la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB) llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Por ello, para que el conflicto pueda entenderse adecuadamente promovido debe satisfacerse el requisito del apartado a) del citado art. 75.*ter*.1 LOTC, en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, que prevén la legitimación de la isla que sea destinataria única de la Ley. Para comprobar su concurrencia es obligado atenerse a la doctrina del Tribunal en torno al entendimiento de la expresión “destinatario único” que emplea el art. 75.*ter*.1 a) LOTC.

La STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 3, define el concepto de destinatario único en los términos siguientes: “El supuesto contemplado en este precepto de nuestra Ley Orgánica se refiere al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley, expresión que no puede considerarse equivalente o exactamente coincidente con las denominadas leyes singulares o leyes de caso único. Ya hemos definido este último tipo de normas como “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Por el contrario, el caso contemplado en el art. 75 *ter*.1 a) LOTC no puede ser definido en tan estrictos términos, sino que bastará, a efectos de entender satisfecho lo previsto en el mismo, con que la norma resulte aplicable exclusivamente a ese concreto municipio o provincia, hallándonos en el supuesto contemplado por nuestra Ley Orgánica cuando de la norma en cuestión resulte claro que, desde el punto de vista material, se encuentra dirigida a regular la situación de un solo sujeto, que resulta ser el único al que, en realidad, resultaría aplicable la ley o el precepto cuestionado”. Por su parte, conforme a la STC 37/2014, de 11 de marzo, FJ 2, este concepto de destinatario único de la ley “debe ser determinado caso por caso, a partir del ámbito territorial de la disposición legal presuntamente vulneradora de la autonomía local y de su contenido material.”

4. El objeto del presente conflicto viene dado por las limitaciones retributivas que los dos preceptos impugnados imponen a los miembros del Consejo Insular de Formentera, integrado por los regidores del ayuntamiento de Formentera (art. 63.2 EAIB), y la queja que se suscita gira en torno a la omisión en la que habrían incurrido las normas discutidas al no contemplar lo que se considera situación peculiar de Formentera, derivada de su doble naturaleza de entidad municipal e insular. Sin embargo, tal como pone de manifiesto el Consejo Consultivo de las Illes Balears en el dictamen que consta en los autos, las dos normas objeto del presente conflicto son, en realidad, aplicables a la generalidad de los entes locales de toda España.

En efecto, es evidente que las limitaciones retributivas ya transcritas, fijadas en el apartado 1 del art. 75 *bis* LBRL y en la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, se aplican a todas las corporaciones locales de entre 10.000 y 20.000 habitantes, sin que, a estos efectos sea relevante la condición insular de Formentera, pues, ni aun teniendo en cuenta esa condición insular, sería destinataria única de la norma ya que hay otros dos entes locales que cumplen esa condición por encontrarse en el mismo tramo de población (los cabildos de La Gomera y El Hierro). Por su parte, la limitación del apartado 2, párrafo 2, del art. 75 *bis* LBRL, se aplica a todos los cabildos y consejos insulares, de modo que es también patente que se trata de una norma que no tiene un destinatario único en el sentido exigido por la doctrina constitucional.

El promotor del conflicto parece confundir en su planteamiento el plano del indudable carácter general de las normas que impugna con el de los efectos que las mismas producen en su aplicación a Formentera, en cuanto, según afirma, único municipio-isla del Estado español. Que es ese el planteamiento del recurrente se constata por el hecho de que lo reclamado de forma reiterada a lo largo del extenso escrito de interposición es una suerte de discriminación por indiferenciación en la medida en que la vulneración que se denuncia se centra en la inexistencia de una regulación singular o específica para el caso de Formentera. Sin embargo, la ausencia en las normas que impugna de esa regulación especial es una cuestión completamente distinta al carácter de las normas impugnadas, pues tanto de su ámbito territorial de aplicación, referido a toda España o, en su caso, a todas las islas, como de su contenido, el establecimiento de límites retributivos para los miembros de todas las corporaciones locales y de los presidentes de todos los cabildos y consejos insulares, se desprende sin dificultad que se trata de normas que no pueden ser calificadas como de “destinatario único”, en el sentido que a esa expresión le ha dado la doctrina del Tribunal, pues bien se aplican a todas las corporaciones locales con una población entre 10.000 y 20.000 habitantes, bien a todos los cabildos y consejos insulares con una población de entre 0 y 25.000 habitantes. Así, la conclusión no puede ser otra que considerar que el contenido de las reglas cuestionadas por el Consejo Insular de Formentera no le conciernen exclusivamente.

Por tanto, el Consejo Insular de Formentera, al no ser el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugna, carece, por sí solo, de legitimación para interponer el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 75.*quinque*.1 LOTC, procede declarar la inadmisión del presente conflicto por este motivo.

5. Al no cumplirse el requisito exigido por el art. 75.*ter*.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, resulta, además, innecesaria cualquier otra consideración sobre la promoción de un único conflicto contra dos normas (posibilidad, no obstante admitida en la STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 4) así como respecto a su planteamiento en el plazo exigido por el art. 75.*quater*.2 LOTC.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a siete de octubre de dos mil catorce.

AUTO 237/2014, de 9 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:237A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite una recusación en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014 interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Imparcialidad de magistrados del Tribunal Constitucional. Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional: deniega; inadmisión del incidente de recusación; interés en el pleito; recusación extemporánea.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 29 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3 a 39, las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, publicada en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014.

2. Por providencia de 29 de septiembre de 2014, el Pleno del Tribunal, a propuesta de su Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado del mismo y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes.

Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE y, en consecuencia, se acordó la suspensión de los preceptos legales impugnados y de cuantos actos o resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos, con efectos desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, se acordó comunicar a los Presidentes del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña la señalada providencia y publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Mediante escrito presentado el 1 de octubre de 2014, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña pidió ser tenido como parte en el proceso, al tiempo que solicitaba el levantamiento de la suspensión de los preceptos legales acordada en la referida providencia de 29 de septiembre de 2014.

4. Con fecha 2 de octubre de 2014, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal un escrito de los Letrados del Parlamento de Cataluña, cuya representación acreditan mediante certificación de la Mesa del Parlamento, por el cual, entre otras alegaciones, esta institución se persona en el presente procedimiento.

5. Los Letrados del Parlamento de Cataluña, actuando en la representación que ostentan, presentaron nuevo escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el 7 de octubre de 2014 por el que, en cumplimiento del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptado el día 2 de octubre de 2014 y cuya certificación se adjunta, plantean incidente de recusación en el presente procedimiento contra el Presidente de este Tribunal, Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, y contra el Excmo. Sr. Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, entendiendo que concurren en ellos las causas de recusación de los apartados 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el escrito de recusación se niega que la misma tenga por finalidad la inhabilitación de ambos Magistrados por razón de sus ideas, sino que, como consecuencia de ellas “o incluso prescindiendo de las mismas”, habrían incurrido en situaciones que comprometen su independencia o imparcialidad, debido a su “estrecha relación (indirecta pero real…), con una de las partes y por su posición personal y pública contraria y beligerante” respecto de “la ley objeto del presente procedimiento”. Tras manifestar las razones de su desconfianza hacia la imparcialidad de los Magistrados recusados, el escrito pasa a formular una serie de consideraciones sobre las funciones atribuidas a este Tribunal por la Constitución, la cualificación profesional exigida para ser Magistrado del mismo y las normas que imponen su independencia e imparcialidad. Garantías que sin embargo, dicen, se topan con el hecho de la “desnaturalización” de este órgano constitucional, al existir “en el imaginario social la idea de que el Tribunal Constitucional es un órgano altamente politizado”, lo que configura un problema que “adquiere toda su virulencia cuando el objeto del proceso hace inevitable que se produzca este conflicto” con el compromiso político adquirido previamente por el Magistrado.

Prosigue el escrito con unas consideraciones sobre la doble garantía de la independencia e imparcialidad de los miembros de este Tribunal Constitucional, destacando las dos vertientes de esta última, la imparcialidad: de un lado, la de carácter subjetivo, vinculada a la “convicción personal sobre un caso concreto” del Magistrado y, de otro, la de carácter objetivo, relativa a las “garantías externas que debe ofrecer el juez o el tribunal para excluir cualquier duda legítima sobre su imparcialidad”. Se defiende que en la imparcialidad de carácter objetivo las apariencias son importantes, así como los actos que pueden justificar el temor o sospecha de parcialidad, con cita del ATC 26/2007, FJ 3; coligiendo que respecto de dicha vertiente prevalece un “escenario abierto y sin causas tasadas a las que reconducir la recusación … de forma flexible y adaptada a las características propias del proceso constitucional”, sin que resulten un obstáculo al respecto el carácter abstracto del proceso y el carácter público de las partes.

6. Concluidas estas consideraciones generales, se exponen en el escrito las razones que llevan a recusar a dos de los Magistrados de este Tribunal, entre ellos el Excmo. Sr. Presidente.

En este sentido se pone de manifiesto, en primer lugar, que el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, (que inadmitió *a limine* la recusación del Sr. Presidente formulada por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña en relación con diversos procesos constitucionales) contó con los votos particulares de los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Fernando Valdés Dal-Ré, quienes consideraron que, dada la naturaleza de los hechos expuestos, hubiera debido admitirse a trámite la recusación. Según se aduce por la parte recurrente, “el hecho de que el Tribunal inadmitiera la recusación sin abrir la correspondiente pieza separada para tramitar el incidente, impidió conocer la certeza de los hechos alegados por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña y ni tan siquiera se pudo oír al recusado y, por ello, se pudieron despejar las dudas sobre su eventual imparcialidad”. Tales consideraciones llevan al Parlamento de Cataluña a invocar de nuevo los motivos en los que el propio Parlamento y el Gobierno de Cataluña fundamentaron aquella recusación resuelta por el ATC 180/2013.

Los alegados entonces y que ahora se reiteran, fueron, en síntesis, que el Presidente del Tribunal, durante los años 2008 y 2011, fue militante del Partido Popular; y aunque la afiliación a un partido político no se encuentra entre las causas de incompatibilidad de los miembros del Tribunal Constitucional previstas en el art. 159.4 CE —en relación con la vinculación a partidos políticos solo prevé expresamente el desempeño de funciones directivas—, ello no impide que como consecuencia de esa afiliación pueda verse menoscabada su imparcialidad. En concreto se alega que el Presidente del Tribunal, al haber estado afiliado a un partido político quedaba obligado a cumplir las instrucciones que recibiera del mismo y, al tiempo, está obligado a mantener la imparcialidad que es inherente a la condición de Magistrado del Tribunal Constitucional. El Parlamento catalán añade que constituye un indicio de su falta de imparcialidad el hecho de que cuando compareció en la comisión de nombramientos del Senado el 6 de octubre de 2010, no pusiera de manifiesto que estaba afiliado al Partido Popular.

También se vuelve a poner de manifiesto que el Sr. Presidente colaboró con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), fundación privada y sin ánimo de lucro vinculada al Partido Popular, lo que, denota, según sostiene la parte recusante, un compromiso ideológico y de intereses con el referido partido político. De igual modo, se vuelve a plantear que, tanto en su libro “Parva Memoria” como en alguna entrevista —se cita la publicada en el diario “el País” de 3 de noviembre de 2010— queda de manifiesto su falta de imparcialidad en relación con las cuestiones atinentes al nacionalismo catalán.

Añadidamente se alegan ahora otros hechos que, según sostiene el Parlamento catalán, se desconocían cuando se formuló la recusación resuelta por el ATC 180/2013. A tal fin se menciona el discurso que como catedrático de Derecho del trabajo —entonces no era Magistrado del Tribunal Constitucional— pronunció en Yecla con ocasión del día de la Constitución el 6 de diciembre de 2005 en el que, afirmó que “la reforma del Estatut de Autonomía catalán … representa un verdadero órdago para la estabilidad constitucional y no conozco a ningún jurista digno de tal nombre que se atreva a afirmar lo contrario”, y que “varias generaciones de catalanes han sido ya educadas en el desprecio, expreso o tácito, hacia la cultura española y el Estatut es la primera manifestación política de ese desprecio”. El Parlamento catalán entiende que si el proyecto de Estatuto causó que el hoy Presidente del Tribunal Constitucional efectuara tales afirmaciones, puede que ahora no se encuentre en una situación de imparcialidad para juzgar el desarrollo de las competencias que se derivan del mismo.

También se aduce como nuevo hecho el haberse convocado el Pleno del Tribunal para que resolviera sobre la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad del que trae causa este incidente el mismo día que este recurso fue presentado, el 29 de septiembre pasado, lo que pondría de manifiesto una toma de posición anímica a favor de la posición defendida por el Gobierno. El Parlamento catalán considera que no existe una urgencia objetiva para convocar el Pleno sin que transcurran los tres días de antelación a que se refiere el art. 5 del Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional, y que nunca en la historia del Tribunal se había llamado a una reunión extraordinaria del Pleno para admitir un recurso sin sujetarse al referido plazo. También entiende que las razones que se exponen en el “Comunicado del Pleno del Tribunal Constitucional” publicado en la página web del Tribunal (“la trascendencia constitucional y política de las cuestiones planteadas, para la sociedad española en su conjunto y, en particular, para la Catalana”) no ofrecen una explicación que permita descartar tales dudas, pues todos los asuntos de los que trata el Tribunal tienen trascendencia constitucional, por lo que solo sería posible considerar *a priori* que un asunto sometido al Tribunal tiene una trascendencia constitucional fuera de lo común a partir de una previa posición sobre su contenido material. También se duda de que la trascendencia política a la que se refiere el comunicado del Tribunal pueda explicar la urgente convocatoria. El Parlamento catalán considera que en relación con la Ley impugnada, el Presidente del Gobierno, como parte recurrente, pretende dar una imagen política determinada a la que se une todo “el aparato” estatal (que incluiría al Tribunal Constitucional) frente a una ley que se calificaba de manifiestamente inconstitucional incluso antes de su aprobación.

Esta apreciación, junto con los hechos anteriormente puestos de manifiesto (la afiliación del Presidente del Tribunal al Partido Popular hasta el año 2011 y su posición ideológica en relación con el nacionalismo catalán), llevan al Parlamento de Cataluña a concluir que la convocatoria del Pleno del Tribunal, atendiendo a la supuesta trascendencia política del asunto a tratar, podría poner de manifiesto la existencia de hechos que inciden sobre la imparcialidad del Presidente del Tribunal Constitucional y por este motivo plantea su recusación.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 7 de octubre de 2014, promueve la recusación del Presidente de este Tribunal, Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, y del Excmo. Sr. Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, al considerar que incurren en las causas de recusación previstas en los apartados 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Cada una de estas recusaciones, al apoyarse en hechos referidos singularmente a cada uno de los Magistrados recusados, como se infiere de la sistemática del escrito de interposición, deben ser enjuiciadas por separado, siendo el objeto de la presente resolución el examen de la del Presidente de este Tribunal, el Magistrado Sr. Pérez de los Cobos.

Como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, la recusación se sustenta en hechos que ya habían sido aducidos por el propio Parlamento de Cataluña en la recusación resuelta por el ATC 180/2013, de 17 de septiembre: la afiliación del Magistrado Sr. Pérez de los Cobos a un partido político durante un lapso de tiempo parcialmente coincidente con su condición de Magistrado de este Tribunal; que no hubiera puesto en conocimiento de la comisión de nombramientos del Senado el dato de su afiliación política; que antes de su nombramiento hubiese colaborado con una fundación de estudios vinculada al Partido Popular, mediante intervenciones relacionadas en algunos casos con cuestiones sujetas al conocimiento del Tribunal; y, por último, haber publicado un libro de aforismos, algunos de los cuales evidenciarían prejuicios contra el nacionalismo catalán.

Junto a tales hechos, ahora se alega, por una parte, que de algunas de las manifestaciones efectuadas en el discurso pronunciado el 6 de diciembre de 2005 en Yecla (discurso que, según aduce el Parlamento catalán, conoció con posterioridad a que se dictara el ATC 180/2013), puede deducirse que el actual Presidente del Tribunal no reúne las condiciones de imparcialidad necesarias para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad. Y, por otra, que las circunstancias en las que se convocó el Pleno de 29 de septiembre de 2014, en el que se acordó la admisión trámite del recurso de inconstitucionalidad del que trae causa este incidente, así como la suspensión de los preceptos legales impugnados a través del mismo y la de los actos o resoluciones que hubieran podido dictarse en su aplicación, ponen de manifiesto que el Presidente del Tribunal no actuó con las exigencias debidas de imparcialidad, pues la urgente convocatoria del Pleno podría tener como objeto actuar en beneficio de una imagen política querida por el Gobierno, que pretende aunar todo el “aparato” estatal (incluido el Tribunal Constitucional) contra la Ley recurrida; conclusión que se fundamenta en el hecho de que el actual Presidente del Tribunal hubiera sido durante un tiempo miembro del Partido Popular y de sus opiniones en contra del nacionalismo catalán.

Estos hechos, conjuntamente valorados, son subsumidos por la representación procesal del Parlamento de Cataluña en las causas de recusación novena (amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes) y décima (tener interés directo o indirecto en el pleito o causa) de las previstas en el art. 219 LOPJ, cuya aplicación a los Magistrados constitucionales resulta del art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. Como en ocasiones precedentes, debemos comenzar recordando la doctrina del Tribunal sobre la garantía y el deber de imparcialidad de los Magistrados constitucionales, que ya fue condensada en el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 2:

“a) La imparcialidad de todo órgano jurisdiccional es una de las garantías básicas del proceso (art. 24.2 CE), constituye incluso la primera de ellas (SSTC 60/1995, de 16 de marzo, FJ 3; 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; y ATC 51/2011, de 5 de mayo, FJ 2). La jurisprudencia de este Tribunal viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el Juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del Juez con aquellas, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura previa en relación con él.

b) En virtud del carácter jurisdiccional que siempre reviste la actuación del Tribunal Constitucional y del mandato de que sus Magistrados ejerzan su función de acuerdo con el principio de imparcialidad (art. 22 LOTC), hemos declarado que el régimen de recusaciones y abstenciones de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial es aplicable *ex* art. 80 LOTC a los Magistrados del Tribunal Constitucional (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2). La enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado. Cualquiera que sea la quiebra de imparcialidad que se alegue en relación con un Magistrado de este Tribunal ha de ser reconducida a una de las mencionadas causas legales (entre otros, AATC 226/2002, de 20 de noviembre, FJ 1; y 18/2006, de 24 de enero, FJ 2). Fuera del ámbito de tales causas legales, las aprensiones o los recelos que las partes puedan manifestar son jurídicamente irrelevantes.

c) Para que en garantía de la imparcialidad un Magistrado pueda ser apartado del conocimiento de un asunto concreto, es preciso que existan dudas objetivamente justificadas, es decir, exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que hagan posible afirmar fundadamente que el Magistrado no es ajeno a la causa o permitan temer que, por cualquier relación con el caso concreto, no va a utilizar como criterio de juicio el previsto en la ley, sino otras consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico. Por tanto, no basta con que las dudas o sospechas sobre su imparcialidad surjan en la mente de quien recusa, sino que es preciso determinar caso a caso si las mismas alcanzan una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas [por todas, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 69/2001, de 17 de marzo, FFJJ 14 a) y 16; 5/2004, de 16 de enero, FJ 2; y ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 3; así como SSTEDH de 28 de octubre de 1998, caso *Castillo Algar c. España*, § 45; y de 17 de junio de 2003, caso *Pescador Valero c. España*, § 23].

d) En la medida en que las causas de recusación permiten apartar del caso al Juez predeterminado por la ley, la interpretación de su ámbito ha de ser restrictiva y vinculada al contenido del derecho a un Juez imparcial (STC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 8). Esta interpretación restrictiva tiene especial fundamento respecto de un órgano, como es el Tribunal Constitucional, cuyos miembros no pueden ser objeto de sustitución (AATC 80/2005, de 17 de febrero, y 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 3). En efecto, en los procesos seguidos en los tribunales ordinarios, la consecuencia de estimar una recusación es la sustitución del afectado (art. 228.2 en relación con los arts. 207 a 214 LOPJ), con lo que se reequilibra la composición del órgano. Por el contrario, cuando el Tribunal Constitucional actúa examinando en Pleno la constitucionalidad de una ley o norma con rango de ley, la aceptación de una recusación no conlleva posibilidad alguna de sustitución del afectado.

e) Es necesario también destacar la naturaleza de algunos procesos constitucionales. En los procesos de control de constitucionalidad de leyes también cabe la recusación pues el art. 22 LOTC no hace salvedad alguna entre los distintos procesos constitucionales, pero la labor del Tribunal Constitucional consiste en un juicio abstracto sobre la constitucionalidad de la norma impugnada; no se dirimen conflictos entre partes que defiendan ante él derechos o intereses propios (intereses subjetivos) sino pretensiones encaminadas a la depuración objetiva del ordenamiento (interés objetivo). La naturaleza de los procesos constitucionales puede comportar modulaciones en la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de abstención y recusación (ATC 26/2007, FJ 2).”

3. La recusación formulada cumple todos los requisitos procesales exigibles salvo el de su temporaneidad, por las razones que seguidamente se exponen.

Al respecto, como se declara en el ya citado ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 2 f), “tal y como establece el primer párrafo del art. 223.1 LOPJ, ‘la recusación deberá proponerse tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde, pues, en otro caso, no se admitirá a trámite’. Tan inequívoco aserto establece una causa de inadmisión *a limine*, cuya razón legal está inspirada en evitar que la posibilidad de recusación de cualquier Juez llegue a convertirse en una suerte de amenaza o presión para el juzgador, erigiéndose en un instrumento que la parte pudiera interesar a su conveniencia, *sine die*, amparado en la indeterminación —o difícil probanza— del momento de la citada toma de conocimiento”. Con posterioridad se insiste en la importancia de este requisito en los AATC 237/2013, de 21 de octubre, FJ 2; 238/2013, de 21 de octubre, FJ 3; 256/2013, de 6 de noviembre, FJ único; y 54/2014, de 25 de febrero, FJ 4, todos ellos dictados en relación, también, a la recusación de Magistrados constitucionales. En aplicación de esta doctrina se ha apreciado la extemporaneidad de las pretensiones de recusación planteadas contra Magistrados constitucionales, en un momento posterior a aquel primero en que pudo ponerse de manifiesto la causa alegada, ante este Tribunal (art. 223 LOPJ): así, los AATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 4; 109/2009, de 31 de marzo, FJ único; 256/2013, de 6 de noviembre, FJ único; y 54/2014, de 25 de febrero, FJ 2.

En el presente caso resultan los siguientes datos relevantes para resolver la cuestión: (i) en el “Boletín Oficial del Estado” del 10 de enero de 2011 apareció publicado el Real Decreto 1787/2010, de 29 de diciembre, de nombramiento del Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel como Magistrado del Tribunal Constitucional; hecho por tanto de conocimiento general desde esa misma fecha; (ii) conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Ley Orgánica 2/1979, el Pleno de Magistrados de este Tribunal es el competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra las leyes y demás disposiciones con valor de ley, y en este caso el que pudiera llegar a promoverse contra la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, del Parlamento de Cataluña, una vez promulgada y publicada; (iii) según se expone en el propio escrito de recusación, los hechos invocados fueron conocidos con antelación; (iv) el Abogado del Estado interpuso el recurso de inconstitucionalidad el 29 de septiembre de 2014; (v) en la misma fecha se notificó a la representación del Parlamento de Cataluña la providencia adoptada por el Pleno de este Tribunal, en la que figura entre otros el Sr. Presidente, por la que se admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad referido; (vi) tras recibir esa notificación, y pudiéndose plantear ya la recusación, el Parlamento catalán optó por no hacerlo, procediendo en cambio, por escrito presentado el 2 de octubre, a solicitar que se le tuviese por personado y, además, que se levantase la suspensión de los efectos de los preceptos impugnados, que previamente había acordado la antedicha providencia de 29 de septiembre de 2014. En dicho escrito ninguna referencia aparece, por sucinta que fuera, a la parcialidad de los Magistrados intervinientes en el trámite de admisión del recurso; (vii) finalmente, más de una semana después, el 7 de octubre tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de recusación, en el cual no se alude en absoluto a circunstancia alguna que hubiera resultado impeditiva para formalizar, antes de esa fecha, la pretensión de recusación.

Atendidas las circunstancias concurrentes, se evidencia el incumplimiento del plazo de preclusión que establece el art. 223.1 LOPJ, en relación con el art. 80 LOTC, dado que la recusación no se ha propuesto “tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde”, sino en un escrito posterior a aquel en el que solicitó la personación.

4. Sin perjuicio de la extemporaneidad apreciada, considera el Pleno necesario formular algunas consideraciones sobre el fondo de los argumentos que sostiene la solicitud presentada.

Como se ha indicado, la recusación se sustenta parcialmente en hechos que ya habían sido aducidos por el propio Parlamento de Cataluña en la recusación resuelta por el ATC 180/2013, de 17 de septiembre: la afiliación del Magistrado Sr. Pérez de los Cobos a un partido político durante un lapso de tiempo parcialmente coincidente con su condición de Magistrado de este Tribunal; no haber informado a la comisión de nombramientos del Senado de su afiliación a un partido político; haber tenido relación con una fundación de estudios vinculada al Partido Popular, antes de ser Magistrado de este Tribunal; y, por último, publicar un libro de aforismos, algunos de los cuales evidencian prejuicios contra el nacionalismo catalán.

Estos motivos, al haber sido enjuiciados por este Tribunal en la referida resolución, no pueden, en sí mismos, ser objeto de un nuevo examen, por lo que en relación con los mismos la recusación deberá considerarse carente de fundamento por las razones que se expusieron en los AATC 180/2013, FFJJ 3, 4, y 5; y 208/2013.

5. Tampoco puede considerarse que las manifestaciones efectuadas por el Sr. Pérez de los Cobos, antes de ser Magistrado de este Tribunal, en el discurso pronunciado en Yecla el 6 de diciembre de 2005, en relación con la opinión que como jurista le merecía el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la sazón en curso de tramitación, puedan menoscabar su imparcialidad. Como se afirma en el ATC 18/2006, de 24 de enero, FJ 3, citado, a su vez, por el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, “salvo que se desvirtúe el contenido de la garantía de imparcialidad, no puede pretenderse la recusación de un Juez por el mero hecho de tener criterio jurídico anticipado sobre los asuntos que debe resolver. No solo el Tribunal Constitucional, sino también el resto de Tribunales jurisdiccionales, deben ser integrados por Jueces que no tengan la mente vacía sobre los asuntos jurídicos sometidos a su consideración. Por imperativo constitucional, solo pueden ser nombrados Magistrados del Tribunal Constitucional quienes reúnan la condición de ‘juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional’ (art. 159.2 CE), por lo que no es poco común ni puede extrañar que, antes de integrarse en el colegio de Magistrados, en el ejercicio de sus respectivas profesiones de procedencia, sus miembros se hayan pronunciado voluntaria u obligadamente sobre materias jurídicas que, finalmente, pueden llegar a ser objeto directo o indirecto de la labor de enjuiciamiento constitucional que tienen legalmente atribuida. Lo que precisa la función jurisdiccional son Jueces con una mente abierta a los términos del debate y a sus siempre variadas y diversas soluciones jurídicas que están, normalmente, en función de las circunstancias específicas del caso” [FJ 4 a)].

Estas consideraciones cobran aún más sentido si, como en el presente caso, las manifestaciones efectuadas están referidas a una disposición que se encontraba en tramitación y que no es objeto de impugnación en el proceso en el que se formula la recusación.

6. Aduce también el Parlamento catalán que las circunstancias en las que se convocó el Pleno de este Tribunal el 26 de septiembre 2014 —Pleno en el que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad del que trae causa este incidente— ponen de manifiesto que el Presidente del Tribunal no actuó imparcialmente. La quiebra de la imparcialidad se fundamenta en que el Presidente del Tribunal convocó el Pleno para que se pronunciara sobre la admisión a trámite de este recurso sin esperar a que transcurriesen los tres días de antelación que establece el art. 5 del Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional, sin existir una urgencia objetiva. Por otra parte, se alega que la explicación ofrecida en el comunicado del Pleno del Tribunal Constitucional que se publicó en su página web el mismo 29 de septiembre, no permite descartar tales dudas, pese a afirmar que la decisión del Pleno de no demorar su resolución “obedece a que el Tribunal es consciente de la trascendencia constitucional y política de las cuestiones planteadas”. Entiende el Parlamento catalán que la trascendencia constitucional la tienen todos los asuntos de los que conoce el Tribunal, y que solo es posible considerar *a priori* que un asunto tiene trascendencia constitucional fuera de la común a partir de una previa posición sobre su contenido material. Se afirma que el Gobierno ha pretendido dar una imagen política determinada en la que todo el aparato estatal (en el que se considera incluido el Tribunal Constitucional) se ha unido frente a una ley que se ha calificado de manifiestamente inconstitucional. De todo ello parece deducir el Parlamento catalán que el Presidente del Tribunal, al convocar tan rápidamente al Pleno, estuviera tomando postura a favor de la parte recurrente.

Tales argumentos no pueden ser acogidos.

Hay que partir del hecho de que es al Presidente del Tribunal a quien, de acuerdo con lo previsto en el art. 15 LOTC, corresponde la facultad de convocar al Pleno. Pues bien, no puede apreciarse que la decisión del Presidente del Tribunal de convocar al Pleno el día 29 de septiembre para que, junto con otros recursos, resolviera sobre la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad que ese mismo día interpuso el Presidente del Gobierno, pueda constituir un acto que favorezca a una de las partes; en concreto a la recurrente. El plazo de tres días que se fija en el Reglamento de organización para los plenos gubernativos no es aplicable a las sesiones de carácter jurisdiccional. La celeridad en resolver las cuestiones planteadas, aun cuando pueda ser producto de una valoración sobre la trascendencia o urgencia de ellas, no implica, si aquellas versan sobre la admisibilidad de un recurso, tomar posición sobre el fondo del asunto ni puede ser un indicio de falta imparcialidad, pues tal medida no puede ir en contra de las pretensiones de ninguna de las partes, cuyo interés no puede ser otro que el de la rápida resolución de las cuestiones sometidas a la consideración del Tribunal. En cualquier caso, el Parlamento recusante parece fundamentar su queja en que con tal decisión el Tribunal estaría beneficiando al Gobierno de la Nación, pero no pone de manifiesto qué concretas ventajas podría haber obtenido como consecuencia de la pronta convocatoria del Pleno y su rápida decisión de admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno ni tampoco ha expuesto los perjuicios o desventajas que esa decisión conllevaría para el Parlamento de Cataluña o las otras partes procesales. Consiguientemente, la recusación carece también de fundamento por este motivo.

7. Las anteriores consideraciones abocan a la inadmisión a trámite de la recusación promovida. Desde las primeras resoluciones dictadas en materia de recusación, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de denegar su tramitación cuando razones procesales o de fondo así lo exijan (entre otros, AATC 109/1981, de 30 de octubre, y 180/2013, de 17 de septiembre).

El rechazo *a limine* de una recusación puede producirse como consecuencia de su defectuoso planteamiento procesal (ATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 2; y 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2). Y también es posible inadmitir a trámite una causa de recusación, de acuerdo con el art. 11.2 LOPJ, en atención a las circunstancias que la circundan, de su planteamiento y de las argumentaciones de los recusantes (AATC 394/2006, FJ 2; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 177/2007, de 7 de marzo, FJ 1).

En el caso ahora examinado el Tribunal considera que en este momento procesal puede afirmarse con suficiente seguridad la improcedencia de la recusación solicitada por su extemporaneidad y por carecer de fundamento.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel promovida por el Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014.

Madrid, a nueve de octubre de dos mil catorce.

AUTO 238/2014, de 9 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:238A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite una recusación en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

Imparcialidad de magistrados del Tribunal Constitucional. Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, deniega: amistad íntima; inadmisión del incidente de recusación; interés en el pleito; recusación extemporánea.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 29 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3 a 39, las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición final primera, de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana, publicada en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 6715, de 27 de septiembre de 2014.

2. Por providencia de 29 de septiembre de 2014, el Pleno del Tribunal, a propuesta de su Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado del mismo y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes.

Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE y, en consecuencia, se acordó la suspensión de los preceptos legales impugnados y de cuantos actos o resoluciones hubieran podido dictarse en aplicación de los mismos, con efectos desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Por último, se acordó comunicar a los Presidentes del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña la señalada providencia y publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Mediante escrito presentado el 1 de octubre de 2014, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña pidió ser tenido como parte en el proceso, al tiempo que solicitaba el levantamiento de la suspensión de los preceptos legales que fue acordada en la referida providencia de 29 de septiembre de 2014.

4. Con fecha 2 de octubre de 2014 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal un escrito de los Letrados del Parlamento de Cataluña, cuya representación acreditan mediante certificación de la Mesa del Parlamento, por el cual, entre otras alegaciones, esta institución se persona en el presente procedimiento.

5. Los Letrados del Parlamento de Cataluña, actuando en la representación que ostentan, presentaron nuevo escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el 7 de octubre de 2014 por el que, en cumplimiento del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptado el día 2 de octubre de 2014 y cuya certificación se adjunta, plantean incidente de recusación en el presente procedimiento contra el Presidente de este Tribunal, Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, y contra el Excmo. Sr. Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, entendiendo que concurren las causas de recusación de los apartados 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El escrito comienza con una argumentación general, relativa a los “Motivos por los cuales el Parlamento de Cataluña presenta esta recusación”. Se dice ante todo, que: “El pasado mes de marzo de 2014, algunos medios de comunicación informaron sobre la inminente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprobaba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. En concreto, en el diario “La Vanguardia” de 10 de marzo de 2014 aparecieron “informaciones preocupantes sobre algunos magistrados que forman parte del Tribunal Constitucional (entre ellos, Pedro José González-Trevijano)”, destacando de él, “haber realizado manifestaciones públicas de signo contario al nacionalismo catalán y del proceso que impulsa la realización de una consulta ciudadana en Cataluña sobre su futuro político; así como su estrecha relación con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (conocida como FAES)”. Se añade que el Parlamento de Cataluña había intentado previamente por su lado, la recusación del Presidente del Tribunal en diversos procedimientos, entre ellos el de impugnación de la resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, recusación que resultó rechazada *a limine* por el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, si bien ello no impide, añade el escrito, reiterar esta última en el presente proceso, al existir una “causa procesal nueva”.

En relación otra vez con el Magistrado Sr. González-Trevijano Sánchez, los Letrados del Parlamento de Cataluña afirman que “diversas indagaciones” confirman que el mismo “ha realizado de forma reiterada manifestaciones contra el nacionalismo catalán y sobre la evolución de la autonomía de Cataluña y su futuro político en medios de comunicación y en publicaciones recopilatorias”. También, que el Parlamento “ha podido comprobar la existencia de otras manifestaciones públicas del Presidente del Tribunal Constitucional en el mismo sentido antes indicado, que no eran conocidas en el momento de interponer su recusación en el año 2013”. De inmediato se acota que el Parlamento de Cataluña “no llegó a presentar la recusación” en el procedimiento de impugnación de la antedicha resolución 5/X del Parlamento, al haber recaído antes nuestra STC 42/2014, de 25 de marzo; encontrándose ahora no obstante en la “necesidad” de presentarla en el presente recurso de inconstitucionalidad, dada la finalidad que se atribuye a su interposición por el Presidente del Gobierno.

Se niega más adelante que la recusación tenga por finalidad la inhabilitación de ambos Magistrados por razón de sus ideas, sino que como consecuencia de ellas “o incluso prescindiendo de las mismas”, habrían incurrido en situaciones que comprometen su independencia o imparcialidad, debido a su “estrecha relación (indirecta pero real…), con una de las partes y por su posición personal y pública contraria y beligerante” respecto de “la ley objeto del presente procedimiento”. Tras manifestar las razones de su desconfianza hacia la imparcialidad de los Magistrados recusados, el escrito pasa a formular una serie de consideraciones sobre las funciones atribuidas a este Tribunal por la Constitución, la cualificación profesional exigida para ser Magistrado del mismo y las normas que imponen su independencia e imparcialidad. Garantías que sin embargo, dice, se topa con el hecho de la “desnaturalización” de este órgano constitucional, al existir “en el imaginario social la idea de que el Tribunal Constitucional es un órgano altamente politizado”, lo que configura un problema que “adquiere toda su virulencia cuando el objeto del proceso hace inevitable que se produzca este conflicto” con el compromiso político adquirido previamente por el Magistrado.

Prosigue el escrito con unas consideraciones sobre la doble garantía de la independencia e imparcialidad de los miembros de este Tribunal Constitucional, destacando las dos vertientes de esta última —la imparcialidad—, de un lado la de carácter subjetivo, vinculada a la “convicción personal sobre un caso concreto” del Magistrado, y, de otro lado, la de carácter objetivo, relativa a las “garantías externas que debe ofrecer el juez o el tribunal para excluir cualquier duda legítima sobre su imparcialidad”. Se defiende que en la imparcialidad de carácter objetivo las apariencias son importantes, así como los actos que pueden justificar el temor o sospecha de parcialidad, con cita del ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 3; coligiendo que respecto de dicha vertiente prevalece un “escenario abierto y sin causas tasadas a las que reconducir la recusación …, de forma flexible y adaptada a las características propias del proceso constitucional”, sin que resulten un obstáculo al respecto, la naturaleza abstracta del proceso y el carácter público de las partes.

Concluida esta argumentación, el escrito se centra en las circunstancias que llevan a recusar al Excmo. Sr. don Pedro José González-Trevijano Sánchez y que el propio escrito identifica en dos direcciones: “a) las manifestaciones que ha hecho en publicaciones no académicas ni científicas, que denotan claramente una toma de posición previa respecto al objeto del proceso y su contexto político y jurídico, y que predeterminan unos prejuicios y una implicación emocional sobre el caso incompatibles con el principio de imparcialidad; b) la existencia de una relación asidua de colaboración con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) que, por su carácter continuado y reiterado, permite deducir razonablemente la existencia de una relación de afinidad ideológica evidente entre el magistrado y la Fundación, relación que evidentemente puede influir en la decisión de este caso como consecuencia de los vínculos personales que esta relación implica y de las ideologías que la FAES defiende y a la vez combate”. Precisa el escrito que tales situaciones o circunstancias se subsumen en las causas de los apartados 10 y 9, respectivamente, del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), “existencia de un interés directo o indirecto en el pleito y también una relación de amistad o enemistad manifiesta respecto de las partes”.

En cuanto a las manifestaciones publicadas, afirma el escrito que en la mayoría de los casos” el Magistrado recusado “utiliza un tono apodíctico, de absoluto rechazo a su encaje constitucional, notoriamente despectivo y beligerante respecto a la ideología nacionalista; sentando opiniones en medios de comunicación que luego han sido publicadas, citando en este sentido un total de tres libros (“La España Constitucional”, 2006; “Entre güelfos y gibelinos”, 2007 y “El discurso que me gustaría escuchar”, 2009). Procede entonces el escrito del Parlamento de Cataluña a extractar de cada uno de ellos una serie de pasajes seleccionados, los cuales a su criterio evidencian los prejuicios antes apuntados. Tras esa reproducción bibliográfica se añade que la parcialidad del Magistrado recusado se agrava al haber sido designado como Ponente del recurso, quien por tanto ha de elaborar y plantear al Pleno del Tribunal “el enfoque inicial de la cuestión y su posible solución”.

Tras ello se afirma que se ha constatado su participación en actividades de la fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES), concretamente en decenas de seminarios y el haber escrito diversos artículos y participado en su “campus anual” durante seis años. Se precisa que “[e]s cierto que muchos de los seminarios o colaboraciones con la FAES no tienen relación directa con el objeto del presente procedimiento, pero lo que se trata de poner de relieve no es este hecho sino la asiduidad de la colaboración”. Se dedica el escrito a describir las relaciones entre la fundación citada y el Partido Popular, dato que considera relevante al existir en España un gobierno “de partido”, según caracteriza a “nuestro sistema parlamentario”, aún más cuando dispone de mayoría absoluta como el actual. Se sostiene que en este caso concurre parcialidad del Magistrado recusado, por su afinidad con una de las partes procesales.

Finalmente, el escrito de recusación sostiene que al Magistrado “le falta … el distanciamiento emocional necesario para actuar objetivamente y, por tanto, con imparcialidad”, y con cita de los AATC 226/2002 y 81/2008, se considera que existen datos relevantes para sostener la causa de recusación, aunque algunos “podrían teóricamente jugar en contra de la recusación” más bien “juegan a favor de la misma”, como el carácter público de las manifestaciones, su reiteración, contundencia, “radicales y muchas veces en tono despectivo e incluso ofensivo”; insistiendo en que concurre la causa 10 del art. 219 LOPJ (tener interés en la causa), entendida en un “sentido amplio”, extensible a su relación con la FAES.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en este Tribunal el 7 de octubre de 2014, promueve la recusación del Presidente de este Tribunal, Excmo. Sr. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, y del Excmo. Sr. Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, al considerar que incurren en las causas de recusación previstas en los apartados 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Cada una de estas recusaciones, al apoyarse en hechos referidos singularmente a cada uno de los Magistrados recusados, como se infiere de la sistemática del escrito de interposición, deben ser enjuiciadas por separado, siendo el objeto de la presente resolución el examen de la del Excmo. Sr. Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez.

Como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, la recusación se sustenta en las manifestaciones contenidas en diversas publicaciones no académicas ni científicas, que denotarían una toma de posición previa respecto al objeto del proceso y su contexto político y jurídico, y que predeterminan unos prejuicios y una implicación emocional sobre el caso, incompatibles con el principio de imparcialidad; así como la existencia de una relación asidua de colaboración con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) que, por su carácter continuado y reiterado, permite deducir razonablemente una afinidad ideológica con la misma.

Estos hechos, conjuntamente valorados, son subsumidos por la representación procesal del Parlamento de Cataluña en las causas de recusación 9ª (amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes) y 10ª (tener interés directo o indirecto en el pleito o causa) de las previstas en el art. 219 LOPJ, cuya aplicación a los Magistrados constitucionales resulta del art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. Como en ocasiones precedentes, debemos comenzar recordando nuestra doctrina sobre la garantía y el deber de imparcialidad de los Magistrados constitucionales, que ya fue condensada en el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 2:

“a) La imparcialidad de todo órgano jurisdiccional es una de las garantías básicas del proceso (art. 24.2 CE), constituye incluso la primera de ellas (SSTC 60/1995, de 16 de marzo, FJ 3; 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; y ATC 51/2011, de 5 de mayo, FJ 2). La jurisprudencia de este Tribunal viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el Juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del Juez con aquellas, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura previa en relación con él.

b) En virtud del carácter jurisdiccional que siempre reviste la actuación del Tribunal Constitucional y del mandato de que sus Magistrados ejerzan su función de acuerdo con el principio de imparcialidad (art. 22 LOTC), hemos declarado que el régimen de recusaciones y abstenciones de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial es aplicable *ex* art. 80 LOTC a los Magistrados del Tribunal Constitucional (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2). La enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado. Cualquiera que sea la quiebra de imparcialidad que se alegue en relación con un Magistrado de este Tribunal ha de ser reconducida a una de las mencionadas causas legales (entre otros, AATC 226/2002, de 20 de noviembre, FJ 1; y 18/2006, de 24 de enero, FJ 2). Fuera del ámbito de tales causas legales, las aprensiones o los recelos que las partes puedan manifestar son jurídicamente irrelevantes.

c) Para que en garantía de la imparcialidad un Magistrado pueda ser apartado del conocimiento de un asunto concreto, es preciso que existan dudas objetivamente justificadas, es decir, exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que hagan posible afirmar fundadamente que el Magistrado no es ajeno a la causa o permitan temer que, por cualquier relación con el caso concreto, no va a utilizar como criterio de juicio el previsto en la ley, sino otras consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico. Por tanto, no basta con que las dudas o sospechas sobre su imparcialidad surjan en la mente de quien recusa, sino que es preciso determinar caso a caso si las mismas alcanzan una consistencia tal que permitan afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas [por todas, SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 69/2001, de 17 de marzo, FFJJ 14 a) y 16; 5/2004, de 16 de enero, FJ 2; y ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 3; así como SSTEDH de 28 de octubre de 1998, caso *Castillo Algar c. España*, § 45; y de 17 de junio de 2003, caso *Pescador Valero c. España*, § 23].

d) En la medida en que las causas de recusación permiten apartar del caso al Juez predeterminado por la ley, la interpretación de su ámbito ha de ser restrictiva y vinculada al contenido del derecho a un Juez imparcial (STC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 8). Esta interpretación restrictiva tiene especial fundamento respecto de un órgano, como es el Tribunal Constitucional, cuyos miembros no pueden ser objeto de sustitución (AATC 80/2005, de 17 de febrero, y 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 3). En efecto, en los procesos seguidos en los tribunales ordinarios, la consecuencia de estimar una recusación es la sustitución del afectado (art. 228.2 en relación con los arts. 207 a 214 LOPJ), con lo que se reequilibra la composición del órgano. Por el contrario, cuando el Tribunal Constitucional actúa examinando en Pleno la constitucionalidad de una ley o norma con rango de ley, la aceptación de una recusación no conlleva posibilidad alguna de sustitución del afectado.

e) Es necesario también destacar la naturaleza de algunos procesos constitucionales. En los procesos de control de constitucionalidad de leyes también cabe la recusación pues el art. 22 LOTC no hace salvedad alguna entre los distintos procesos constitucionales, pero la labor del Tribunal Constitucional consiste en un juicio abstracto sobre la constitucionalidad de la norma impugnada; no se dirimen conflictos entre partes que defiendan ante él derechos o intereses propios (intereses subjetivos) sino pretensiones encaminadas a la depuración objetiva del ordenamiento (interés objetivo). La naturaleza de los procesos constitucionales puede comportar modulaciones en la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de abstención y recusación (ATC 26/2007, FJ 2).”

3. La recusación formulada cumple todos los requisitos procesales exigibles salvo el de su temporaneidad, por las razones que seguidamente se exponen.

Al respecto, hemos afirmado en el ya citado ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 2 f), que “tal y como establece el primer párrafo del art. 223.1 LOPJ, ‘la recusación deberá proponerse tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde, pues, en otro caso, no se admitirá a trámite’. Tan inequívoco aserto establece una causa de inadmisión *a limine*, cuya razón legal está inspirada en evitar que la posibilidad de recusación de cualquier Juez llegue a convertirse en una suerte de amenaza o presión para el juzgador, erigiéndose en un instrumento que la parte pudiera interesar a su conveniencia, *sine die*, amparado en la indeterminación —o difícil probanza— del momento de la citada toma de conocimiento”. Con posterioridad hemos insistido en la importancia de este requisito, en los AATC 237/2013, de 21 de octubre, FJ 2; 238/2013, de 21 de octubre, FJ 3; 256/2013, de 6 de noviembre, FJ único; y 54/2014, de 25 de febrero, FJ 4, todos ellos dictados en relación, también, a la recusación de Magistrados constitucionales. En aplicación de esta doctrina, se ha apreciado la extemporaneidad de las pretensiones de recusación planteadas contra Magistrados constitucionales, en un momento posterior a aquel primero en que pudo ponerse de manifiesto la causa alegada ante este Tribunal (art. 223 LOPJ): así, los AATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 4; 109/2009, de 31 de marzo, FJ único; 256/2013, de 6 de noviembre, FJ único y 54/2014, de 25 de febrero, FJ 2.

En el presente caso resultan los siguientes datos relevantes para resolver la cuestión: (*i*) en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 141, del 13 de junio de 2013, apareció publicado el Real Decreto 421/2013, de 12 de junio, de nombramiento de don Pedro José González-Trevijano Sánchez como Magistrado del Tribunal Constitucional; hecho por tanto de conocimiento general desde esa misma fecha; (*ii*) conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 b) de la Ley Orgánica 2/1979, el Pleno de Magistrados de este Tribunal es el competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra las leyes y demás disposiciones con valor de ley, y en este caso el que pudiera llegar a promoverse contra la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, del Parlamento de Cataluña, una vez promulgada y publicada; (*iii*) según se expone en el propio escrito de recusación, los hechos invocados fueron conocidos con antelación; (*iv*) el Abogado del Estado interpuso el recurso de inconstitucionalidad el 29 de septiembre de 2014; (*v*) en la misma fecha se notificó a la representación del Parlamento de Cataluña la providencia adoptada por el Pleno de este Tribunal, en la que figura entre otros el Sr. González-Trevijano, por la que se admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad referido; (*vi*) tras recibir esa notificación, y pudiéndose plantear ya la recusación, el Parlamento catalán optó por no hacerlo, procediendo en cambio, por escrito presentado el 2 de octubre, a solicitar que se le tuviese por personado y, además, que se levantase la suspensión de los efectos de los preceptos impugnados, que previamente había acordado la antedicha providencia de 29 de septiembre de 2014. En dicho escrito ninguna referencia aparece, por sucinta que fuera, a la parcialidad de los Magistrados intervinientes en el trámite de admisión del recurso; (*vii*) finalmente, el 7 de octubre tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de recusación, en el cual no se alude en absoluto a circunstancia alguna que hubiera resultado impeditiva para formalizar, antes de esa fecha, la pretensión de recusación.

Atendidas las circunstancias concurrentes, se evidencia el incumplimiento del plazo de preclusión que establece el art. 223.1 LOPJ, en relación con el art. 80 LOTC, dado que la recusación no se ha propuesto “tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde”, sino en un escrito posterior a aquel en el que solicitó la personación.

4. Sin perjuicio de la extemporaneidad apreciada, considera el Pleno necesario formular algunas consideraciones sobre el fondo de los argumentos que sostiene la solicitud presentada.

Tal y como ha quedado asentado en los antecedentes y fundamento jurídico 1 de la presente resolución, el Parlamento de Cataluña alega que el Magistrado recusado ha exteriorizado en estos últimos años un pensamiento absolutamente contrario tanto al nacionalismo catalán como al llamado “derecho a decidir” sobre la independencia o secesión de Cataluña, posicionamiento que según la institución recusante sería trasladable a la Ley 10/2014, lo cual deducen de una serie de opiniones manifestadas por él en medios de comunicación, recogidos luego en libros de los que se extractan diversos pasajes, y por su intervención en diversos eventos organizados por la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).

Los argumentos, así presentados, coinciden parcialmente con los que la misma institución recusante invocó anteriormente respecto de la relación del Presidente de este Tribunal con la misma fundación, en la recusación resuelta por el ya citado ATC 180/2013, de 17 de septiembre. Tales alegaciones obtuvieron entonces una respuesta negativa [FJ 4 a)] al recordarse que “las meras colaboraciones —mediante la participación en seminarios con anterioridad al nombramiento como Magistrado del Tribunal Constitucional— con una fundación de estudios, aunque esté vinculada a una formación política, resultan en principio inocuas, porque ‘debemos descartar en línea de principio que los trabajos científicos de los profesores universitarios, así como de otros juristas, de estudio de normas legales, bien vigentes, bien en contemplación hipotética de normas venideras, puedan apreciarse como casos subsumibles en ninguno de los supuestos de esta causa de recusación” (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 8). En efecto, este Tribunal tiene declarado que “salvo que se desvirtúe el contenido de la garantía de imparcialidad, no puede pretenderse la recusación de un Juez por el mero hecho de tener criterio jurídico anticipado sobre los asuntos que debe resolver. No sólo el Tribunal Constitucional sino también el resto de Tribunales jurisdiccionales deben ser integrados por Jueces que no tengan la mente vacía sobre los asuntos jurídicos sometidos a su consideración. Por imperativo constitucional, sólo pueden ser nombrados Magistrados del Tribunal Constitucional quienes reúnan la condición de ‘juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional’ (art. 159.2 CE), por lo que no es poco común ni puede extrañar que, antes de integrarse en el colegio de Magistrados, en el ejercicio de sus respectivas profesiones de procedencia, sus miembros se hayan pronunciado voluntaria u obligadamente sobre materias jurídicas que, finalmente, pueden llegar a ser objeto directo o indirecto de la labor de enjuiciamiento constitucional que tienen legalmente atribuida. Lo que precisa la función jurisdiccional son Jueces con una mente abierta a los términos del debate y a sus siempre variadas y diversas soluciones jurídicas que están, normalmente, en función de las circunstancias específicas del caso (ATC 18/2006, de 24 de enero, FJ 3)…”.

Estas consideraciones cobran aún más sentido si, como en el presente caso, las manifestaciones efectuadas están referidas a disposiciones legales que no son objeto de impugnación en el proceso en el que se formula la recusación.

Con todo, hemos precisado que si bien “los Jueces y Magistrados gozan del derecho de expresar libremente sus ideas y opiniones, sin perjuicio de los deberes de discreción y reserva cuando éstas guardan relación con los asuntos sometidos a su jurisdicción … el problema que nos ocupa no puede resolverse solo en clave de libertad de expresión, pues, al margen de que unas determinadas manifestaciones de opinión, en cuanto a su emisión, puedan estar cubiertas por tal derecho, ello no impediría (si es que a tales manifestaciones pudiera atribuírsele esa transcendencia) que pudieran afectar a la imparcialidad del Juez que las emite. Libertad de expresión y afectación a la imparcialidad de un determinado juez se sitúan en planos jurídicos distintos (AATC 226/2002, de 20 de noviembre, FJ 4; y 61/2003, de 19 de febrero, FJ 3). Sólo este segundo plano jurídico interesa en la presente recusación. A los otros efectos cada Magistrado es responsable a título personal del contenido de sus manifestaciones o declaraciones” [ATC 180/2013, FJ 4 b)].

Al igual que en aquellas recusaciones, la lectura del escrito del Parlamento de Cataluña que aquí nos ocupa, consume toda su argumentación en la tarea de seleccionar manifestaciones del Magistrado recusado extraídas, al margen del contexto en que se produjeron, de unos documentos de carácter periodístico, para, a renglón seguido calificar dichos pasajes con el mismo tono apodíctico que se le reprocha. Sin embargo, ello no resulta suficiente para articular un prejuicio de parcialidad objetiva en relación con el enjuiciamiento abstracto de la norma legal impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad que, como es propio de este Tribunal, se llevará a cabo atendiendo exclusivamente a criterios jurídico constitucionales que en modo alguno pueden considerarse condicionados por las opiniones personales de dicho Magistrado. De este modo, como sucedió en el caso del ATC 180/2013, varias veces citado, “los recurrentes no presentan una argumentación específica que permita establecer que las referidas manifestaciones tengan la relevancia necesaria para reflejar algo más que un posicionamiento ideológico” [FJ 4 b)].

5. Carentes de la necesaria fuerza dialéctica para traducirse en un motivo eficaz de recusación, los hechos que conforman la pretensión de la entidad recusante hallan incluso dificultad teórica para configurar los supuestos de recusación que se esgrimen, concretamente las causas de los apartados 9 (amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las partes) y 10 (tener directo o indirecto en el objeto controvertido) del art. 219 LOPJ.

En efecto, en primer lugar y en relación con la causa del apartado 9 del citado precepto legal orgánico, traemos a colación una vez más el ATC 180/2013, de 17 de septiembre, FJ 5 a), a cuyo tenor: “Como se afirmó en el ATC 226/1988, de 16 de febrero, FJ 3, y se reiteró en la STC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 7, ‘la causa legal de recusación no es cualquier relación de amistad, sino aquella que aparezca connotada por la característica de la intimidad entre dos personas, concepto que ciertamente puede considerarse en sentido técnico como indeterminado, pero que en ningún caso permite que se le califique como vago o subjetivo. De la amistad dice el Diccionario de la Lengua, en la primera de sus acepciones, que es afecto personal, puro y desinteresado, ordinariamente recíproco, que nace y se fortalece con el trato, y aparece caracterizado por la nota de la intimidad cuando penetra y se sitúa en la zona espiritual y reservada de la persona. Posteriormente, el ATC 351/2008, de 4 de noviembre, rechazó de plano la recusación de varios Magistrados de este Tribunal, señalando que ‘la amistad íntima con alguna de las partes de la que habla el art. 219.9 LOPJ es patente que nada tiene que ver con una supuesta y desde luego arbitrariamente insinuada afinidad ideológica entre los Magistrados recusados y la Sra. Presidenta de este Tribunal de la que habla el recurrente, so pena de confundir ideología y amistad, y que naturalmente no son conceptos intercambiables’. Así entendida esta causa de recusación, es claro que tanto la amistad como la enemistad pertenecen a la esfera subjetiva de los sentimientos y sólo pueden predicarse de las personas físicas. Quedan, por lo tanto, excluidos como indicador verosímil de amistad o enemistad los meros sentimientos de inclinación o de rechazo deducidos del hecho de la pertenencia a partidos políticos, asociaciones, corporaciones o grupos sociales, así como en relación a la asunción de creencias religiosas e ideologías de signo diverso, mientras no se hayan traducido en actos individualizados de amistad o enemistad … Faltando el antes referido carácter personalísimo, el problema se reconduce a la existencia o no de una ‘amistad o enemistad ideológica’ a la que no cabe otorgar relevancia a efectos de recusación, pues, como dijimos, ‘en el sistema de valores instaurado por la Constitución, la ideología se halla sustraída al control de los poderes públicos, prohibiéndose toda suerte de discriminación en base a la misma. Nadie puede, pues, ser descalificado como Juez en razón de sus ideas y, por tanto, no resultaría constitucionalmente posible remover a los Magistrados recusados, aun cuando fuesen ciertas las actitudes que se les atribuyen’ (ATC 358/1983, de 20 de julio, FJ 2)”.

Y respecto de la causa del apartado 10 del art. 219 LOPJ —el interés directo o indirecto en el objeto del proceso—, ha de tenerse en cuenta que por tal debe considerarse “aquello que proporciona al Magistrado una ventaja o beneficio o le evita una carga o perjuicio, para sí o para sus allegados. Ha de tratarse de un interés singularizado en relación con el concreto proceso en que se plantee la recusación (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 7) y actual, esto es, concurrente en el momento en que se promueve el apartamiento del Magistrado mediante su recusación”, el escrito de recusación no individualiza, como le exigía hacer su carga procesal, cuál es el supuesto beneficio o ventaja que para el Magistrado recusado comportaría el resultado del presente recurso de inconstitucionalidad, reconduciéndose de nuevo la tacha al plano exclusivamente ideológico. En esas circunstancias, el escrito presentado adolece del requisito inexcusable de formular, “concreta y claramente, una causa de recusación de las previstas legalmente” [ATC 180/2013, FJ 5 b)].

6. Las anteriores consideraciones abocan a la inadmisión a trámite de la recusación promovida. Desde las primeras resoluciones dictadas en materia de recusación, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de denegar su tramitación cuando razones procesales o de fondo así lo exijan (por todos, AATC 109/1981, de 30 de octubre, y 180/2013, de 17 de septiembre).

El rechazo *a limine* de una recusación puede producirse, desde luego, como consecuencia de su defectuoso planteamiento procesal (ATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 2; y 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2). Y también es posible inadmitir a trámite una causa de recusación, de acuerdo con el art. 11.2 LOPJ, en atención a las circunstancias que la circundan, de su planteamiento y de las argumentaciones de los recusantes (AATC 394/2006, FJ 2; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 177/2007, de 7 de marzo, FJ 1).

En el caso ahora examinado el Tribunal considera que en este momento procesal puede afirmarse con suficiente seguridad la improcedencia de la recusación solicitada por su extemporaneidad y por carecer de fundamento.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la recusación del Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez promovida por el Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014

Madrid, a nueve de octubre de dos mil catorce.

AUTO 239/2014, de 10 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:239A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Estima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 5082-2013, promovido por don Alejandro Barcia Díaz en proceso contencioso-administrativo.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de noviembre de 2013, el Procurador de los Tribunales don Ángel Luis Rodríguez Velasco, en nombre y representación de don Alejandro Barcia Díaz, defendido por la Letrada doña Luz Elena Jara Vera, designada por turno de oficio, interpuso demanda de amparo contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Audiencia Nacional, de 18 de junio de 2013, que confirmó la resolución del Ministerio de Justicia, de 15 de noviembre de 2011, sobre responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

2. El recurrente en amparo denuncia en su demanda la vulneración de los arts. 24.1 y 2 CE, en relación con los arts. 14 CE y 6.2 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional impugnada en amparo resultaría, a su juicio, lesiva de aquellos derechos fundamentales, por indebida interpretación del art. 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al negar la indemnización solicitada tras haber sufrido prisión provisional por un periodo superior a tres años, durante la tramitación del sumario núm. 2-2008 del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Oviedo, causa en la que fue finalmente absuelto el recurrente en amparo por Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de diciembre de 2009.

Afirma en ese sentido su recurso que la jurisdicción española, tras la STS de 23 de noviembre de 2010 (recurso de casación núm. 4288-2006), distingue a efectos indemnizatorios entre inexistencia objetiva y subjetiva del delito, de suerte que sólo acceden al derecho a una reparación económica quienes fueron absueltos por inexistencia objetiva del hecho imputado, bien porque no se hubiera producido éste o porque los hechos no fueran constitutivos de delito, reconduciéndose por el contrario los supuestos de inexistencia subjetiva del hecho punible, con sobreseimiento libre o sentencia absolutoria, al cauce del art.293 LOPJ (régimen general de previa declaración de error judicial). Ese criterio acogido en la Sentencia recurrida, prosigue el escrito del recurso, contraviene la solución que ofrece la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que considera que el art. 294 LOPJ —que no precisa de la previa declaración del error judicial del art. 293 LOPJ— resultaría de aplicación a todos los supuestos de responsabilidad patrimonial derivados de prisión provisional. En consecuencia, la tesis mantenida en la Sentencia recurrida deja desprotegidas las situaciones de prisión preventiva seguidas de sentencia absolutoria o sobreseimiento libre, que anteriormente al cambio jurisprudencial iniciado en 2010 venían siendo indemnizadas en razón de la inexistencia subjetiva del hecho punible, cuando lo exigible sería no diferenciar el derecho a ser indemnizado en función de que la absolución proceda de falta de pruebas (inexistencia subjetiva del hecho punible o absolución por aplicación del derecho a la presunción de inocencia) o de la inexistencia de los hechos delictivos (inexistencia objetiva de los hechos imputados).

3. La Sección cuarta de la Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 3 de julio de 2014, declaró la inadmisión del recurso de amparo por manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo, violación que, de acuerdo con el art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela.

4. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el día 12 de septiembre de 2014, interpuso recurso de súplica contra la referida providencia de inadmisión. Argumenta que por este Tribunal Constitucional se han admitido a trámite otros recursos en los que se plantea la misma cuestión, derivada también del cambio de la doctrina del Tribunal Supremo sobre los supuestos en los que opera el art. 294 LOPJ para reconocer las pretensiones indemnizatorias por privaciones de libertad sufridas en procesos penales.

5. Mediante diligencia de ordenación de 16 de septiembre de 2014, la Secretaría de Justicia de la Sección Cuarta, de la Sala Segunda dio traslado del escrito del Ministerio Fiscal a la representación procesal del demandante de amparo, a fin de que en el plazo de tres días pudiera alegar lo que estimase pertinente en relación al recurso de súplica formulado.

6. El día 24 de septiembre de 2014, la representación procesal del recurrente evacuó dicho trámite, adhiriéndose a las alegaciones del Ministerio Fiscal e interesando la estimación del recurso de súplica interpuesto.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Examinadas las alegaciones presentadas, hay que coincidir con el Ministerio Fiscal en que el recurso de amparo no revela, en contra de lo que apreciamos en nuestra providencia de 3 de julio de 2014, la manifiesta inexistencia de la violación de los derechos fundamentales que se invocan; vulneración que, de acuerdo con el art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela.

Prueba definitiva de ello es que el presente amparo plantea una problemática de constitucionalidad que se encuadra a la suscitada en otros recursos ya admitidos a trámite, incluso en algún caso avocados a Pleno, como ocurre con los recursos de amparo núms. 424-2012, 2052-2012, y 2341-2012.

Esa circunstancia hace innecesario reponer las actuaciones al momento anterior al del dictado de la providencia de 3 de julio de 2014 para decidir nuevamente sobre la admisión a trámite de la demanda. Procede, por el contrario, estimar el recurso de súplica promovido por el Fiscal, dejando sin efecto la providencia impugnada, y adicionalmente acordar la admisión a trámite de la demanda de amparo (en ese mismo sentido, ATC 164/2013, de 9 de septiembre).

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de 3 de julio de 2014, que se deja sin efecto, y, en su virtud, admitir a trámite el recurso de amparo núm. 5082-2013.

Madrid, a diez de octubre de dos mil catorce.

AUTO 240/2014, de 10 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:240A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 3103-2014, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 241/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:241A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 149-2011, promovido por don Manuel Galindo de la Torre y doña Alicia Rodríguez Prieto en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 17 de diciembre de 2010 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3254-2010 interpuesto contra Sentencia de 30 de octubre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2346-2008.

Mediante escrito fechado el 15 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3254-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 149-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3254-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 17 de diciembre de 2010, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm.149-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 149-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 242/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:242A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 470-2011, promovido por don David González Gutiérrez y doña Ana María Rodríguez Rey en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 3 de diciembre de 2010 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 428-2010 interpuesto contra Sentencia de 4 de noviembre de 2009 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso núm. 52-2008.

Mediante escrito fechado el 14 de septiembre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 428-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 470-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 428-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 3 de diciembre de 2010, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 470-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 470-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 243/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:243A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1247-2011, promovido por don Lucas Carlos Molina Franco y doña María Cristina Conde Olcina en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 11 de febrero de 2011 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 1338-.2010 interpuesto contra Sentencia de 16 de octubre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2493-2008.

Mediante escrito fechado el 15 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 1338-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 1247-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 1338-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de11 de febrero de 2011, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm.1247-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 1247-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 244/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:244A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1581-2011, promovido por don Javier Villahoz Rodríguez y doña María Jesús Prieto Sabadell en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 11 de febrero de 2011 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 142-2010 interpuesto contra Sentencia de 2 de octubre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2530-2008.

Mediante escrito fechado el 14 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 142-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 1581-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 142-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 11 de febrero de 2011, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 1581-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 1581-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 245/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:245A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2389-2011, promovido por don Víctor Manuel Villa Fernández y doña Mónica Porres Prieto en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 17 de marzo de 2011 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3619-2010 interpuesto contra Sentencia de 10 de noviembre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2375-2008.

Mediante escrito fechado el 15 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3619-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 2389-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3619-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 17 de marzo de 2011, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2389-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 2389-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 246/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:246A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2560-2011, promovido por don Emilio Martínez Sáez en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 24 de marzo de 2011 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3812-2010 interpuesto contra Sentencia de 6 de noviembre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2372-2008.

Mediante escrito fechado el 15 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3812-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 2560-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3812-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 24 de marzo de 2011, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2560-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 2560-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 247/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:247A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2739-2011, promovido por don Jesús Manuel Bastardo Vallejo y doña Marta Fernández Ruiz en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 7 de abril de 2011 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 3228-2010 interpuesto contra Sentencia de 20 de octubre de 2009 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso núm. 2476-2008.

Mediante escrito fechado el 14 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3228-2010 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 2739-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 3228-2010 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de 7 de abril de 2011, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2739-2011.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 2739-2011 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 248/2014, de 15 de octubre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:248A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2751-2013, promovido por don Abbas Nagib Ballout en pleito civil.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de mayo de 2013, el Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación de don Abbas Nagib Ballout, interpuso demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2013 que declara haber lugar al recurso de casación núm. 1403-2010, dando lugar al presente recurso de amparo, sobre cuya admisibilidad debe conocer la Sección Primera de este Tribunal.

2. De conformidad con el acuerdo de 26 de junio de 2013, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se dispone la composición de las Salas y Secciones del Tribunal Constitucional (“Boletín Oficial del Estado” de 27 de junio de 2013), a partir de la referida fecha la Sección Primera, presidida por el Presidente del Tribunal, está integrada por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos (art. 1.2).

3. Mediante escrito de 1 de julio de 2014, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de amparo por entender que concurría la causa 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por haber formado parte, en su condición de Magistrado de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, del órgano judicial que acordó la resolución impugnada en el presente recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan Antonio Xiol Ríos, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado, en atención a haber formado parte del órgano judicial que dictó la resolución impugnada en amparo, está incurso en la causa 11 del art. 219 LOPJ.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos en el recurso de amparo núm. 2751-2013 y apartarle definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a quince de octubre de dos mil catorce.

AUTO 249/2014, de 20 de octubre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:249A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 6996-2012, promovido por Vista San Felipe, S.L., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 4763-2011, contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en recurso núm. 251-2009.

Mediante escrito fechado el 20 de octubre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 15 de marzo de 2012, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 6996-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 15 de marzo de 2012, en el recurso de casación número 4763-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo núm. 6996-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veinte de octubre de dos mil catorce.

AUTO 250/2014, de 21 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:250A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2503-2014, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 3 de A Coruña en relación con el artículo 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente.

AUTO

I. Antecedentes

1. Con fecha 21 de abril de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de lo Social núm. 3 de A Coruña, al que se acompañaba, junto al testimonio de los autos sobre despido núm. 1008-2013, el Auto de 6 de marzo de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por posible vulneración de los arts. 24.1, 35.1 y 37.1 CE.

El precepto cuestionado, que se enmarca en la regulación del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, que pueden celebrar las empresas con menos de cincuenta trabajadores, tiene el siguiente tenor:

“El régimen jurídico del contrato y los derechos y obligaciones que de él se deriven se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y en los convenios colectivos para los contratos por tiempo indefinido, con la única excepción de la duración del periodo de prueba a que se refiere el artículo 14 del Estatuto de los Trabajadores, que será de un año en todo caso. No podrá establecerse un periodo de prueba cuando el trabajador haya ya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación.”

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El actor en el proceso judicial fue contratado el 1 de marzo de 2013 a través del contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores, regulado en el art. 4 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, estableciéndose un período de prueba de un año. En la citada empresa es de aplicación el convenio colectivo de la industria siderometalúrgica de la provincia de A Coruña, que prevé periodos de prueba de duración significativamente inferior a la prevista en aquel precepto. La empresa comunicó al trabajador su cese el día 27 de julio de 2013, a consecuencia de no haber superado el período de prueba. El trabajador presentó demanda de despido el día 12 de septiembre de 2013.

b) Celebrado el acto del juicio en fecha de 3 de febrero de 2014, se dictó providencia el siguiente día 4 de febrero, acordando el juzgador oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por el plazo común e improrrogable de diez días, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, debido a las dudas que aquél albergaba sobre la constitucionalidad del art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en tanto que establece, en los contratos de trabajo de carácter indefinido de apoyo a los emprendedores, un periodo de prueba de un año de duración “en todo caso”, como excepción al art. 14 de la Ley del estatuto de los trabajadores. Lo anterior, señalaba la providencia, podría vulnerar los arts. 35.1 CE, que recoge el derecho al trabajo como un derecho a no ser despedido sin justa causa (SSTC 22/1981 y 192/2003), 37.1 CE (negociación colectiva) y 24.1 CE (tutela judicial efectiva).

El Ministerio Fiscal y la parte actora consideraron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La empresa demandada no formuló alegaciones.

c) El Juzgado de los Social núm. 3 de A Coruña dictó Auto de 6 de marzo de 2014 acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por posible vulneración de lo dispuesto en los arts. 24.1, 35.1, y 37.1 CE.

3. El Auto de planteamiento, tras exponer los antecedentes del caso, identifica el precepto cuestionado y justifica la relevancia del mismo para la solución del asunto sometido a su examen. A su juicio, el signo del pronunciamiento depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de aquella previsión normativa por cuanto la extinción del contrato de trabajo del demandante en el proceso *a quo* queda amparada por la norma referida, no constituyendo un despido injustificado de conformidad con ella, mientras que, si la norma se reputara inconstitucional, la extinción de la relación laboral no resultaría ya un mero acto de desistimiento empresarial vigente el período de prueba, sino un acto antijurídico de despido, por haberse desatendido lo dispuesto en el convenio colectivo vigente en la empresa y por ser contraria esa duración de un año a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter abusivo de la prueba.

Dicho lo anterior, la resolución analiza en primer lugar la vulneración del art. 35.1 CE, que considera potencialmente concurrente a tenor de la jurisprudencia constitucional sobre aquel derecho, así como en atención a la exigencia de causalidad o justificación del despido que se infiere de otras normas, como el art. 30 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea o el convenio núm. 158 de la Organización Internacional del Trabajo. Entiende que la regulación cuestionada desnaturaliza la finalidad del periodo de prueba (comprobación de la aptitud profesional y adaptación al puesto de trabajo) y resulta desproporcionada (en la duración del año) conforme a la jurisprudencia antes mencionada, convirtiéndose en una mera extinción sin causa ni justificación alguna. Por lo demás, añade después, citando la disposición transitoria novena de la Ley 3/2012, que se advierte en la norma la vinculación del periodo de prueba a razones coyunturales de empleo no consideradas en la doctrina constitucional referente al derecho al trabajo.

La vulneración del derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE se conecta en el Auto de planteamiento al carácter extraordinariamente rígido del precepto discutido, que cierra el paso a la negociación colectiva en esta materia e impide regulaciones adaptadas a las circunstancias de cada relación laboral. Asimismo, se refiere la resolución judicial a la posible vulneración del derecho la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), toda vez que durante el período de prueba que prevé la norma cuestionada se podrá resolver el contrato sin justificación causal y sin derecho a indemnización o resarcimiento de ninguna clase, lo que sería contrario a la doctrina constitucional en la materia, según la cual la revisión judicial frente a la decisión unilateral del empresario implica la posibilidad de verificar el respeto a los derechos garantizados por el art. 35 CE.

4. Por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal, de 9 de septiembre de 2014, se acordó oír al Fiscal General del Estado acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada (art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

En escrito presentado con fecha 29 de septiembre de 2014, el Fiscal General del Estado subraya que las mismas dudas de inconstitucionalidad que se plantean en este proceso han quedado ya disipadas por la STC 119/2014, de 16 de julio, del Pleno del Tribunal.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional posibilita que el Tribunal rechace “en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando… fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada”. Esa falta notoria de fundamento concurrirá, entre otras situaciones, “cuando resulte evidente que la norma legal cuestionada… es manifiestamente constitucional” (STC 27/1991, de 14 de febrero, FJ 3).

Que esta evidencia se produzca sólo con carácter sobrevenido al planteamiento de la cuestión, no obsta para pueda constatarse en el trámite de admisión de la misma (por todos, ATC 206/2009, de 30 de junio). Y tal constatación es la que realizamos ahora puesto que las mismas dudas de inconstitucionalidad que expone la presente cuestión fueron planteadas con una argumentación semejante en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5603-2012, abordado por este Pleno en la STC 119/2014, de 16 de julio (en concreto, en su fundamento jurídico 3). La identidad de objeto de las cuestiones suscitadas y el hecho de que las dudas formuladas en relación con el art. 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, hayan sido desestimadas recientemente en dicho pronunciamiento, nos lleva a concluir que la cuestión de inconstitucional resulta notoriamente infundada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veintiuno de octubre de dos mil catorce.

AUTO 251/2014, de 21 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:251A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2770-2014, planteado por el Abogado del Estado en relación con determinadas actuaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, gestión del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local.

Conflictos negativos de competencia: inadmisión de conflictos negativos de competencia. Objeto del conflicto negativo de competencias: reivindicaciones no competenciales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 5 de mayo de 2014, el Abogado del Estado formalizó demanda de conflicto negativo de competencias frente a la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con determinadas actuaciones vinculadas a la gestión del Fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, con el fin de que se llevasen a cabo las actuaciones de ejecución que resultasen precisas conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

2. Los hechos en los que fundamenta la solicitud de planteamiento del conflicto negativo de competencia son los siguientes.

a) La STC 150/2012, de 5 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5985-2013, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, que crea el fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, declaró inconstitucionales, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 16 y con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 17 de esta Sentencia, determinados preceptos e incisos de preceptos del citado Real Decreto-ley. El fundamento jurídico 17 de la STC 150/2012, de 5 de julio, establece el alcance del fallo en los términos siguientes: “por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2009 contenida en el fundamento jurídico anterior. Su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas”.

b) A requerimiento de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas emitió un informe de 5 de octubre de 2013, en el que entendió que no cabía admitir una extensión de competencias de la Administración del Estado a actuaciones posteriores a la publicación de la Sentencia con el argumento de que la subvención se había otorgado por la Administración del Estado, pues ello contravendría expresamente la declaración de inconstitucionalidad. Concluye, por ello, que las actuaciones que no sean firmes y las que se produzcan con posterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia corresponden a las Comunidades Autónomas.

c) En un posterior informe emitido a petición de la Intervención General del Estado, de 20 de diciembre de 2012, la Abogacía del Estado reitera estas conclusiones indicando la conveniencia de trasladar a la intervención general de cada Comunidad Autónoma las denuncias presentadas ante la Intervención General de la Administración del Estado, la inadmisión de las peticiones en materia de control de ayudas y la imposibilidad de dirigir instrucciones a aquellas. Añade que no se produjo la territorialización de fondos porque cuando se otorgaron las ayudas se aplicaban aún los artículos del Real Decreto-ley que atribuían la competencia al Estado para la gestión centralizada, por lo que, en caso de eventual reintegro, y en cuanto a la actividad de ejecución, habrá de tramitarse por la Comunidad Autónoma, si bien, al no haber sido territorializados los fondos desde un principio, éstas habrán de transferir después las cantidades resultantes al tesoro público.

d) El 8 de enero de 2013, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales dirigió una carta a las Comunidades Autónomas indicando el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la STC 150/2012. Se identifican los expedientes pendientes de tramitación en su ámbito territorial respectivo, la cantidad a transferir para hacer frente a sus obligaciones económicas, se solicitan los datos de cuenta corriente para hacer la transferencia y el 31 de enero de 2013 se les facilitó el acceso a la aplicación “ARCADIA”, empleada para la gestión de proyectos por las entidades locales y la documentación aportada por los ayuntamientos.

e) Las Comunidades Autónomas de Andalucía, y Extremadura formularon objeciones a hacerse cargo de la gestión de las subvenciones establecidas en relación con el fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local.

f) El 13 de julio de 2013 se transfirieron a todas las Comunidades Autónomas, salvo a las dos antes citadas, los importes necesarios para hacer frente a las obligaciones económicas, y el 25 de julio de 2013 los expedientes de reintegro iniciados y pendientes aún de algún trámite en vía administrativa. La Comunidad Autónoma de Extremadura mantuvo el criterio de suscribir un convenio entre Administraciones, al que finalmente se llegó el 18 de febrero de 2014. En cuanto a la Junta de Andalucía se le remitió un correo electrónico el 12 de septiembre de 2013 con la relación de expedientes y estado de tramitación. Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado informó a las Comunidades Autónomas sobre las denuncias recibidas respecto a proyectos ejecutados con las ayudas, tras solicitar las Comunidades Autónomas afectadas (Castilla-La Mancha y Canarias) los antecedentes, Canarias dirigió escrito a la Intervención General de la Administración del Estado señalando que esa intervención general no era competente para la realización de los controles derivados del citado Real Decreto-ley. La Abogacía del Estado emitió nuevo informe jurídico de 14 de febrero de 2014 en el que indicaba la posibilidad de plantear conflicto negativo de competencias.

g) El Consejo de Ministros, por acuerdo de 28 de febrero de 2014, acordó formular requerimiento previo al Gobierno de Canarias por estimar que no habían ejercido las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad Autónoma le confieren los arts. 31.4 y concordantes de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (en adelante EACan.), con el fin de que se realizasen las actuaciones precisas en aplicación de la STC 150/2012, de 5 de julio. Tal requerimiento fue notificado el 4 de marzo.

h) El 4 de abril de 2014 se recibió el acuerdo del Consejo de Gobierno de Canarias de 3 de abril de 2014, rechazando el requerimiento por no cumplir los presupuestos de hecho del conflicto negativo de competencia, teniéndolo por no formulado y, en su caso, por rechazado. Tras repasar el contenido de la STC 150/2012 entiende que la interpretación que ha realizado el Estado no puede ser el título que justifique el conflicto negativo de competencias. Una cosa es que el Real Decreto-ley 13/2009 se haya declarado parcialmente inconstitucional por vulneración de las competencias de Cataluña, y otra bien distinta que se haya razonado en torno a las normas del Estatuto de Autonomía de Canarias que justificarían la competencia que, según el Estado, la Comunidad Autónoma se niega a ejercer. El requerimiento se limita a trasladar lo que la STC 150/2012 afirma en Cataluña, cuando ni los textos de los preceptos estatutarios son iguales, ni la Comunidad Autónoma de Canarias impugnó el Real Decreto-ley 13/2009.

Desde otro punto de vista afirma que las competencias discutidas no son competencias constitucionales, sino competencias administrativas atribuidas a la Administración del Estado por el Real Decreto-ley que pueden ser reconducidas a los grandes bloques homogéneos que se atribuyen al Estado y a las Comunidades Autónomas. Así, la definición de la subvención viene establecida en la Ley general de subvenciones por su naturaleza de disposición dineraria siendo por ello su concesión el único acto para el que se regula el régimen de nulidad y teniendo el posterior régimen de comprobación una función administrativa inherente a su concesión. Precisamente por ello, el fundamento jurídico 17 parte de la idea de que la competencia constitucional ya se ha ejercido por el Estado y las ayudas han agotado todos sus efectos. Lo que se discute en este conflicto negativo de competencias no es pues, la competencia que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma, pues aunque se declara la competencia autonómica se salva el ejercicio de la competencia ejercida indebidamente por el Estado.

En cualquier caso, y con independencia de la interpretación del fundamento jurídico 17, el debate competencial constitucional acabó con la declaración de inconstitucionalidad efectuada por el Tribunal Constitucional y no cabe reproducirlo ahora por la vía del conflicto negativo de competencias por impedirlo el efecto de cosa juzgada de la Sentencia. Por ello, la discusión en torno a las consecuencias administrativas de los actos de concesión de ayudas debe zanjarse en el plano administrativo pero no en un conflicto negativo de competencias. De la misma forma que también deben zanjarse en este plano el destino de los reintegros, que no se haya puesto a disposición de la Comunidad Autónoma la documentación relativa a las actuaciones seguidas, ni sus costes, ni los costes de gestión y control que venían establecidos en el Real Decreto-ley 13/2009, cuestiones que deben ser sustanciadas en la comisión bilateral de cooperación y comisión mixta de transferencias.

3. El Abogado del Estado fundamenta su demanda en las alegaciones que se resumen a continuación.

Argumenta, en primer lugar, que, aunque el requerimiento invoca la STC 150/2012, no basa en ella su posición, pues el título que fundamenta la competencia cuyo ejercicio se discute, no es otro que la atribución de competencias que realiza el art. 31.4 EACan que le atribuye competencia exclusiva sobre la “ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio del sector público de Canarias” competencias que fueron invocadas de manera explícita por el acuerdo del Consejo de Ministros que tomó la decisión de formular el requerimiento previo. Lo que hizo la Sentencia es interpretar los preceptos que las partes invocaban en defensa de su competencia considerando finalmente que la Comunidad Autónoma recurrente era la competente para aprobar y conceder las ayudas de que se trataba. La Sentencia no crea derecho aplicable ni atribuye competencias, sino que es el título declarativo que reconoce la competencia atribuida por el ordenamiento. Como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen, la discusión jurídica versa sobre la determinación de la administración competente para la gestión y ejecución de los expedientes de otorgamiento de subvenciones en curso en el momento de publicarse la STC 150/2012, y sobre a quién corresponde realizar las labores de control y fiscalización de las subvenciones ya otorgadas con anterioridad al fallo constitucional.

En segundo lugar, considera el Abogado del Estado que precisamente porque la subvención no conlleva la atribución de competencias, la atribución al Estado de la competencia para gestionar las ayudas del fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local no puede estar basada en la STC 150/2012, que ha atribuido la competencia a la Comunidad Autónoma, pues ello que equivaldría a decir que el haber otorgado la subvención atribuye la competencia al Estado, lo que resulta contradictorio y conlleva una negación de su propia competencia.

En cuanto al argumento de que la Comunidad Autónoma no ha sido parte en el proceso constitucional del que trae causa el proceso dictado, señala el Abogado del Estado que no estamos ante un incidente de ejecución de la Sentencia sino en el seno de un conflicto de competencias basado en los preceptos específicos integrados en el bloque de la constitucionalidad sobre la base de un requerimiento no atendido.

No cabe distinguir como si fueran compartimentos estancos entre las competencias constitucionales y las competencias administrativas. El conflicto negativo de competencias solo puede versar sobre competencias atribuidas por la Constitución o el bloque de la constitucionalidad, pero ninguna Administración puede emanar normas o dictar actos administrativos si careciera de competencia constitucional. Así, que la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma se lleve a efecto por actos administrativos no elimina el carácter de la controversia competencial. Si se sostuviera, dice el Consejo de Estado, que tal pronunciamiento (el contenido en el fundamento jurídico 17) se extiende a todos los preceptos cuya inconstitucionalidad se declara, ello conllevaría que tales preceptos son válidos y eficaces respecto a las ayudas concedidas con anterioridad a la publicación del fallo y ello comportaría mantener vigente y aplicar una régimen jurídico contrario al reparto constitucional de competencias. Y es que el fundamento jurídico 17 no ampara otra cosa que las ayudas que han sido concedidas, pues las situaciones jurídicas consolidadas son las únicas amparadas por la Sentencia. Sólo se mantendrían los otorgamientos ya realizados pero afecta a los actos posteriores de gestión aún no realizados a partir de la Sentencia, como, por otra parte, señala el Consejo de Estado al afirmar que el efecto limitativo de la declaración de inconstitucionalidad alcanza sólo las decisiones por virtud de las cuales se otorgaron las ayudas, manteniendo tales resoluciones pero no se extiende a los actos de gestión ejecución fiscalización y control que han quedado bajo la competencia de las Comunidades Autónomas.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tal y como este Tribunal ha afirmado en el ATC 207/2014, de 22 de julio, FJ 1, los conflictos de competencias tienen en común una controversia competencial, pero no cualquier desacuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino sólo las que versan sobre la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, estatutarias, o delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues sólo en este caso tienen trascendencia constitucional. Por ello, no tienen cabida en este tipo de conflictos las controversias atinentes a cuestiones materiales o incluso jurídicas, en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, cuya solución no requiere de una interpretación de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad (STC 37/1992, de 23 de marzo, FJ 2).

2. Así fijado el objeto del conflicto negativo de competencias, procede ya analizar si estamos o no, en este concreto conflicto, ante una controversia sobre las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias. A diferencia del supuesto resuelto en el ATC 207/2014, en que la Comunidad Autónoma no rechazaba su competencia para la tramitación de las ayudas otorgadas al amparo de la norma legal que posteriormente fue declarada inconstitucional en muchos de sus preceptos y ni siquiera discutió la interpretación que debía darse a la STC 150/2102, la Comunidad Autónoma de Canarias objeta, sin embargo, que no puede ejercer las funciones para las que ha sido requerida por el Gobierno del Estado porque en el caso concreto la competencia ya ha sido, aunque indebidamente, ejercida por el Estado, sin que la Sentencia haya declarado su nulidad por estar todas las ayudas ya otorgadas cuando esta se dictó.

La discrepancia no versa, en consecuencia, sobre la interpretación de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias. Sobre ello ya se pronunció la STC 150/2012, de 5 de julio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre. La controversia atañe, exclusivamente, a los expedientes administrativos que deben ser transferidos a la Comunidad Autónoma una vez declarada la inconstitucionalidad, lo que depende de la interpretación que se realice del contenido del fallo de la Sentencia, que declara la inconstitucionalidad de varios de los preceptos del Real Decreto-ley impugnado pero no su nulidad, y se remite, en cuanto a sus efectos, a lo establecido en el fundamento jurídico 17, que explica la razón de que no se declare la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales y se mantengan los actos dictados en ejecución de estos: “podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los Ayuntamientos”, teniendo en cuenta que las subvenciones “se refieren a un ejercicio económico cerrado y han agotado sus efectos” (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 17).

En cuanto el conflicto negativo de competencias no tiene por objeto interpretar el alcance de las Sentencias de este Tribunal sino la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas a partir de las normas del bloque de constitucionalidad, el presente conflicto debe ser inadmitido.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto negativo de competencias.

Madrid, a veintiuno de octubre de dos mil catorce.

AUTO 252/2014, de 21 de octubre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:252A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el conflicto negativo de competencia 2771-2014, planteado por el Abogado del Estado en relación con determinadas actuaciones de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, gestión del Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local.

Conflictos negativos de competencia: inadmisión de conflictos negativos de competencia. Objeto del conflicto negativo de competencias: reivindicaciones no competenciales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 5 de mayo de 2014, el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno, formalizó demanda de conflicto negativo de competencias frente a la Generalitat de Catalunya, en relación con determinadas actuaciones vinculadas a la gestión del Fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, con el fin de que se llevasen a cabo las actuaciones de ejecución que resultaren precisas, conforme al Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.

2. Los hechos en los que fundamenta la solicitud de planteamiento del conflicto negativo de competencia son los siguientes.

a) La STC 150/2012, de 5 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5985-2013, interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, que crea el fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, declaró inconstitucionales, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 16 y con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 17 de dicha Sentencia, determinados preceptos e incisos de preceptos del citado Real Decreto-ley. El fundamento jurídico 17 de la STC 150/2012 establece el alcance del fallo en los términos siguientes: “Por último, es imprescindible, antes de pronunciar el fallo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/2009 contenida en el fundamento jurídico anterior. Su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, nuestro pronunciamiento, que debe incluir la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas”.

b) A requerimiento de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas emitió un informe de 5 de octubre de 2013, en el que entendió que no cabía admitir una extensión de competencias de la Administración del Estado a actuaciones posteriores a la publicación de la Sentencia con el argumento de que la subvención se había otorgado por la Administración del Estado, pues ello contravendría expresamente la declaración de inconstitucionalidad. Concluye, por ello, que las actuaciones que no sean firmes y las que se produzcan con posterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia corresponden a las Comunidades Autónomas.

c) En un posterior informe emitido a petición de la Intervención General del Estado, de 20 de diciembre de 2012, la Abogacía del Estado reitera estas conclusiones indicando la conveniencia de trasladar a la intervención general de cada Comunidad Autónoma las denuncias presentadas ante la Intervención General del Estado, la inadmisión de las peticiones en materia de control de ayudas y la imposibilidad de dirigir instrucciones a aquellas. Añade que no se produjo la territorialización de fondos porque cuando se otorgaron las ayudas se aplicaban aún los artículos del Real Decreto-ley que atribuían la competencia al Estado para la gestión centralizada, por lo que, en caso de eventual reintegro, y en cuanto a la actividad de ejecución, habrá de tramitarse por la Comunidad Autónoma, si bien, al no haber sido territorializados los fondos desde un principio, éstas habrán de transferir después las cantidades resultantes al tesoro público.

d) El 8 de enero de 2013, la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales dirigió una carta a las Comunidades Autónomas indicando el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la STC 150/2012. Se identifican los expedientes pendientes de tramitación en su ámbito territorial respectivo, la cantidad a transferir para hacer frente a sus obligaciones económicas, y se solicitan los datos de cuenta corriente para hacer la transferencia. Posteriormente, el 31 de enero de 2013, se les facilitó el acceso a la aplicación “ARCADIA”, empleada para la gestión de proyectos por las entidades locales y la documentación aportada por los ayuntamientos.

e) Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura formularon objeciones a hacerse cargo de la gestión de las subvenciones establecidas en relación con el Fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local.

f) El 13 de julio de 2013 se transfirieron a todas las Comunidades Autónomas, salvo a las dos antes citadas, los importes necesarios para hacer frente a las obligaciones económicas, y el 25 de julio de 2013 los expedientes de reintegro iniciados y pendientes aún de algún trámite en vía administrativa. La Comunidad Autónoma de Extremadura mantuvo el criterio de suscribir un convenio entre administraciones, al que finalmente se llegó el 18 de febrero de 2014. En cuanto a la Junta de Andalucía se le remitió un correo electrónico el 12 de septiembre de 2013 con la relación de expedientes y estado de tramitación. Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado informó a las Comunidades Autónomas sobre las denuncias recibidas respecto a proyectos ejecutados con las ayudas. La Abogacía del Estado emitió nuevo informe jurídico de 14 de febrero de 2014 en el que se indicaba la posibilidad de plantear conflicto negativo de competencia.

g) El Gobierno acordó el 28 de febrero de 2014 formular el requerimiento previo a la Comunidad de Cataluña por estimar que no había ejercido las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad Autónoma confieren los arts. 114 y 152.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con el fin de que se realizasen las actuaciones precisas en aplicación de la STC 150/2012. Tal requerimiento fue notificado el 4 de marzo del mismo año.

h) El 2 de abril de 2014 fue notificado el acuerdo del Consejo de Gobierno de Cataluña, de ese mismo día, rechazando el requerimiento formulado por el Gobierno del Estado, por entender que se está ante una discrepancia en la interpretación del fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional en orden a su ejecución en lo que se refiere a la realización de unos actos materiales que son consecuencia de una competencia que, aunque constitucionalmente no le corresponde, pues así lo declaró la citada Sentencia, fue ejercida por el Estado y no invalidada por el Tribunal. En concreto, argumenta la mencionada resolución que el contenido del fundamento jurídico 17 de la STC 150/2012, no hace sino plasmar el mismo criterio adoptado en las SSTC 36/2012, 73/2012, 77/2012 y 243/2012, que no es otro que el carácter meramente declarativo de la inconstitucionalidad para las ayudas otorgadas y la limitación de la nulidad a aquellas ayudas que no han sido aún otorgadas siendo, por tanto, posible su territorialización. De hecho, el Estado ha utilizado este criterio para terminar la tramitación de los expedientes que no han sido remitidos a la Comunidad Autónoma por estar íntegramente finalizados. Por ello, continúa, para resolver la situación en la que se encuentran los expedientes cuya continuación corresponde, según el Estado, a la Comunidad Autónoma —de los 4.020 proyectos que se aprobaron en Cataluña, sólo se remiten 55 expedientes no finalizados— resulta necesario señalar que en todos los expedientes remitidos se había otorgado la ayuda en 2010, de manera que afecta a ayudas concedidas, debiendo continuar el Estado con la gestión.

i) El Consejo de Ministros acordó, el 30 de abril de 2014, plantear el conflicto negativo de competencia del que trae causa el presente recurso constitucional.

3. El Abogado del Estado fundamenta su demanda en las alegaciones que se resumen a continuación. Argumenta, en primer lugar, que aunque el requerimiento invoca la STC 150/2012, no basa en ella su posición, pues el título que fundamenta la competencia cuyo ejercicio se discute, no es otro que la atribución de competencias que realizan los arts. 114.3 y 152.4 c) y concordantes de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y que fueron invocados de manera explícita por el acuerdo del Consejo de Ministros que tomó la decisión de formular el requerimiento previo. Lo que hizo la Sentencia del Tribunal Constitucional es interpretar los preceptos que las partes invocaban en defensa de su competencia, considerando finalmente que la Comunidad Autónoma recurrente era la competente para aprobar y conceder las ayudas de que se trataba. La Sentencia no crea derecho aplicable ni atribuye competencias, sino que es el título declarativo que reconoce la competencia atribuida por el ordenamiento. Como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen, la discusión jurídica versa sobre la determinación de la administración competente para la gestión y ejecución de los expedientes de otorgamiento de subvenciones en curso en el momento de publicarse la STC 150/2012, y sobre a quién corresponde realizar las labores de control y fiscalización de las subvenciones ya otorgadas con anterioridad al fallo constitucional. A continuación reitera la interpretación sostenida en los anteriores conflictos negativos de competencia, en el sentido de que habiendo sido declarada la inconstitucionalidad de los preceptos que atribuyen al Estado la gestión de estas ayudas y, habiéndose limitado la nulidad a las decisiones en cuya virtud se dictaron las ayudas, los actos de ejecución que llevara a cabo el Estado a partir de la publicación de la STC 150/2012, serían nulos de pleno derecho.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tal y como este Tribunal ha afirmado en el ATC 207/2014, de 22 de julio, FJ 1, los conflictos de competencia tienen en común una controversia competencial, pero no cualquier desacuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino sólo las que versan sobre la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, estatutarias, o delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues sólo en este caso tienen trascendencia constitucional. Por ello, no tienen cabida en este tipo de conflictos las controversias atinentes a cuestiones materiales o incluso jurídicas, en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, cuya solución no requiere de una interpretación de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad (STC 37/1992, de 23 de marzo, FJ 2).

2. Así fijado el objeto del conflicto negativo de competencia, procede ya analizar si estamos o no, en este concreto conflicto, ante una controversia sobre las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias. A diferencia del supuesto resuelto en el ATC 207/2014, en que la Comunidad Autónoma no rechazaba su competencia para la tramitación de las ayudas otorgadas al amparo de la norma legal que posteriormente fue declarada inconstitucional en muchos de sus preceptos, y ni siquiera discutió la interpretación que debía darse a la STC 150/2012, de 5 de julio, la Generalitat de Catalunya objeta, sin embargo, que no puede ejercer las funciones para las que ha sido requerida por el Gobierno del Estado porque en el caso concreto la competencia ya ha sido, aunque indebidamente, ejercida por el Estado, sin que la Sentencia haya declarado su nulidad por estar todas las ayudas ya otorgadas cuando esta se dictó.

La discrepancia no versa, en consecuencia, sobre la interpretación de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencias. Sobre ello ya se pronunció, a instancias de la propia Generalitat de Catalunya, la STC 150/2012, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. La controversia atañe, exclusivamente, a los expedientes administrativos que deben ser transferidos a la Comunidad Autónoma una vez declarada la inconstitucionalidad, lo que depende de la interpretación que se realice del contenido del fallo de la Sentencia, que declara la inconstitucionalidad de varios de los preceptos del Real Decreto-ley impugnado pero no su nulidad, y se remite, en cuanto a sus efectos, a lo establecido en el fundamento jurídico 17, que explica la razón de que no se declare la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales y se mantengan los actos dictados en ejecución de estos: “podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los Ayuntamientos”, teniendo en cuenta que las subvenciones “se refieren a un ejercicio económico cerrado y han agotado sus efectos” (STC 150/2012, FJ 17).

En cuanto el conflicto negativo de competencias no tiene por objeto interpretar el alcance de las Sentencias de este Tribunal sino la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas a partir de las normas del bloque de constitucionalidad, el presente conflicto debe ser inadmitido.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto negativo de competencia.

Madrid, a veintiuno de octubre de dos mil catorce.

AUTO 253/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:253A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 1287-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 4 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, al que se adjuntaba testimonio de la pieza de ejecución definitiva núm. 12-2010, del procedimiento ordinario 12-2007.

La documentación aportada incluye el Auto de 4 de febrero de 2011, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único y la disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a la ejecución de sentencias, previsto en el art. 24.1 de la Constitución, así como por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, se dictó, en fecha 22 de febrero de 2008, Sentencia estimatoria en el recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario 12-2007) interpuesto por la representación de la asociación Ecologistas en Acción de Valladolid, contra el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se concede autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de una pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, acuerdo que se anula por no ser conforme a Derecho.

Los motivos tenidos en cuenta para la anulación del acuerdo son sustancialmente los siguientes: vulneración del trámite de información pública; vulneración del plan general de ordenación urbana de Tordesillas, por ausencia de declaración de interés público; y porque en sus condiciones particulares el plan general de ordenación urbana prohíbe, en suelo rústico con protección natural por su valor paisajístico (SRP-N2), cualquier acción distinta de la reforestación de terrenos encaminada al cambio de la vegetación natural existente por otros usos del suelo; y en suelo rústico con protección natural por su valor forestal (SRP-N3), las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional; vulneración del art. 50.1 de la Ley de montes; y concesión de la autorización antes de la publicación de la declaración de impacto ambiental.

b) Frente a la anterior resolución, el Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid) interpuso recurso de apelación, que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 28 de mayo de 2009.

c) Mediante Auto de fecha 15 de junio de 2010, el Juzgado acordó incoar incidente de ejecución forzosa de la Sentencia, y en posterior Auto de 15 de septiembre de 2010 estima la pretensión deducida en el incidente de ejecución forzosa, y acuerda el derribo de las obras en el suelo donde se concedió el uso excepcional en suelo rústico anulado y la restauración del suelo a su estado anterior de monte arbolado.

d) En fecha 18 de octubre de 2010, la representación del Ayuntamiento de Tordesillas promueve incidente de inejecución de sentencia por imposibilidad legal, al amparo del art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), como consecuencia de la promulgación de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”. En el posterior trámite de audiencia, la representación de la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., interesa que se solicite la imposibilidad legal de la ejecución de la Sentencia, y la representación de la asociación Ecologistas en Acción de Valladolid interesa el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 6/2010.

e) Mediante providencia de 13 de diciembre de 2010, de conformidad con lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único y la disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE), en relación con el art. 117.3 CE, que atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, a los Jueces y Tribunales determinados en las leyes, y con el art. 118 CE, que establece la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como la de prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Asimismo, en cuanto que parte de la zona afectada por la instalación de la pista de esquí seco fue afectada por un incendio ocurrido en el año 1999, se plantea la posibilidad de que el artículo único de la Ley 6/2010, pueda vulnerar el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, y, con ello, el art. 149.1.23 CE, así como el art. 92 de la Ley 3/2009, de montes de Castilla y León.

f) El Ministerio Fiscal emitió informe en el que considera que concurren los requisitos formales y sustanciales para proceder a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad. La asociación Ecologistas en Acción de Valladolid interesa el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad; y el Ayuntamiento de Tordesillas y la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., solicitan que se declare, en cambio, impertinente el planteamiento de la cuestión.

g) Mediante providencia de 11 de enero de 2011, por el órgano judicial se acuerda oír nuevamente a las partes para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen en relación a los motivos expuestos por la representación de la asociación Ecologistas en Acción de Valladolid, sobre vulneración del principio de igualdad (art.14 CE); vulneración del principio de autonomía local (art. 140 CE); vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (arts. 9 y 23 CE); vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley; vulneración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE); y del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Evacuando el anterior trámite de audiencia, el informe del Ministerio Fiscal considera que concurren los requisitos formales y sustanciales para la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto a la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos. El Ayuntamiento de Tordesillas y la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., interesan que se declare, por el contrario, la no pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El 4 de febrero de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid dictó Auto promoviendo la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos que seguidamente se detallan.

La Ley 6/2010, al posibilitar la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto regional y para su puesta en funcionamiento, supone que el uso sujeto a autorización se llevará a efecto, que es precisamente lo que impide la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo, al haber anulado el acto administrativo por el que se concede la autorización de uso en suelo rústico. La aprobación del proyecto supone también la modificación directa del plan general de ordenación urbana de Tordesillas, lo que implica que, dentro del ámbito del proyecto, se permitirá en cuanto a usos, aprovechamientos y edificación, lo reflejado en el proyecto regional, cuando la propia resolución judicial señalaba la vulneración del plan urbanístico.

Se afirma en el Auto que la constitucionalidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, sobre la que se suscitan dudas en cuanto a su artículo único y su disposición adicional única, es relevante para resolver el incidente de ejecución de sentencia, pues, en cuanto supone la inmediata aptitud para la ejecución de la obras proyectadas y para la puesta en funcionamiento de la infraestructura, de despejarse las dudas de constitucionalidad en sentido favorable a la norma de rango legal, habría motivo para declarar la existencia de causa de inejecución de la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo.

Las dudas de constitucionalidad se plantean por el hecho de que la norma cuestionada establece una regulación *ad causam* y con incidencia directa en una situación que ha sido establecida por los órganos jurisdiccionales, mediante una sentencia dictada en unos términos que ahora la norma pretende obviar. La Ley 6/2010 no prevé un régimen jurídico aplicable para una generalidad de proyectos, sino que establece un régimen jurídico para un proyecto concreto, el complejo de ocio y aventura antes citado, en el que concurre la circunstancia de que una resolución jurisdiccional impide que pueda desarrollarse en el emplazamiento seleccionado.

La ley cuestionada, en su exposición de motivos, justifica la aprobación del proyecto a través de una norma de rango legal, en el desarrollo económico de la zona rural donde se enclava, lo que implica atraer nuevas inversiones, fomento de la equidad territorial y la cohesión social, creación de puestos de trabajo, incidencia supramunicipal y efecto dinamizador. Alega al respecto el órgano judicial que los motivos expuestos no reflejan la existencia de un interés público, pues no evidencian que reporten un beneficio general para la comunidad, por lo que la finalidad con que se dicta la norma autonómica cuestionada no es suficiente y el interés que se protege no coincide con el tutelado por la Sentencia, que se refiere al valor forestal y paisajístico que representa el suelo en que se emplaza el proyecto y su regeneración.

La Constitución española reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, pero también es indudable la existencia de determinados límites, entre ellos los que derivan del art. 24.1 CE. No tiene cabida en el texto constitucional aquella ley cuyo efecto sea el de sacrificar de forma desproporcionada el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el amparado por el fallo a ejecutar.

La aprobación del proyecto a través de una ley como proyecto regional, es evidente que persigue como objetivo lograr que la ejecución de las obras proyectadas y la puesta en funcionamiento del complejo en un emplazamiento concreto no pueda ser fiscalizada por los órganos de la jurisdicción. La exposición de motivos de la Ley no justifica que el desarrollo económico de la zona no pueda producirse mediante la instalación de otras actividades o la selección de otro emplazamiento, por lo que no se tutela propiamente el desarrollo económico de la zona rural, sino mantener el emplazamiento concreto ya seleccionado, haciendo ilusorio el contenido de la Sentencia y vulnerando el art. 24.1 CE, derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

El Auto plantea también la posibilidad de que el artículo único de la Ley 6/2010 pueda vulnerar el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, y con ello el art. 149.1.23 CE, así como la Ley 3/2009, de 26 de abril, de montes de Castilla y León, en su art. 92. La Ley 6/2010, al producir como efecto la inmediata aptitud para la ejecución de las obras proyectadas y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento, toda vez que también está autorizando un cambio del uso forestal de un monte afectado por un incendio hace menos de treinta años, sin que se haya apreciado la existencia de alguno de los supuestos de excepcionalidad contemplados en el art. 50 de la Ley 43/2003, de montes. Así las cosas, la Ley 6/2010 tiene como efecto un cambio de uso de los terrenos, cambio que prohíbe la Ley 43/2003, pues hace menos de treinta años que los terrenos fueron afectados por el incendio, y el cambio de uso forestal no estaba previsto con anterioridad al incendio forestal en un instrumento de planeamiento ni en una directriz de política agroforestal. La competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de montes, no legitima para dictar una ley que, como efecto, suponga el desconocimiento de lo establecido en una norma estatal básica, siendo éste el efecto que produce el artículo único de la Ley 6/2010.

A la vista de todo lo expuesto, se estima procedente elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único y la disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias (art. 24.1 CE), así como por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, por providencia de 17 de mayo de 2011, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, deferir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. En la misma providencia se acordó por el Tribunal publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

5. El Presidente del Senado, mediante escrito que tuvo entrada el 1 de junio de 2011 en el Registro General del Tribunal, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Director de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en escrito de 6 de junio de 2011, solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. La Sala Segunda de este Tribunal, en fecha 7 de junio, acordó no haber lugar a la prórroga solicitada, conforme a lo dispuesto en el art. 37.3 LOTC.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 13 de junio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en el proceso, y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 13 de junio de 2011, en el que afirma que el juicio de relevancia efectuado se estima correcto, y considera que los preceptos cuestionados entrañan una vulneración del art. 24.1 CE, coincidiendo con lo alegado por esa representación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1511-2011, en donde se afirmó que la Ley 6/2010 viene a impedir el despliegue de la normal eficacia del fallo judicial dictado en vía contencioso-administrativa. En este contexto, se citan tanto la doctrina constitucional (por todas, SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 9; y 312/2006, de 8 de noviembre, FFJJ 4 y ss.) como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todas, SSTEDH de 28 de octubre de 1999, caso *Zielinski*, caso *Pradal*, caso *González* y otros; 27 de abril de 2004, caso *Gorraiz Lizarraga* y otros c. España; 6 de octubre de 2005, caso *Draon* c. Francia/caso *Maurice* c. Francia; 11 de abril de 2006, caso *Cabourdin* c. Francia; y 23 de julio de 2009, caso *Joubert* c. Francia) que exigen una relación razonable de proporcionalidad en la intervención del legislador, que no conduzca a un sacrificio excesivo de los derechos e intereses judicialmente tutelados. Además, se estima que resulta igualmente infringida la cláusula constitucional del control jurisdiccional de la Administración (art. 106 CE).

Se afirma también por el Abogado del Estado que, constituyendo el complejo de ocio “Meseta Ski” una actividad de todo punto incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del suelo en el que se emplaza dicho proyecto, al impedir que el mismo pueda llegar a alcanzar el potencial forestal arbolado que poseía antes del incendio ocurrido en 1999, el artículo único de la Ley 6/2010 se halla en abierta contradicción con la legislación básica estatal, que prohíbe el cambio de uso forestal antes del transcurso de treinta años.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que se dicte sentencia estimatoria de la cuestión, declarando inconstitucionales y nulos los preceptos cuestionados.

9. El Letrado de la Junta de Castilla y León presentó su escrito de alegaciones en 15 de junio de 2011, en el que, en primer lugar, alega la posible inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que la Ley 6/2010 no es determinante del fallo en la parte que se cuestiona, puesto que su contenido no constituye más que una mera constatación de los efectos que se producen en el proyecto del que se trata por aplicación de otra ley anterior (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio), cuya constitucionalidad no se ha puesto en tela de juicio, y cuya aplicación conduciría por sí misma a resolver el incidente de imposibilidad legal de ejecución de la Sentencia en sentido favorable a la pretensión formulada en el mismo por la Administración demandada.

Además, y con carácter subsidiario, el Letrado de la Junta de Castilla y León alega que la Ley 6/2010 no vulnera el art. 24.1 CE, siendo de aplicación la doctrina recogida en las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, y 312/2006, de 8 de noviembre, que desestiman las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos judiciales que habían anulado determinadas actuaciones administrativas sobre la base de un específico régimen jurídico que resultó posteriormente modificado por sendas leyes de las respectivas Comunidades Autónomas, por lo que no se vulnera el citado derecho fundamental por la mera modificación del régimen jurídico en que se amparó el acto administrativo que resultó judicialmente anulado bajo el régimen jurídico anterior. Afirma asimismo el Letrado de la Junta de Castilla y León que no se produce una vulneración de la legislación básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.23 CE, en cuanto la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso; y que la Ley 6/2010 no contiene declaración alguna que contravenga la prohibición establecida en el art. 50 de la Ley 43/2003.

Concluye el Letrado autonómico con el suplico de que se inadmita la presente cuestión de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, se desestime la misma.

10. En escrito registrado en fecha 16 de junio de 2011, la representación procesal de la Sociedad provincial de desarrollo de Valladolid, S.A., se personó en el presente procedimiento y solicitó la puesta de manifiesto de las actuaciones y concesión de plazo para formular alegaciones.

En fecha 20 de junio de 2011, la Sala Segunda de este Tribunal acordó tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle plazo de quince días para que formule alegaciones, condicionado a que, en dicho plazo, presente poder original para pleitos que acredite su representación, bajo apercibimiento de tenerla por decaída en su derecho a personarse y formular alegaciones. En posterior escrito de fecha 4 de julio, y en atención al citado requerimiento, la mencionada Sociedad manifiesta que el poder general para pleitos ha sido aportado en la cuestión de inconstitucionalidad 1288-2011, solicitando se una a este procedimiento testimonio del mencionado poder.

11. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 4 de julio de 2011, en el que analiza, en primer término, la observancia de los presupuestos procesales exigibles para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en especial la observancia del trámite de audiencia. Señala al respecto que son dos las providencias dictadas por el órgano judicial por las que se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, a los efectos del art. 35.2 LOTC, y que el objeto de la posible cuestión de inconstitucionalidad ha sido debidamente especificado por el Juzgado y ello ha permitido a ese Ministerio y a las partes personadas presentar sus escritos en el sentido que han tenido por conveniente, por lo que, en lo que se refiere al trámite previo de audiencia, no se advierte ninguna irregularidad con alcance suficiente para acordar la inadmisión de la cuestión. Tampoco se aprecia la falta de condiciones procesales en la justificación del requisito de aplicabilidad de la norma, toda vez que la resolución del incidente de inejecución de sentencia por imposibilidad legal del art. 105.2 LJCA trae causa de la ley autonómica, la cual se ha convertido en obstáculo a la ejecución de la resolución judicial firme por habilitar normativamente lo que los órganos judiciales han considerado nulo por su contradicción con la normativa urbanística y de montes. Asimismo se considera cumplido el juicio de relevancia, desde el momento en que por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se han explicitado los argumentos por lo que considera que la resolución del incidente de inejecución de la Sentencia depende de la validez o no del artículo único y la disposición adicional única de la Ley de la Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”.

Entendiendo por tanto que no concurren óbices procesales, el Fiscal General del Estado se adentra en el examen de fono de la cuestión, y tras recordar la doctrina constitucional en materia de ejecución de sentencias, afirma que la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, habilita a las Cortes autonómicas para la aprobación de planes regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de la Comunidad y es en uso de esa competencia que se ha aprobado el proyecto mencionado, sustituyendo al órgano administrativo que conforme a dicha normativa (art. 20) es el encargado de aprobar este tipo de proyectos de carácter regional. Ahora bien, como ha señalado la doctrina constitucional, el legislador, en su función legislativa, está sometido a límites y, en este caso, el que podría derivar del art. 24.1 CE, en concreto, el respeto debido al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, que podría ser desconocido cuando, con posterioridad a las mismas, se dicta una norma legal que se convierte en un hecho obstativo para la ejecución del fallo judicial (STC 73/2000, FJ 11).

A la vista de lo anterior, considera el Fiscal General del Estado que procede ponderar los intereses tutelados por la ley autonómica y los amparados por la Sentencia, y si el interés tutelado por la ley sacrifica de manera desproporcionada el que tutela el fallo judicial, cabría estimar que la ley sería contraria al art. 24.1 CE.

A estos efectos, recuerda el Fiscal que la Ley 6/2010, según afirma su exposición de motivos, tiene como finalidad reforzar el desarrollo económico de la zona rural donde se enclava el proyecto y fomentar un modelo basado en la equidad territorial y en la cohesión social; por su parte, el interés protegido en la Sentencia judicial firme vendría representado por el cumplimiento de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, asegurar la participación ciudadana para dotar de transparencia al proceso por el que se autorizó el uso excepcional del suelo, y el respeto a la protección y restauración del medio ambiente, así como el valor paisajístico del suelo y su regeneración.

Las Cortes autonómicas han procedido a legislar para un supuesto concreto y, como ha señalado este Tribunal (STC 166/1986), el ejercicio de la potestad legislativa en estos supuestos de leyes “singulares” tiene una serie de límites, como sería el principio de igualdad, que en este caso no se cuestiona, y la concurrencia de esos supuestos excepcionales justificados por su extraordinaria transcendencia y complejidad, no remediables por los mecanismos de los que dispone la administración ni por los instrumentos normativos ordinarios. En el supuesto examinado, el legislador autonómico justifica la norma legal en razones de índole económica, pero nada dice sobre la existencia de la excepcional relevancia que el proyecto regional supone para el desarrollo económico o social de la comunidad castellano-leonesa, por lo que no aparece que sean razones de extraordinaria importancia las que justifican la declaración del proyecto regional de ocio y aventuras Meseta Ski, y, en ausencia de este requisito, la aprobación del plan regional debió corresponder al órgano administrativo, tal y como denuncia el propio órgano judicial.

La consecuencia de lo anterior, a juicio del Fiscal General del Estado, es que la norma autonómica desprotege, desde el punto de vista medioambiental, la zona donde se ubica el monte afectado por la norma, ignorando su valor forestal y paisajístico, y supone que la finalidad de protección del suelo rústico donde se enclava el proyecto es ignorada por la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona. Ello implica que no se produciría una adecuada armonía entre la utilización racional de los recursos naturales y la protección de la naturaleza (STC 64/1982), pues la ley no ha justificado el emplazamiento que tantas dudas de legalidad ofrece, cuando, además, existen en la zona lugares similares al escogido para emplazar el proyecto y se da la posibilidad de desarrollar otros proyectos de índole económico social que respetaran la naturaleza y características del suelo sobre el que se asentaría el proyecto de ocio.

A juicio del Fiscal General del Estado, de la ponderación de los intereses en conflicto, cabría concluir que existe una desproporción entre el interés encarnado por la norma autonómica y el interés representado por el fallo judicial firme, lo que supone una lesión del art. 24.1 CE en su vertiente de derecho a la ejecución de la resoluciones judiciales, dado que la Ley 6/2010 se ha convertido en un impedimento legal para la ejecución de la Sentencia firme, y que la opción del legislador autonómico al promulgar la ley ha sido desconocer y obviar el pronunciamiento judicial que declaraba los obstáculos que según la normativa legal sobre la materia impedían la ejecución del proyecto, removiendo dichos impedimentos legales y procedimentales, al declarar la inmediata aptitud para la ejecución del mismo.

En cuanto a la segunda causa de inconstitucionalidad alegada, la vulneración de la legislación básica de montes, representada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, reformada por Ley 10/2006, de 28 de abril, afirma el Fiscal General del Estado que el artículo único de la Ley 6/2010, en cuanto habilita al desarrollo del proyecto, supone destinar el suelo a un uso distinto del forestal, supuesto prohibido por la normativa estatal, circunstancia ésta que también veda la propia normativa autonómica, por lo que se produce una vulneración de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE.

Concluye el Fiscal General del Estado señalando que procede declarar la inconstitucionalidad del artículo único y disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por vulneración del art. 24.1 CE, por no respetar el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de ejecución de la sentencias, y del art. 149.1.23 CE, por desconocer la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica de montes, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mismos.

12. En fecha 14 de julio de 2011 se presentaron alegaciones por la Sociedad provincial de desarrollo de Valladolid, S.A., en las que se viene a señalar que en el presente caso concurre un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de la Sentencia, que no puede ser tildada de inconstitucional, por cuanto responde a una decisión del legislador razonable y motivada, para la que dispone de plena competencia dada la efectiva concurrencia del interés general en la obra y la necesidad de ponderar los distintos bienes en conflicto en la zona. En la valoración entre el interés medioambiental y el desarrollo social y económico que representa una obra de interés general, el legislador entiende que debe prevalecer este último y esa decisión forma parte del ámbito legítimo de opción del legislador.

Se señala por la Sociedad que, a su juicio, no existe ningún titular de derecho perjudicado por la ley, ni existe derecho subjetivo alguno de carácter moral o patrimonial que sufra perjuicio por la inejecución en sus términos de la Sentencia, y que la cuestión que se ventila tiene un carácter puramente objetivo, que es la determinación del equilibrio de intereses en materia de medio ambiente y desarrollo económico y social. A juicio de la misma, es conforme con la Constitución que la ejecución de la Sentencia pueda verificarse de distintos modos, y es perfectamente constitucional la imposibilidad jurídica y material de ejecución, cuando se produce una alteración sobrevenida del marco jurídico de referencia.

El derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes —se sigue diciendo— participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquél en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, por lo que tal derecho viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación, y ello aun cuando sea posterior al dictado de la sentencia a ejecutar.

A juicio de la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., la Ley no incurre en la ausencia de justificación que denuncia el Juez proponente, y el hecho de que la norma dé más valor a la dinamización de la zona que al valor de suelo o la regeneración del suelo forestal objeto de incendio tiene su causa en el escaso valor ambiental de los terrenos afectados y en la legítima elección del legislador entre dos actuaciones dignas de protección; se afirma asimismo que el complejo de ocio y aventura “Meseta Ski” supone un impacto ambiental de muy pequeña magnitud, pues no incide en ninguna zona especialmente sensible y que la superficie afectada por la actuación no forma parte de ninguno de los hábitats naturales de interés comunitario; y que los terrenos forestales afectados no han merecido la consideración de monte de utilidad pública ni ninguna otra figura legal de especial protección ambiental.

Señala asimismo la Sociedad personada que si bien la Ley estatal de montes en su art. 50 establece una protección de los suelos incendiados, la modificación operada por el citado precepto entró en vigor en 2006, en tanto que el incendio se produjo en el año 1999, por lo que, como expresamente señala su exposición de motivos, su voluntad era evitar en el futuro, la propagación de incendios con espurias finalidades de recalificación.

Se afirma pues que la ley 6/2010 es conforme con el orden constitucional pues, dado que en el Auto de planteamiento no se ha alegado que el nuevo régimen sea arbitrario en sí mismo, ni tampoco que la actuación deteriore gravemente el medio ambiente, forzoso será admitir que en dicho régimen está presente el equilibrio de intereses generales, lo que excluye que se pueda apreciar la existencia de una manifiesta desproporción entre los intereses en conflicto y, en consecuencia, que la norma incurra en inconstitucionalidad por vulneración del art. 24.1 CE en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

Finalmente considera la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., que la declaración de una actuación como proyecto regional puede inscribirse dentro de las facultades excepcionales contempladas en el art. 92 de la Ley 3/2009, de montes de Castilla y León, en cuanto establece excepciones a la prohibiciones del art. 50 de la Ley 43/2003, de montes, y ello partiendo del dato de que la ley estatal permite a las Comunidades Autónomas el cambio de uso forestal cuando venga motivado por razones de interés general, que son precisamente las que motivan la aprobación de la Ley 6/2010. Por otro lado, se considera también que la Ley 6/2010 se dicta legítimamente, en ejercicio de una competencia exclusiva como es la de ordenación del territorio, por lo que no existe invasión competencial alguna.

Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., concluye solicitando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único y la disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a la ejecución de sentencias, previsto en el art. 24.1 CE, así como del art. 149.1.23 CE.

La STC 162/2014, de 7 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1511-2011), afirmó que la citada Ley 6/2010 en su totalidad contradice de un modo insalvable la base estatal establecida en el art. 50.1 de la Ley de montes 43/2003, de 21 de noviembre, en su redacción reformada por Ley 10/2006, de 28 de abril, y, en consecuencia, vulnera el art. 149.1.23 CE, por lo que la declara en el fallo inconstitucional y nula.

En la Sentencia citada se señala literalmente en el fundamento jurídico 5 (párrafos 4, 5 y 6):

“En este supuesto concreto la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia en materia de ordenación del territorio sobre unos terrenos que se vieron afectados por un incendio en 1999. Así, se confirma en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, donde se reafirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.”

Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional “Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski” sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado.

Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

De este modo, la norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ha sido expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional. Ello impone apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional (por todas, SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único; 140/2013, de 3 de junio, FJ único; y 109/2014, de 7 de abril, FJ 2), la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1287-2011 por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 254/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:254A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 1288-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 4 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, al que se adjuntaba testimonio de la pieza de ejecución definitiva núm. 27-2010, del procedimiento ordinario 65-2007.

La documentación aportada incluye el Auto de 4 de febrero de 2011, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a la ejecución de sentencias, previsto en el art. 24.1 CE, así como por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, se dictó, en fecha 9 de enero de 2009, Sentencia estimatoria en el recurso contencioso-administrativo (procedimiento ordinario 65-2007) interpuesto por la representación de la asociación Ecologistas en Acción de Valladolid, contra el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 24 de enero de 2007, por el que se concede licencia ambiental y licencia municipal de obras para la construcción de una pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, acuerdo que se anula por no ser conforme a derecho.

Los motivos tenidos en cuenta para la anulación del acuerdo son sustancialmente la vulneración del trámite de información pública y del art. 50.1 de la Ley de montes.

b) Frente a la anterior resolución, el Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid) interpuso recurso de apelación, que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 19 de abril de 2009.

c) En fecha 19 de octubre de 2010, la representación del Ayuntamiento de Tordesillas promueve incidente de inejecución de sentencia por imposibilidad legal, al amparo del art. 105.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), como consecuencia de la promulgación de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del complejo de ocio y aventura Meseta Ski. En el posterior trámite de audiencia, la representación de la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., interesa que se solicite la imposibilidad legal de la ejecución de la Sentencia, y la representación de la asociación de Ecologistas en Acción de Valladolid interesa el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Ley 6/2010.

d) Mediante providencia de 13 de diciembre de 2010, de conformidad con lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal, para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE), en relación con el art. 117.3 CE, que atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, a los Jueces y Tribunales determinados en las leyes, y con el art. 118 CE, que establece la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como la de prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Asimismo, en cuanto que parte de la zona afectada por la instalación de la pista de esquí seco fue afectada por un incendio ocurrido en el año 1999, se plantea la posibilidad de que el artículo único de la Ley 6/2010, pueda vulnerar el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, y, con ello, el art. 149.1.23 CE, así como el art. 92 de la Ley 3/2009, de montes de Castilla y León.

e) El Ministerio Fiscal emitió informe en el que considera que concurren los requisitos formales y sustanciales para proceder a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad. La asociación Ecologistas en Acción de Valladolid interesa el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad; y el Ayuntamiento de Tordesillas y la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., interesan que se declare, en cambio, impertinente el planteamiento de la cuestión.

f) Mediante providencia de 11 de enero de 2011, por el órgano judicial se acuerda oír nuevamente a las partes para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en base a los motivos expuestos por la representación de la Asociación de ecologistas en acción de Valladolid, en relación con la vulneración del principio de igualdad (art.14 CE); vulneración del principio de autonomía local (art. 140 CE); vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (arts. 9 y 23 CE); vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley; y vulneración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE); y del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)

Evacuando el anterior trámite de audiencia, el informe del Ministerio Fiscal considera que concurren los requisitos formales y sustanciales para la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto a la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos. El Ayuntamiento de Tordesillas y la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., interesan que se declare, por el contrario, la no pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El 4 de febrero de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid dictó Auto promoviendo la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos que seguidamente se detallan.

La Ley 6/2010 al posibilitar la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto regional y para su puesta en funcionamiento, supone que la construcción ejecutada quede legalizada y que la actividad pueda desarrollarse, que es precisamente lo que impide la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo, al haber anulado el acto administrativo por el que se concede la licencia ambiental y licencia municipal de obras para dicha construcción.

Se afirma en el Auto que la constitucionalidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, sobre la que se suscitan dudas en cuanto a su artículo único, es relevante para resolver el incidente de ejecución de sentencia, pues, en cuanto supone la inmediata aptitud para la ejecución de la obras proyectadas y para la puesta en funcionamiento de la infraestructura, de despejarse las dudas de constitucionalidad en sentido favorable a la norma de rango legal, habría motivo para declarar la existencia de causa de inejecución de la Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo.

Las dudas de constitucionalidad se plantean por el hecho de que la norma cuestionada establece una regulación *ad causam* y con incidencia directa en una situación que ha sido establecida por los órganos jurisdiccionales, mediante una sentencia dictada en unos términos que ahora la norma pretende obviar. La Ley 6/2010 no prevé un régimen jurídico aplicable para una generalidad de proyectos, sino que establece un régimen jurídico para un proyecto concreto, el complejo de ocio y aventura antes citado, en el que concurre la circunstancia de que una resolución jurisdiccional impide que pueda desarrollarse en el emplazamiento seleccionado.

Alega el órgano judicial que la ley cuestionada, en su exposición de motivos, justifica la aprobación del proyecto a través de una norma de rango legal en el desarrollo económico de la zona rural donde se enclava, lo que implica atraer nuevas inversiones, fomento de la equidad territorial y la cohesión social, creación de puestos de trabajo, incidencia supramunicipal y efecto dinamizador. A su juicio, los motivos expuestos no reflejan la existencia de un interés público, pues no evidencian que reporten un beneficio general para la comunidad, por lo que la finalidad con que se dicta la norma autonómica cuestionada no es suficiente y el interés que tutela no coincide con el tutelado por la sentencia, que se refiere al valor forestal y paisajístico que representa el suelo en que se emplaza el proyecto y su regeneración.

La Constitución española reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, pero también es indudable la existencia de determinados límites, entre ellos los que derivan del art. 24.1 CE. No tiene cabida en el texto constitucional aquella ley cuyo efecto sea el de sacrificar de forma desproporcionada el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el amparado por el fallo a ejecutar.

La aprobación del proyecto a través de una ley como proyecto regional, es evidente que persigue como objetivo lograr que la ejecución de las obras proyectadas y la puesta en funcionamiento del complejo en un emplazamiento concreto no pueda ser fiscalizada por los órganos de la jurisdicción. La exposición de motivos de la Ley no justifica que el desarrollo económico de la zona no pueda producirse mediante la instalación de otras actividades o la selección de otro emplazamiento, por lo que no se tutela propiamente el desarrollo económico de la zona rural sino el mantener el emplazamiento concreto ya seleccionado, haciendo ilusorio el contenido de la Sentencia y vulnerando el art. 24.1 CE, derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

El Auto plantea también la posibilidad de que el artículo único de la Ley 6/2010 pueda vulnerar el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, y con ello el art. 149.1.23 CE, así como la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2009, de 26 de abril, de montes, en su art. 92. La Ley 6/2010, al disponer la inmediata aptitud para la ejecución de las obras proyectadas y para su actividad posterior y puesta en funcionamiento, está autorizando un cambio del uso forestal de un monte afectado por un incendio hace menos de treinta años, sin que se haya apreciado la existencia de alguno de los supuestos de excepcionalidad contemplados en el art. 50 de la Ley 43/2003, de montes. Así las cosas, la Ley 6/2010 tiene como efecto un cambio de uso de los terrenos, cambio que prohíbe la Ley 43/2003, pues hace menos de treinta años que los terrenos fueron afectados por el incendio, y el cambio de uso forestal no estaba previsto con anterioridad al incendio forestal en un instrumento de planeamiento ni en una directriz de política agroforestal. La competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de montes no legitima para dictar una ley que, como efecto, suponga el desconocimiento de lo dispuesto en una norma estatal básica, siendo éste el efecto que produce el artículo único de la Ley 6/2010.

A la vista de todo lo expuesto, se estima procedente elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias (art. 24.1 CE), así como por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, por providencia de 17 de mayo de 2011, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, deferir, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión, así como dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a la Junta de Castilla y León y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo se acordó comunicar la admisión al órgano judicial proponente a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. En la misma providencia se acordó por el Tribunal publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

5. El Presidente del Senado, mediante escrito que tuvo entrada el 1 de junio de 2011 en el Registro General del Tribunal, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Director de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en escrito de 6 de junio de 2011, solicitó prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. La Sala Segunda de este Tribunal, en fecha 7 de junio, acordó no haber lugar a la prórroga solicitada, conforme a lo dispuesto en el art. 37.3 LOTC.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 13 de junio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en el proceso, y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 13 de junio de 2011, en el que afirma que el juicio de relevancia efectuado se estima correcto, y considera que los preceptos cuestionados entrañan una vulneración del art. 24.1 CE, coincidiendo con lo alegado por esa representación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1511-2011, en donde se afirmó que la Ley 6/2010 viene a impedir el despliegue de la normal eficacia del fallo judicial dictado en vía contencioso-administrativa. En este contexto, se citan tanto la doctrina constitucional (por todas, SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 9; y 312/2006, de 8 de noviembre, FFJJ 4 y ss.) como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todas, SSTEDH de 28 de octubre de 1999, caso *Zielinski, Pradal, González y otros*; 27 de abril de 2004, caso *Gorraiz Lizarraga y otros c. España*; 6 de octubre de 2005, caso *Draon c. FranciaMaurice c. Francia*; 11 de abril de 2006, caso *Cabourdin c. Francia*; y 23 de julio de 2009, caso *Joubert c. Francia*) que exigen una relación razonable de proporcionalidad en la intervención del legislador, que no conduzca a un sacrificio excesivo de los derechos e intereses judicialmente tutelados. Además, se estima que resulta igualmente infringida la cláusula constitucional del control jurisdiccional de la Administración (art. 106 CE).

Se afirma también por el Abogado del Estado que, constituyendo el complejo de ocio “Meseta Ski” una actividad de todo punto incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal del suelo en el que se emplaza dicho proyecto, al impedir que el mismo pueda llegar a alcanzar el potencial forestal arbolado que poseía antes del incendio ocurrido en 1999, el artículo único de la Ley 6/2010 se halla en abierta contradicción con la legislación básica estatal, que prohíbe el cambio de uso forestal antes del transcurso de treinta años.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia estimatoria de la cuestión, declarando inconstitucional y nulo el precepto cuestionado.

9. El Letrado de la Junta de Castilla y León presentó su escrito de alegaciones en 15 de junio de 2011, en el que, en primer lugar, alega la posible inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que la Ley 6/2010 no es determinante del fallo en la parte que se cuestiona, puesto que su contenido no constituye más que una mera constatación de los efectos que se producen en el proyecto del que se trata por aplicación de otra ley anterior (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio), cuya constitucionalidad no se ha puesto en tela de juicio, y cuya aplicación conduciría por sí misma a resolver el incidente de imposibilidad legal de ejecución de la Sentencia en sentido favorable a la pretensión formulada en el mismo por la Administración demandada.

Además, y con carácter subsidiario, el Letrado de la Junta de Castilla y León alega que la Ley 6/2010 no vulnera el art. 24.1 CE, siendo de aplicación la doctrina recogida en las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, y 312/2006, de 8 de noviembre, que desestiman las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos judiciales que habían anulado determinadas actuaciones administrativas sobre la base de un específico régimen jurídico que resultó posteriormente modificado por sendas leyes de las respectivas Comunidades Autónomas, por lo que no se vulnera el citado derecho fundamental por la mera modificación del régimen jurídico en que se amparó el acto administrativo que resultó judicialmente anulado bajo el régimen jurídico anterior. Afirma asimismo el Letrado de la Junta de Castilla y León que no se produce una vulneración de la legislación básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.23 CE, en cuanto la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, no puede servir de canon de enjuiciamiento en este proceso; y que la Ley 6/2010 no contiene declaración alguna que contravenga la prohibición establecida en el art. 50 de la Ley 43/2003.

Concluye el Letrado autonómico con el suplico de que se inadmita la presente cuestión de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, se desestime la misma.

10. En escrito registrado en fecha 16 de junio de 2011, la representación procesal de la Sociedad provincial de desarrollo de Valladolid, S.A., se persona en el presente procedimiento y solicita la puesta de manifiesto de las actuaciones y concesión de plazo para formular alegaciones.

En fecha 20 de junio de 2011, la Sala Segunda de este Tribunal acuerda tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad y, conforme establece el art. 37.2 LOTC, concederle plazo de quince días para que formule alegaciones, condicionado a que, en dicho plazo, presente poder original para pleitos que acredite su representación, bajo apercibimiento de tenerla por decaída en su derecho a personarse y formular alegaciones. En posterior escrito de fecha 4 de julio, y en atención al citado requerimiento, la mencionada Sociedad manifiesta que acompaña el poder general para pleitos acreditativo de dicha representación, solicitando que se una testimonio de él a la cuestión de inconstitucionalidad 1287/2011, donde también se lo han requerido.

11. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 28 de junio de 2011, en el que analiza, en primer término, la observancia de los presupuestos procesales exigibles para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en especial la observancia del trámite de audiencia. Señala al respecto que son dos las providencias dictadas por el órgano judicial por las que se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, a los efectos del art. 35.2 LOTC, y que el objeto de la posible cuestión de inconstitucionalidad ha sido debidamente especificado por el Juzgado y ello ha permitido a ese Ministerio y a las partes personadas presentar sus escritos en el sentido que han tenido por conveniente, por lo que, en lo que se refiere al trámite previo de audiencia, no se advierte ninguna irregularidad con alcance suficiente para acordar la inadmisión de la cuestión. Tampoco se aprecia la falta de condiciones procesales en la justificación del requisito de aplicabilidad de la norma, toda vez que la resolución del incidente de inejecución de sentencia por imposibilidad legal del art. 105.2 LJCA trae causa de la ley autonómica, la cual se ha convertido en obstáculo a la ejecución de la resolución judicial firme por habilitar normativamente lo que los órganos judiciales han considerado nulo por su contradicción con la normativa urbanística y de montes. Asimismo se considera cumplido el juicio de relevancia, desde el momento en que por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo se han explicitado los argumentos por lo que considera que la resolución del incidente de inejecución de la Sentencia depende de la validez o no del artículo único y la disposición adicional única de la Ley de la Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventuras Meseta Ski”.

Entendiendo por tanto que no concurren óbices procesales, el Fiscal General del Estado se adentra en el examen de fondo de la cuestión, y tras recordar la doctrina constitucional en materia de ejecución de sentencias, afirma que la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, habilita a las Cortes autonómicas para la aprobación de planes regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de la Comunidad y es en uso de esa competencia que se ha aprobado el proyecto mencionado, sustituyendo al órgano administrativo que conforme a dicha normativa (art. 20) es el encargado de aprobar este tipo de proyectos de carácter regional. Ahora bien, como ha señalado la doctrina constitucional, el legislador, en su función legislativa, está sometido a límites y, en este caso, el que podría derivar del art. 24.1 CE, en concreto, el respeto debido al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, que podría ser desconocido cuando, con posterioridad a las mismas, se dicta una norma legal que se convierte en un hecho obstativo para la ejecución del fallo judicial (STC 73/2000, FJ 11).

A la vista de lo anterior, considera el Fiscal General del Estado que procede ponderar los intereses tutelados por la Ley autonómica y los amparados por la Sentencia, y si el interés tutelado por la Ley sacrifica de manera desproporcionada el que tutela el fallo judicial, cabría estimar que la ley sería contraria al art. 24.1 CE.

A estos efectos, recuerda el Fiscal que la Ley 6/2010, según afirma su exposición de motivos, tiene como finalidad reforzar el desarrollo económico de la zona rural donde se enclava el proyecto y fomentar un modelo basado en la equidad territorial y en la cohesión social; el interés de la Sentencia judicial firme vendría representado por el cumplimiento de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, asegurar la participación ciudadana para dotar de transparencia al proceso por el que se autorizó el uso excepcional del suelo, y el respeto a la protección y restauración del medio ambiente, así como el valor paisajístico del suelo y su regeneración.

Las Cortes autonómicas han procedido a legislar para un supuesto concreto y, como ha señalado este Tribunal (STC 166/1986), el ejercicio de la potestad legislativa en estos supuestos de leyes “singulares” tiene una serie de límites, como sería el principio de igualdad, que en este caso no se cuestiona, y la concurrencia de esos supuestos excepcionales justificados por su extraordinaria transcendencia y complejidad, no remediables por los mecanismos de los que dispone la administración ni por los instrumentos normativos ordinarios. En el supuesto examinado, el legislador autonómico justifica la norma legal en razones de índole económica, pero nada dice sobre la existencia de la excepcional relevancia que el proyecto regional supone para el desarrollo económico o social de la comunidad castellano-leonesa, por lo que no aparece que sean razones de extraordinaria importancia las que justifican la declaración del proyecto regional de ocio y aventuras “Meseta Ski”, y, en ausencia de este requisito, la aprobación del plan regional debió corresponder al órgano administrativo, como denuncia el propio órgano judicial.

La consecuencia de lo anterior, a juicio del Fiscal General del Estado, es que la norma autonómica desprotege, desde el punto de vista medioambiental, la zona donde se ubica el monte afectado por la norma, ignorando su valor forestal y paisajístico, y supone que la finalidad de protección del suelo rústico donde se enclava el proyecto es ignorada por la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona. Ello implica que no se produciría una adecuada armonía entre la utilización racional de los recursos naturales y la protección de la naturaleza (STC 64/1982), pues la ley no ha justificado el emplazamiento que tantas dudas de legalidad ofrece, cuando, además, existen en la zona lugares similares al escogido para emplazar el proyecto y se da la posibilidad de desarrollar otros proyectos de índole económico social que respetaran la naturaleza y características del suelo sobre el que se asentaría el proyecto de ocio.

A juicio del Fiscal General del Estado, de la ponderación de los intereses en conflicto, cabría concluir que existe una desproporción entre el interés encarnado por la norma autonómica y el interés representado por el fallo judicial firme, lo que supone una lesión del art. 24.1 CE en su vertiente de derecho a la ejecución de la resoluciones judiciales, dado que la Ley 6/2010 se ha convertido en un impedimento legal para la ejecución de la Sentencia firme, y que la opción del legislador autonómico al promulgar la Ley ha sido desconocer y obviar el pronunciamiento judicial que declaraba los obstáculos que según la normativa legal sobre la materia impedían la ejecución del proyecto, removiendo dichos impedimentos legales y procedimentales, al declarar la inmediata aptitud para la ejecución del mismo.

En cuanto a la segunda causa de inconstitucionalidad alegada, la vulneración de la legislación básica de montes, representada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, reformada por Ley 10/2006, de 28 de abril, afirma el Fiscal General del Estado que el artículo único de la Ley 6/2010, en cuanto habilita al desarrollo del proyecto, supone destinar el suelo a un uso distinto del forestal, supuesto prohibido por la normativa estatal, circunstancia ésta que también prohíbe la propia normativa autonómica, por lo que se produce una vulneración de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE.

Concluye el Fiscal General del Estado señalando que procede declarar la inconstitucionalidad del artículo único y disposición adicional única de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, por vulneración del art. 24.1 CE, por no respetar el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de ejecución de la sentencias, y del art. 149.1.23 CE, por desconocer la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica de montes, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mismos.

12. En fecha 14 de julio de 2011 se presentaron alegaciones por la Sociedad provincial de desarrollo de Valladolid, S.A., en las que se viene a señalar que en el presente caso concurre un supuesto de imposibilidad legal de ejecución de la Sentencia, que no puede ser tildada de inconstitucional, por cuanto responde a una decisión del legislador razonable y motivada, para la que dispone de plena competencia dada la efectiva concurrencia del interés general en la obra y la necesidad de ponderar los distintos bienes en conflicto en la zona. En la valoración entre el interés medioambiental y el desarrollo social y económico que representa una obra de interés general, el legislador entiende que debe prevalecer este último y esa decisión forma parte del ámbito legítimo de opción del legislador.

Se señala por la Sociedad que, a su juicio, no existe ningún titular de derecho perjudicado por la ley, ni existe derecho subjetivo alguno de carácter moral o patrimonial que sufra perjuicio por la inejecución en sus términos de la Sentencia, y que la cuestión que se ventila tiene un carácter puramente objetivo, que es la determinación del equilibrio de intereses en materia de medio ambiente y desarrollo económico y social. A juicio de la misma, es conforme con la Constitución que la ejecución de la Sentencia pueda verificarse de distintos modos y es perfectamente constitucional la imposibilidad jurídica y material de ejecución, cuando se produce una alteración sobrevenida del marco jurídico de referencia.

El derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquél en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, por lo que tal derecho viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación, y ello aun cuando sea posterior al dictado de la sentencia a ejecutar.

Según la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., la Ley no incurre en la ausencia de justificación que denuncia el Juez proponente, y que la norma dé más valor a la dinamización de la zona que al valor del suelo o la regeneración del suelo forestal objeto de incendio trae causa del escaso valor ambiental del terreno afectado y la legítima elección del legislador entre dos actuaciones dignas de protección; se afirma asimismo que el complejo de ocio y aventura Meseta Ski supone un impacto ambiental de muy pequeña magnitud, pues no afecta a ninguna zona especialmente sensible y que la superficie afectada por la actuación no forma parte de ninguno de los hábitats naturales de interés comunitario; los terrenos forestales afectados no han merecido la consideración de monte de utilidad pública ni ninguna otra figura legal de especial protección ambiental.

Señala asimismo la Sociedad personada que si bien la Ley estatal de montes en su art. 50 establece una protección de los suelos incendiados, la modificación operada por el citado precepto entró en vigor en 2006, en tanto que el incendio se produjo en el año 1999, por lo que, como expresamente señala su exposición de motivos, su voluntad era evitar en el futuro, la propagación de incendios con espurias finalidades de recalificación.

Se afirma pues que la ley 6/2010 es conforme con el orden constitucional pues, dado que en el auto de planteamiento no se ha alegado que el nuevo régimen establecido sea arbitrario en sí mismo, ni tampoco que la actuación deteriore gravemente el medio ambiente, forzoso será admitir que en dicho régimen está presente el equilibrio de intereses generales, lo que excluye que se pueda apreciar la existencia de una manifiesta desproporción entre los intereses en conflicto y, en consecuencia, que la norma incurra en inconstitucionalidad por vulneración del art. 24.1 en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

Finalmente considera la Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., que la declaración de una actuación como proyecto regional puede inscribirse dentro de las facultades excepcionales contempladas en el art. 92 de la Ley 3/2009, de montes de Castilla y León, en cuanto establece excepciones a la prohibiciones del art. 50 de la Ley 43/2003, de montes, y ello partiendo del dato de que la ley estatal permite a las Comunidades Autónomas el cambio de uso forestal cuando venga motivado por razones de interés general, que son precisamente las que motivan la aprobación de la Ley 6/2010. Por otro lado, se considera también que la Ley 6/2010 se dicta legítimamente, en ejercicio de una competencia exclusiva como es la de ordenación del territorio, por lo que no existe invasión competencial alguna.

Sociedad de desarrollo de Valladolid, S.A., concluye solicitando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta Ski”, por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho a la ejecución de sentencias, previsto en el art. 24.1 CE, así como del art. 149.1.23 CE.

La STC 162/2014, de 7 de octubre, afirmó que la citada Ley 6/2010 en su totalidad contradice de un modo insalvable la base estatal establecida en el art. 50.1 de la Ley de montes 43/2003, de 21 de noviembre, en su redacción reformada por Ley 10/2006, de 28 de abril, y, en consecuencia, vulnera el art. 149.1.23 CE, por lo que la declara en el fallo inconstitucional y nula.

En la Sentencia citada se señala literalmente en el fundamento jurídico 5 (párrafos 4, 5 y 6):

“En este supuesto concreto la Comunidad Autónoma ha ejercido su competencia en materia de ordenación del territorio sobre unos terrenos que se vieron afectados por un incendio en 1999. Así, se confirma en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valladolid, de 14 de diciembre de 2009, donde se reafirma la anulación del cambio de uso forestal de los terrenos de la pista de esquí de Tordesillas. En esta Sentencia se destaca la existencia sobre el proyecto litigioso de diversas resoluciones judiciales, entre ellas, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 22 de febrero de 2008, que había estimado anteriormente que dicho cambio de uso no era posible a tenor del art. 50 de la Ley de montes, y había anulado el acuerdo de la Junta de gobierno local del Ayuntamiento de Tordesillas, de 4 de octubre de 2006, por el que se resolvía conceder la autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de la pista de esquí seco en la entidad local menor de Villavieja del Cerro, por desconocimiento del art. 50 de la Ley de montes. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 28 de mayo de 2009, vino a confirmar la de 22 de febrero de 2008, desestimando el recurso de apelación interpuesto contra la misma, relacionando hasta cuatro motivos para apoyar la afirmación de la Sentencia apelada sobre el desconocimiento que el acto impugnado entraña del art. 50 de la Ley de montes.”

Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional “Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski” sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado.

Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”.

De este modo, la norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ha sido expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional. Ello impone apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional (por todas, SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único; 140/2013, de 3 de junio, FJ único; y 109/2014, de 7 de abril, FJ 2), la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1288-2011 por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 255/2014, de 22 de octubre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:255A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1322-2013, promovido por Zarraluqui, Abogados de familia, S.L., en proceso pleito civil.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de marzo de 2013, el Procurador de los Tribunales don Francisco J. Pomares Ayala, en nombre y representación de Zarraluqui, Abogados de Familia, S.L., interpuso demanda de amparo contra el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2013, por el que se desestima el recurso de queja núm. 236-2012, dando lugar al presente recurso de amparo, sobre cuya admisibilidad debe conocer la Sección Primera de este Tribunal.

2. De conformidad con el acuerdo de 26 de junio de 2013, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se dispone la composición de las Salas y Secciones del Tribunal Constitucional (“Boletín Oficial del Estado” de 27 de junio de 2013), a partir de la referida fecha la Sección Primera, presidida por el Presidente del Tribunal, está integrada por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos (art. 1.2).

3. Mediante escrito de 15 de septiembre de 2014 el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de amparo por entender que concurría la causa 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por haber formado parte, en su condición de Magistrado de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, del órgano judicial que acordó la resolución impugnada en el presente recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan Antonio Xiol Ríos, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado, en atención a haber formado parte del órgano judicial que dictó la resolución impugnada en amparo, está incurso en la causa 11 del art. 219 LOPJ.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos en el recurso de amparo núm. 1322-2013 y apartarle definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 256/2014, de 22 de octubre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:256A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 4514-2013, promovido por don Pablo Revuelta Mínguez en pleito civil.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 16 de julio de 2013, el Procurador don Ángel Francisco Codosero Rodríguez en nombre de don Pablo Revuelta Mínguez manifestaba su voluntad de interponer recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012 que declara no haber lugar el recurso de casación núm. 691-2010, solicitando se le nombrara nuevo Letrado de los del turno de oficio, siendo designado el Letrado don Julio Rodríguez Fernández.

2. En fecha de 12 de noviembre de 2013 ambos profesionales presentaron la correspondiente demanda de amparo.

3. De conformidad con el acuerdo de 26 de junio de 2013, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se dispone la composición de las Salas y Secciones del Tribunal Constitucional (“Boletín Oficial del Estado” de 27 de junio de 2013), a partir de la referida fecha la Sección Primera, presidida por el Presidente del Tribunal, está integrada por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos (art. 1.2).

4. Mediante escrito de 25 de septiembre de 2014, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de amparo por entender que concurría la causa 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por haber formado parte, en su condición de Magistrado de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, del órgano judicial que acordó la resolución impugnada en el presente Recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan Antonio Xiol Ríos, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado, en atención a haber formado parte del órgano judicial que dictó la resolución impugnada en amparo, está incurso en la causa 11 del art. 219 LOPJ.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos en el recurso de amparo núm. 4514-2013 y apartarle definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 257/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:257A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 2915-2014, promovido por don Ricardo González Torres en pleito civil.

Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por modificación de la norma. Proceso de ejecución hipotecaria. Recurso de apelación civil.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 8 de mayo de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Laura Lozano Montalvo, en representación de Ricardo González Torres y bajo la asistencia del letrado don Roberto Jimeno Bernad, interpuso demanda de amparo contra el Auto dictado por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia, en fecha 24 de marzo de 2014, en cuya virtud fue desestimado el recurso de queja contra la inadmisión del recurso de apelación, que fue acordada por Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 27 de Valencia, de fecha 14 de enero de 2014, en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1080-2012.

2. En la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la igualdad de las partes en su faceta relativa a la igualdad de armas procesales (art. 14 CE). En síntesis, el demandante sostiene que las resoluciones judiciales combatidas vedaron la posibilidad de interponer recurso de apelación contra el Auto, de fecha 20 de noviembre de 2013, en cuya virtud se acordó la desestimación parcial de la oposición a la ejecución hipotecaria, en la cual la parte ejecutada invocó la existencia de cláusulas abusivas.

3. Por providencia de fecha 11 de septiembre de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo. Por resolución de la misma fecha se resolvió incoar la pieza de suspensión, conforme a lo establecido en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), confiriéndose traslado por tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre la suspensión interesada.

4. Mediante escritos presentados en fecha 18 de septiembre de 2014, tanto el Ministerio Fiscal como el demandante de amparo interesaron la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1080-2012, del Juzgado de Primera Instancia núm. 27 de Valencia.

5. Por providencia de fecha 25 de septiembre de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal acordó lo siguiente:

“El pasado 7 de septiembre entró en vigor el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, cuya disposición transitoria cuarta, que es aplicable a los procedimientos de ejecución en curso a la entrada en vigor de la referida norma, confiere a las partes ejecutadas la posibilidad de interponer recurso de apelación dentro del plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de la norma, contra el auto desestimatorio a que se refiere el art. 695.4 LEC, basado en la existencia de causas de oposición previstos en el apartado 4º del art. 695.1 LEC.

Visto el objeto del presente recurso de amparo y teniendo en cuenta que, mediante la referida Disposición Transitoria, el legislador ha habilitado un cauce para el planteamiento del recurso de apelación en los supuestos referidos en el párrafo anterior, que es susceptible de ser interpuesto en el procedimiento judicial por el demandante de amparo, la Sala ha acordado conceder a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo de tres días, con arreglo a lo dispuesto en el art. 84 LOTC, para que aleguen lo que consideren pertinente acerca de la eventual pérdida de objeto del recurso o, en su caso, formulen el desistimiento del recurso interpuesto.”

6. Por escrito presentado el día 2 de octubre de 2014, el demandante formuló alegaciones en relación con el traslado que le fue conferido. En síntesis, afirma que, al amparo de lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley antes referenciado, en el presente caso cabría interponer recurso de apelación contra la resolución parcialmente desestimatoria de la oposición a la ejecución. Por ello, entiende que resultaría adecuado que este Tribunal dictara una resolución que declarase la conclusión del procedimiento de amparo por falta de causa, si bien deja constancia de su voluntad de no desistir del recurso de amparo, hasta en tanto no se produzca la admisión a trámite del recurso de apelación que se propone interponer.

7. Mediante escrito de alegaciones de fecha 13 de octubre de 2014, el Fiscal presentó sus alegaciones. Tras compendiar las actuaciones realizadas en el presente recurso, el Fiscal analiza las modificaciones habidas en el art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), concretamente desde la reforma operada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, norma esta cuya finalidad consiste en adaptar el referido precepto a la doctrina asentada en la reciente STJUE de 17 de julio de 2014.

Conforme al tenor de la modificación legislativa llevada a cabo, el Fiscal estima que la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 11/2014 es aplicable al procedimiento judicial del que trae causa el presente recurso de amparo, puesto que en el referido procedimiento cabe interponer recurso de apelación frente al Auto que desestimó la oposición al despacho de ejecución, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la referida norma, habida cuenta de que la oposición se fundó en la concurrencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario y el procedimiento no ha culminado con la puesta a disposición del inmueble a favor de un tercer adquiriente.

Finalmente, el Fiscal considera que el presente recurso de amparo “ha sobrevenido prematuro”, toda vez que el legislador ha habilitado un cauce en la jurisdicción ordinaria para entablar recurso de apelación frente a la desestimación de la oposición a la ejecución hipotecaria y, por ello, ha de entenderse reparada la lesión constitucional denunciada por los demandantes. En fin, por las razones expuestas interesa el archivo del presente proceso de amparo por pérdida sobrevenida de objeto.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos ATC 215/2014, de 8 de septiembre, que a su vez cita los AATC 6/2013 de 14 enero, 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia. De este modo, como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales”

También hemos afirmado que “[c]onstituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, y 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5). (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso” (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. El párrafo primero del art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) establece, según redacción dada por la disposición final tercera del Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, que “contra el Auto que ordene el sobreseimiento de la ejecución, la inaplicación de una cláusula abusiva o la desestimación de la oposición por la causa prevista en el apartado 1.4 anterior, podrá interponerse recurso de apelación. A su vez, la disposición transitoria cuarta de la citada norma prevé, en su apartado segundo, que “[e]n todo caso, en los procedimientos de ejecución en curso a la entrada en vigor de este real decreto-ley en los que se hubiere dictado el auto desestimatorio a que se refiere el párrafo primero del apartado 4 del art. 695 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por este real decreto-ley, las partes ejecutadas dispondrán de un plazo preclusivo de un mes para formular recurso de apelación basado en la existencia de causas de oposición previstas en el apartado 7 del art. 557.1 y en el apartado 4 del art. 695.1 de la ley de Enjuiciamiento Civil. Dicho plazo se computará desde el día siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley”.

A la vista de lo expuesto, hemos de convenir que, en efecto, se ha habilitado *ex lege* un cauce para que las partes ejecutadas puedan, en el ámbito de la ejecución hipotecaria, interponer recurso de apelación contra las resoluciones que desestimen la oposición a la ejecución, siempre que el motivo de esa oposición se sustente en la eventual concurrencia de las cláusulas abusivas a que se refiere el ordinal cuarto del párrafo primero del art. 695.1 LEC. Por otro lado, la disposición transitoria parcialmente transcrita confiere la posibilidad de recurrir en apelación a quienes, como acontece en el presente caso, sean parte ejecutada en un proceso de ejecución en curso, en el cual haya recaído la resolución desestimatoria a que se refiere el art. 695.4 LEC y el inmueble no haya sido puesto en posesión de un adquiriente conforme a lo previsto en el art. 675 LEC.

La facultad de recurrir en apelación que el legislador ha introducido, que incluso atañe los procedimientos en que se haya dictado resolución desestimatoria de la oposición a la ejecución, incorpora a la normativa procesal una vía de reparación de la lesión denunciada por los recurrentes, que era inexistente en el momento en que fue interpuesta la demanda de amparo. Este dato adquiere singular relevancia en orden a apreciar la pérdida sobrevenida de objeto, dado que la subsidiaridad es una característica esencial del recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

La extinción del presente recurso de amparo por desaparición sobrevenida de su objeto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 258/2014, de 22 de octubre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:258A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción, por pérdida de objeto, del recurso de amparo 3188-2014, promovido por Ignacius Cel, S.L., y doña Emilia Cortés Guardado en pleito civil.

Extinción del recurso de amparo: pérdida sobrevenida de objeto por modificación de la norma. Proceso de ejecución hipotecaria. Recurso de apelación civil.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 21 de mayo de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Ana Isabel Arranz Grande, en representación de Ignacius CEL, S.L., y de Emilia Cortés Guardado y bajo la asistencia del letrado don César Aguirre Donato, interpuso demanda de amparo contra el Auto de fecha 18 de febrero de 2014, dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Tarragona, en cuya virtud se desestimó la oposición a la ejecución hipotecaria, así como contra el Auto de fecha 8 de abril del 2014 que desestimó el incidente de nulidad. Ambas resoluciones fueron dictadas en la pieza de oposición a la ejecución hipotecaria núm. 169-2013 del referido Juzgado.

2. En la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la igualdad de las partes en su faceta relativa a la igualdad de armas procesales (art. 14 CE). En síntesis, los demandantes sostienen que las resoluciones judiciales combatidas vedaron la posibilidad de interponer recurso de apelación contra la desestimación de la oposición a la ejecución hipotecaria, en la cual la parte ejecutada invocó la existencia de cláusulas abusivas. Y ello a pesar de que la vista de oposición no fue grabada correctamente, circunstancia esta que fue denunciada en el incidente de nulidad ulteriormente desestimado por Auto de fecha 8 de abril de 2014.

3. Por providencia de fecha 11 de septiembre de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso de amparo. Por resolución de la misma fecha se resolvió incoar la pieza de suspensión, conforme a lo establecido en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, confiriéndose traslado por tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones sobre la suspensión interesada.

4. Mediante escritos presentados en fecha 18 de septiembre de 2014, tanto el Ministerio Fiscal como los demandantes de amparo interesaron la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 169-2013, del Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Tarragona.

5. Por providencia de fecha 25 de septiembre de 2014, la Sala Segunda de este Tribunal acordó lo siguiente:

“El pasado 7 de septiembre entró en vigor el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, cuya Disposición transitoria cuarta, que es aplicable a los procedimientos de ejecución en curso a la entrada en vigor de la referida norma, confiere a las partes ejecutadas la posibilidad de interponer recurso de apelación dentro del plazo de un mes a contar desde la entrada en vigor de la norma, contra el auto desestimatorio a que se refiere el art. 695.4 LEC, basado en la existencia de causas de oposición previstos en el apartado 4º del art. 695.1 LEC.

Visto el objeto del presente recurso de amparo y teniendo en cuenta que, mediante la referida Disposición Transitoria, el legislador ha habilitado un cauce para el planteamiento del recurso de apelación en los supuestos referidos en el párrafo anterior, que es susceptible de ser interpuesto en el procedimiento judicial por el demandante de amparo, la Sala ha acordado conceder a las partes personadas y al Ministerio Fiscal un plazo de tres días, con arreglo a lo dispuesto en el art. 84 LOTC, para que aleguen lo que consideren pertinente acerca de la eventual pérdida de objeto del recurso o, en su caso, formulen el desistimiento del recurso interpuesto.”

6. Por escrito presentado el día 2 de octubre de 2014, los demandantes formularon alegaciones en relación con el traslado que les fue conferido. En esencia, ratificaron la demanda interpuesta y reiteraron la solicitud de suspensión del procedimiento judicial, al considerar que la modificación legislativa antes indicada no satisface sus pretensiones. En síntesis, alegan que el recurso de apelación establecido por el Real Decreto-ley 11/2014 solamente prevé la apelación cuando concurran cláusulas abusivas, pero no para el resto de supuestos en cuya virtud las entidades bancarias pueden apelar, razón por la cual subsiste la discriminación entre las partes procesales. Por otro lado, considera que el cauce establecido por el legislador no permite que el recurso de apelación abarque todos los motivos de oposición que fueron invocados en la instancia y, finalmente, también aluden a la singularidad de la postura del Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Tarragona y al hecho de no poder incardinarse en el periodo transitorio establecido por la norma.

7. Mediante escrito de alegaciones de fecha 13 de octubre de 2014, el Fiscal presentó sus alegaciones. Tras compendiar las actuaciones realizadas en el presente recurso, el Fiscal analiza las modificaciones habidas en el art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), concretamente desde la reforma operada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, norma esta cuya finalidad consiste en adaptar el referido precepto a la doctrina asentada en la reciente STJUE de 17 de julio de 2014.

Conforme al tenor de la modificación legislativa llevada a cabo, el Fiscal estima que la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 11/2014 es aplicable al procedimiento judicial del que trae causa el presente recurso de amparo, puesto que en el referido procedimiento cabe interponer recurso de apelación frente al Auto que desestimó la oposición al despacho de ejecución, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la referida norma, habida cuenta de que la oposición se fundó en la concurrencia de cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario y el procedimiento no ha culminado con la puesta a disposición del inmueble a favor de un tercer adquiriente.

Finalmente, el Fiscal considera que el presente recurso de amparo “ha sobrevenido prematuro”, toda vez que el legislador ha habilitado un cauce en la jurisdicción ordinaria para entablar recurso de apelación frente a la desestimación de la oposición a la ejecución hipotecaria y, por ello, ha de entenderse reparada la lesión constitucional denunciada por los demandantes. En fin, por las razones expuestas interesa el archivo del presente proceso de amparo por pérdida sobrevenida de objeto.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todos ATC 215/2014, de 8 de septiembre, que a su vez cita los AATC 6/2013, de 14 enero, 43/1985, de 23 de enero, 243/2007, de 21 de mayo, 285/2008, de 22 de septiembre, y 287/2008, de 22 de septiembre), la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia. De este modo, como hemos declarado reiteradamente —así, STC 118/2007, de 21 de mayo, FJ 2— la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales.

También hemos afirmado que “[c]onstituyendo el recurso de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo (así, SSTC 40/1982, de 30 de junio, 32/1982, de 7 de junio, 151/1990, de 4 de octubre, 139/1992, de 13 de octubre, 57/1993, de 15 de febrero, 87/1996, de 21 de mayo, 257/2000, de 30 de octubre, y AATC 56/1983, de 16 de febrero, 287/1984, de 16 de mayo, 43/1985, de 23 de enero, 945/1985, de 19 de diciembre, y 258/1992, de 14 de septiembre), no cabe sino concluir, en principio, que éste carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal (por todos, ATC 156/2003, de 19 de mayo, FJ 5).” (ATC 286/2006, de 24 de julio, FJ 2). En todo caso conviene advertir que es preciso excluir todo automatismo en la respuesta, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso (STC 305/2000, de 11 de diciembre, FJ 9).

2. El párrafo primero del art. 695.4 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) establece, según redacción dada por la disposición final tercera del Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, que “contra el Auto que ordene el sobreseimiento de la ejecución, la inaplicación de una cláusula abusiva o la desestimación de la oposición por la causa prevista en el apartado 1.4 anterior, podrá interponerse recurso de apelación. A su vez, la Disposición transitoria cuarta de la citada norma prevé, en su apartado segundo, que ‘[e]n todo caso, en los procedimientos de ejecución en curso a la entrada en vigor de este real decreto-ley en los que se hubiere dictado el auto desestimatorio a que se refiere el párrafo primero del apartado 4 del art. 695 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por este real decreto-ley, las partes ejecutadas dispondrán de un plazo preclusivo de un mes para formular recurso de apelación basado en la existencia de causas de oposición previstas en el apartado 7º del art. 557.1 y en el apartado 4º del art. 695.1 de la ley de Enjuiciamiento Civil. Dicho plazo se computará desde el día siguiente a la entrada en vigor de este real decreto-ley’.”

A la vista de lo expuesto, hemos de convenir que, en efecto, se ha habilitado *ex lege* un cauce para que las partes ejecutadas puedan, en el ámbito de la ejecución hipotecaria, interponer recurso de apelación contra las resoluciones que desestimen la oposición a la ejecución, siempre que el motivo de esa oposición se sustente en la eventual concurrencia de las cláusulas abusivas a que se refiere el ordinal cuarto del párrafo primero del art. 695.1 LEC. Por otro lado, la disposición transitoria parcialmente transcrita confiere la posibilidad de recurrir en apelación a quienes, como acontece en el presente caso, sean parte ejecutada en un proceso de ejecución en curso, en el cual haya recaído la resolución desestimatoria a que se refiere el art. 695.4 LEC y el inmueble no haya sido puesto en posesión de un adquiriente conforme a lo previsto en el art. 675 LEC.

La facultad de recurrir en apelación que el legislador ha introducido, que incluso atañe los procedimientos en que se haya dictado resolución desestimatoria de la oposición a la ejecución, incorpora a la normativa procesal una vía de reparación de la lesión denunciada por los recurrentes, que era inexistente en el momento en que fue interpuesta la demanda de amparo. Este dato adquiere singular relevancia en orden a apreciar la pérdida sobrevenida de objeto, dado que la subsidiaridad es una característica esencial del recurso de amparo.

3. Las alegaciones formuladas por los recurrentes no empecen la argumentación anteriormente expuesta. Sean cuales fueran las causas de oposición invocadas en sede jurisdiccional, lo cierto es que el Auto de fecha 17 de febrero de 2014 desestimó la alegación relativa a la existencia de cláusulas abusivas; que el Auto de fecha 8 de abril corroboró la imposibilidad de entablar recurso de apelación contra el Auto anteriormente mencionado; y, por último, también debe señalarse que la argumentación del recurso de amparo y la justificación de la especial trascendencia constitucional se centró, esencialmente, en la desigualdad de armas procesales a que conducía la imposibilidad de interponer recurso de apelación, —pues así lo establecía la anterior redacción del art. 695.4 LEC— contra el Auto desestimatorio de la oposición basada en la concurrencia de cláusulas abusivas, incluso en un supuesto, como se afirma en la demanda, en que el acto de la vista de oposición fue grabado defectuosamente.

Por otra parte, hemos de señalar que a este Tribunal no le compete entrever cuál sería el criterio del órgano *ad quem* respecto de la dimensión objetiva del recurso de apelación estatuido en el art. 695.4 LEC, pues lo verdaderamente relevante, a los efectos de esta resolución, es que el referido precepto establece un medio de impugnación susceptible de ser utilizado por quienes vieron desestimada la oposición sustentada en la existencia de las cláusulas a que se ha hecho mención. Ello comporta que la decisión que finalmente se adopta, en relación con el presente caso, sea ajena a las consideraciones que los recurrentes exponen acerca de la insuficiencia del recurso estatuido por el legislador.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

La extinción del presente recurso de amparo por desaparición sobrevenida de su objeto y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil catorce.

AUTO 259/2014, de 28 de octubre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:259A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 3448-2011, promovido por don Justo Ruiz López y otras personas en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3556-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso 2547-2008.

Mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 14 de abril de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 3448-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 14 de abril de 2011, en el recurso de casación número 3556-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 3448-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil catorce.

AUTO 260/2014, de 28 de octubre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:260A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 5248-2013, promovido por Cuatrocapua, S.L., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Sentencia de 17 de julio de 2013 dictada por la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 2273-2012 interpuesto contra Sentencia de 30 de abril de 2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso núm. 474-2010.

Mediante escrito fechado el 28 de octubre de 2014 el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 2273-2012 del que trae causa el presente recurso de amparo núm. 5248-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219. 13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado intervino en representación del Ministerio Fiscal en el recurso de casación núm. 2273-2012 seguido en la Sección Séptima de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó la Sentencia de17 de julio de 2013, resolución que ha sido impugnada en el presente recurso de amparo núm. 5248-2013.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 5248-2013 apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil catorce.

AUTO 261/2014, de 29 de octubre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:261A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2737-2011, promovido por don Juan Antonio García-Faria del Corral y otra persona en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3234-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso 2480-2008.

Mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 31 de marzo de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 2737-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 31 de marzo de 2011, en el recurso de casación número 3234-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 2737-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintinueve de octubre de dos mil catorce.

AUTO 262/2014, de 30 de octubre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:262A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2228-2011, promovido por don Miguel Ausín González en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3787-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso 2801-2008.

Mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 10 de marzo de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 2228-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 10 de marzo de 2011, en el recurso de casación número 3787-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 2228-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a treinta de octubre de dos mil catorce.

AUTO 263/2014, de 30 de octubre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:263A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2741-2011, promovido por don Rogelio Matilla Gamazo y doña Ana Rosa Cortezón Martínez en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3251-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso 2143-2008.

Mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 31 de marzo de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 2741-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 31 de marzo de 2011, en el recurso de casación número 3251-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 2741-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a treinta de octubre de dos mil catorce.

AUTO 264/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:264A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 9138-2008, promovido por el Centro de Iniciativas para la Formación Agraria, S.A. (CIFASA), en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de noviembre de 2008 el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Cárdenas Porras, en nombre y representación de la entidad Centro de Iniciativas para la Formación Agraria S.A. (CIFASA), y bajo la dirección del Letrado don Valeriano Hernández-Tavera, interpuso recurso de amparo contra los artículos 2.4, 4.1 y 12 del Decreto de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 22/2004, de 2 de marzo, sobre admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos.

2. La Sala Primera del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó, mediante providencia de 17 de octubre de 2011, admitir a trámite la demanda; y el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de mayo de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí su conocimiento.

3. Por escrito de 31 de octubre de 2014, el Magistrado Excmo. Sr. don Antonio Narváez Rodríguez manifestó su voluntad de abstenerse en el presente recurso de amparo y todas sus incidencias, por entender que concurrían las causas establecidas en el artículo 219.13 y 16 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica 2/1979 (artículo 80), al haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la que trae causa el presente recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrado de este Tribunal, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado, al haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra la sentencia dictada en el recurso de casación 689-2005, está incurso en las causas de abstención establecidas en el artículo 219.13 y 16 LOPJ.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado Excmo. Sr. don Antonio Narváez Rodríguez en el recurso de amparo núm. 9138-2008 y apartarle definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 265/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:265A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Mantiene la suspensión acordada en el recurso de inconstitucionalidad 3552-2014, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. Voto particular.

Fundaciones bancarias. Principio de seguridad jurídica. Suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas: mantenimiento de la suspensión; ponderación de perjuicios.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 4 de junio de 2014 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. La citada Ley Foral 2/2014 se publicó en el “Boletín Oficial de Navarra” número 38, de 25 de febrero de 2014.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se acordase la suspensión de la aplicación de la Ley Foral recurrida.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta, tal y como se expone en la demanda, en que la Ley Foral vulnera las competencias del Estado *ex* art. 149.1. 6, 11 y 13 CE, porque sus previsiones son contrarias a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

2. Por providencia de 10 de junio de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso —4 de junio de 2014— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 20 de junio de 2014, el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de esa Cámara, en su reunión de 17 de junio de 2014, había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de junio de 2014, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en este procedimiento y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional, con fecha de 26 de junio de 2014, el Gobierno de Navarra comunica el acuerdo adoptado en sesión celebrada el día 18 de junio de 2014, en el que se da por enterado de la interposición y admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de julio, el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, presenta sus alegaciones en las que solicita se dicte Sentencia de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por extemporáneo y, de forma subsidiaria, dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad y se declare la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada. Asimismo, se solicita que transcurrido el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE y 30 LOTC, se dé trámite al Parlamento de Navarra para la evacuación de trámite de levantamiento o ratificación de la suspensión.

7. El Pleno, por providencia de 2 de septiembre de 2014, otorgó a las partes personadas —Abogado del Estado y Parlamento de Navarra— un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

8. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 2014, formuló alegaciones y solicitó el mantenimiento de la suspensión de la totalidad de la Ley Foral impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad, por los motivos que se exponen a continuación. Para fundamentar sus alegaciones sobre los perjuicios que conllevaría el levantamiento de la suspensión, el Abogado del Estado aporta un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, así como documentación relativa a la fundación Bancaria Caja Navarra entre la que se encuentran la Orden del Ministro de Economía y Competitividad por la que se acuerda aprobar los estatutos sociales de la fundación Bancaria Caja Navarra, los estatutos de la fundación, el pacto de accionistas de CaixaBank, S.A., de 1 de agosto de 2012, así como el certificado de que la referida fundación está inscrita en el Registro de fundaciones de Navarra.

Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes, añadiendo que, en realidad, lo que con más frecuencia ha de examinarse son las situaciones de hecho que previsiblemente puede provocar la aplicación de la norma impugnada, por lo que lo que ha de exigirse es que se razone suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en el caso de levantarse la suspensión.

Para acreditar los perjuicios que, al interés público y al interés general, conllevaría el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral, el Abogado del Estado parte de las razones por las que se ha impugnado la Ley Foral y que se concretan en lo siguiente: a) La Ley Foral ordena la conversión de las fundaciones especiales consecuencia de la transformación de cajas de ahorro en fundaciones ordinarias en todo caso, sin respetar la normativa estatal que prevé la conversión de dichas entidades en fundaciones ordinarias o bancarias, según sus características. b) el régimen jurídico y de control al que pretende someter la Ley Foral a estas entidades contraviene el régimen de funcionamiento y el régimen jurídico aplicable a las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

Partiendo de dicha premisa, el Abogado del Estado, con apoyo en un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, aduce la existencia de graves e irreparables perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014 tanto para el interés general como para el interés particular concretado en los efectos que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión puede tener en la entidad Caja de Navarra.

Desde la perspectiva del interés general, entiende el Abogado del Estado que la aplicación de la Ley Foral supondrá un perjuicio grave e irreparable ya que la misma ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las Cajas de Ahorro en fundaciones ordinarias, no bancarias lo que comporta que las disposiciones que establece en el ámbito organizativo y de control desactiven el nuevo modelo de las fundaciones bancarias basado en la profesionalización e independencia que constituye, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley 26/2013, la clave de la ordenación de estas entidades y una de las principales novedades que se introduce frente al régimen anterior. Se afirma que esta incidencia es particularmente intensa en el ámbito organizativo y que los órganos directivos de las fundaciones bancarias adoptan decisiones no solo en el ámbito de sus funciones benéfico-sociales sino también en la gestión de sus participaciones financieras en entidades de crédito. Finalmente, se pone de manifiesto que la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes e incompatibles para el mismo tipo de entidades, en el contexto de la renovación del sistema financiero español es de cumplimiento imposible para las entidades destinatarias de la norma y que la normativa autonómica bloquea la normativa básica estatal.

En segundo lugar, el Abogado del Estado aduce un perjuicio para el interés privado exponiendo que la Ley Foral afecta sólo a la fundación Caja Navarra y que, de acuerdo con la misma, tenía que haberse convertido en una fundación ordinaria. Sin embargo, dicha fundación se ha transformado en fundación bancaria el 27 de junio de 2014, a través de la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra y Orden del Ministro de Economía y Competitividad. En el informe del Ministerio de Economía y Competitividad se afirma que es la única fundación procedente de la transformación de las Cajas de Ahorro de Navarra que, por sus características, debía convertirse en fundación bancaria, ya que siempre que exista un pacto entre fundaciones que permita de forma conjunta cumplir los requisitos relativos a la transformación en fundación bancaria, las entidades que hayan concluido esos pactos habrán de convertirse en fundaciones bancarias, lo que sucede en este supuesto. Así se pone de manifiesto que existe un “Pacto de Accionistas” (que se aporta como documentación, como se ha señalado), entre Caja Navarra, Cajasol, Caja Canarias, Caja de Burgos, por un lado, y La Caixa, por otro, en tanto que accionistas de Caixa Bank. En virtud del clausulado de dicho pacto parasocial, La Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por el resto de las Cajas accionistas, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del consejo de administración.

De acuerdo con lo anterior, y en la medida en que la fundación especial Caja Navarra se ha convertido en fundación bancaria, en el caso de que se levantase la suspensión conllevaría a la actual fundación a una situación de imposible cumplimiento con el doble marco legal (básico estatal y de desarrollo autonómico) que habría de regular su actividad y estatus jurídico, pues debiera optar por transformarse en fundación ordinaria, de acuerdo con la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, y dotarse de una estructura de gobierno corporativo incompatible con los mandatos previstos en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre; o, mantener la actual naturaleza de fundación bancaria contraviniendo la regulación foral, con el riesgo último de que se considerasen, *ex* disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma.

Cualquiera de dichas alternativas se considera que produciría un manifiesto incumplimiento del ordenamiento estatal o foral y daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada. Por ello se aduce que no sólo se vulnera el principio de seguridad jurídica en abstracto sino que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal de acuerdo con el ordenamiento estatal, impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario. En definitiva, se alega que esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank).

Adicionalmente, se considera que se produciría *de facto* un bloqueo en el ejercicio de las competencias propias del Estado en esta materia (art. 149.1.11 CE) en la Comunidad Foral de Navarra. Al respecto se señala que la regulación especial de las fundaciones bancarias obedece a la necesidad de que estos actores, por su incidencia en el sector financiero, tengan un funcionamiento prudencialmente adecuado dotando de estabilidad al conjunto del sector y que es un objetivo claro de la política financiera nacional y, al mismo tiempo, deriva de los compromisos de carácter internacional asumidos por España en un marco de creciente integración del sector bancario y en donde la confianza y la credibilidad de las instituciones y marcos jurídicos tienen gran relevancia. Asimismo, se afirma que la certidumbre sobre el derecho aplicable es especialmente relevante de cara a la próxima puesta en marcha (en noviembre de 2014), a nivel europeo, del mecanismo único de supervisión bancaria, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) núm. 1024-2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

En definitiva, alega el Abogado del Estado que el mantenimiento de la suspensión garantizaría la necesaria seguridad jurídica para el desempeño de una dirección y gestión de la fundación no distorsionada por una actuación no congruente o arbitraria de los poderes públicos, e impediría el bloqueo de las competencias del Estado en la Comunidad Foral de Navarra que son, en última instancia, garantía de la estabilidad financiera y adaptaciones nacionales muy relevantes de cara al nuevo marco europeo de supervisión prudencial de entidades de crédito.

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 17 de septiembre de 2014, el Letrado del Parlamento de Navarra justifica su petición de levantamiento de la suspensión acordada en los extremos que, resumidamente, se exponen a continuación:

En primer lugar, se cuestiona con carácter general la suspensión automática de las normas autonómicas, solicitando el levantamiento de la suspensión en atención a la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (AATC 355/1989, de 11 de octubre; 329/1992, de 27 de octubre; 5/2003, de 14 de enero; 157/2008, de 12 de junio; 75/2010, de 30 de junio, y 108/2011). Además, se alega la falta de argumentación que justifique la suspensión de la Ley Foral por parte de la representación procesal del Estado que se limita a invocar el art. 161. 2 CE, sin alegar las causas que justifiquen la suspensión.

Asimismo, con cita del ATC 103/1994, de 22 de marzo, la presunción de constitucionalidad de una norma autonómica es causa suficiente para levantar la suspensión, máxime en unos momentos en que la tramitación de los recursos de inconstitucionalidad puede demorarse más allá de un plazo razonable por la carga de trabajo que soporta el Tribunal Constitucional.

Finalmente, se alega que no se aprecia ningún perjuicio, irreparable, de imposible o difícil reparación, que impida el levantamiento de la suspensión. Y ello porque si se alega que los perjuicios derivan de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de sus competencias por la Comunidad Foral de Navarra, es un motivo que el propio Tribunal Constitucional ha descartado como determinante del mantenimiento de la suspensión (AATC 417/1990, 149/1999, y ATC de 21 de julio de 1999). Además, se entiende que los perjuicios que se aleguen serían preventivos y reversibles en caso de estimarse el recurso de inconstitucionalidad. Por último se alega que, desde un perspectiva funcional y de eficacia de la Ley Foral, han decaído los motivos que motivaron su impugnación, al haber trascurrido ya el periodo de constitución y formalización de las fundaciones bancarias con arreglo a la Ley 26/2013, cuya vulneración mediata de la misma, se invocó como parámetro de constitucionalidad.

Subsidiariamente se solicita el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados sin fundamentación alguna, como son los artículos: 1, y los arts. 9, 10.11, 12, 15, disposición adicional primera y disposiciones transitoria primera y segunda de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones, que se encuentra suspendida en su aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley por el Presidente del Gobierno. La representación del Parlamento de Navarra ha solicitado el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral impugnada. Por su parte, el Abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión.

Este recurso de inconstitucionalidad se fundamenta, tal y como se expone en la demanda, en que la Ley Foral vulnera las competencias del Estado *ex* art. 149.1. 6, 11 y 13 CE, porque sus previsiones son contrarias a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. Las razones de la impugnación, tal y como se expone en los antecedentes, se concretan en que la citada norma, a juicio del Abogado del Estado, ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales consecuencia de la transformación de cajas de ahorro en fundaciones ordinarias, sin respetar la normativa estatal que prevé la conversión de dichas entidades en fundaciones ordinarias o bancarias, según sus características. Además, el régimen jurídico y de control al que pretende someter la Ley Foral a estas entidades contraviene el régimen de funcionamiento y el régimen jurídico aplicable a las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

2. Una vez expuestos los términos del recurso de inconstitucionalidad, cuyo contenido no compete resolver en este momento procesal, hemos de centrarnos ahora en la cuestión de si procede o no, levantar la suspensión de la vigencia de la disposición impugnada por el Estado.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (en este sentido, AATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2; 122/2013, de 21 de mayo, FJ 2; 123/2013, de 21 de mayo, FJ 2; 157/2013, de 11 de julio, FJ 2; y 298/2013, de 17 de diciembre, FJ 2; 178/2014, de 24 de junio, FJ 2; y 205/2014, de 22 de julio, FJ 2, entre otros).

Asimismo, hemos de partir de que, como recuerdan los AATC 157/2013, FJ 2, y 298/2013, FJ 2, la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2).

3. Así pues, de lo que ahora se trata es de “dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por el Abogado del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad” (AATC 87/2012, de 10 de mayo, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; 298/2013, FJ 3, 178/2014, FJ 2; y 205/2014, FJ 2) de la regulación navarra.

En el presente caso, el Abogado del Estado, con apoyo en un informe del Ministerio de Economía y Competitividad, de 8 de julio de 2014, aduce la existencia de graves e irreparables perjuicios que habría de ocasionar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 2/2014, tanto para el interés general como para el interés particular concretado en los efectos que el levantamiento de la suspensión puede tener en la entidad Caja de Navarra.

Como se ha expuesto en los antecedentes, desde la perspectiva del interés general, entiende el Abogado del Estado que la aplicación de la Ley Foral supondrá un perjuicio grave e irreparable ya que la misma ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las cajas de ahorro en fundaciones ordinarias, no bancarias lo que supone, a su juicio, que se desactive el nuevo modelo de las fundaciones bancarias previsto en la Ley 26/2013 que incide especialmente en el ámbito organizativo, teniendo en cuenta que los órganos directivos de las fundaciones bancarias adoptan decisiones no solo en el ámbito de sus funciones benéfico-sociales sino también en la gestión de sus participaciones financieras en entidades de crédito. Por otra parte, el Abogado del Estado aduce la vulneración del principio de seguridad jurídica en general entendiendo, además, que la certidumbre sobre el derecho aplicable es especialmente relevante respecto al nuevo marco de supervisión prudencial de las entidades de crédito. Finalmente alega el bloqueo de las competencias estatales por la normativa autonómica.

En segundo lugar, el Abogado del Estado alega el perjuicio para el interés privado exponiendo que la fundación bancaria Caja Navarra, a la que a su juicio afecta únicamente la Ley Foral 2/2014, quedaría en una situación de imposible cumplimiento del doble marco legal estatal y autonómico, lo que produciría daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada.

4. Debemos rechazar, en primer lugar, el perjuicio relativo al bloqueo de las competencias estatales alegado por el Abogado del Estado. Como afirmamos en el ATC 153/2014, de 27 de mayo, FJ 1, “cierto es que este argumento se ha utilizado excepcionalmente por este Tribunal para justificar el mantenimiento de la suspensión, sin necesidad de acreditar los daños de imposible reparación que derivarían de la aplicación de los preceptos autonómicos impugnados. Pero de la misma forma, este Tribunal lo ha limitado a los supuestos en que la controversia suscitada en el recurso que origina el incidente cautelar, excede de las situaciones normales de controversia competencial, anormalidad que no tiene que ver, en contra de lo alegado por el Abogado del Estado, con la viabilidad de las pretensiones de la demanda o de su apariencia de buen derecho, sino con el efecto mismo de bloqueo del ejercicio de las competencias estatales que se produciría, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de la constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad ésta discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4), bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica que se dicta con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)”.

Ninguno de los requisitos expuestos concurre en este caso. No hay ni una competencia estatal palmariamente reconocida en el bloque de la constitucionalidad que no admite discusión, y la finalidad de la Ley impugnada es, según se infiere de su exposición de motivos, la de completar la regulación de las fundaciones ordinarias provenientes de la transformación de las cajas de ahorros, dentro de las competencias de la Comunidad Foral en materia de fundaciones. En consecuencia, y como también apreciamos en el citado ATC 153/2014, FJ 1, la presente controversia no excede de los límites normales de cualquier controversia competencial, por lo que la resolución que se adopte sobre el mantenimiento de la suspensión, sólo puede depender, como ya hemos afirmado, de la ponderación de los intereses públicos y privados afectados por la suspensión, y de los perjuicios de imposible reparación que se irroguen del mantenimiento o levantamiento de la suspensión para lo que habrá de estarse a las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones formuladas en la demanda.

5. El Abogado del Estado alega que el levantamiento de la suspensión afectaría al modelo de fundaciones bancarias establecido por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, e incidiría en el funcionamiento del sistema financiero. Concretamente, se considera que la Ley Foral establece una serie de disposiciones en el ámbito organizativo y de control que afectan a las fundaciones bancarias, en cuanto actores significativos del sistema crediticio español, y es especialmente relevante en la organización ya que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito.

Al respecto hemos de poner de relieve que los perjuicios alegados han de valorarse únicamente en relación con la fundación bancaria Caja Navarra en la medida en que según expone el Abogado del Estado, la Ley Foral afecta únicamente a dicha entidad.

Por otra parte, para poder determinar si, en efecto, el levantamiento de la suspensión produciría los perjuicios alegados por el Abogado del Estado, debemos analizar cuál es el modelo de fundaciones bancarias y, sobre todo, la finalidad a la que responde, así como la relación existente entre la fundación bancaria y la correspondiente entidad de crédito y su eventual afectación al funcionamiento del sistema financiero.

Al respecto debemos de partir de que según el preámbulo de la Ley Foral 2/2014, “la Fundación Caja Navarra ha de convertirse en una fundación ordinaria”. Sin entrar en los motivos por los que la fundación especial Caja Navarra se ha transformado en fundación bancaria, que es una cuestión derivada de la aplicación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias por lo que no es susceptible de ser objeto de nuestro pronunciamiento, lo cierto es que la fundación especial Caja Navarra se transformó, tal y como consta en los antecedentes, en fundación bancaria el 27 de junio de 2014, a través de la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra por acuerdo del Gobierno de Navarra y Orden del Ministro de Economía y Competitividad.

Ello comporta que la fundación bancaria Caja Navarra está sometida al régimen previsto en el título II la citada Ley 26/2013, de 27 de diciembre, régimen que se ha establecido partiendo de la consideración expuesta en el preámbulo de la referida norma de que “la fundación bancaria será, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un actor principal presente en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país, algunas de ellas sistémicas; por lo tanto, se incrementa la posibilidad de que un funcionamiento inadecuado de estas entidades tengan consecuencias para la estabilidad del sistema financiero”. A ello se añade que “en la medida en que cuentan con participaciones significativas, e incluso de control, en entidades financieras, el legislador no puede ignorar el régimen jurídico de este tipo de fundaciones. Al contrario, es preciso que las fundaciones bancarias sean objeto de una regulación similar a la que el Estado ha dictado en relación con el resto de las entidades de crédito. Solo de esta manera se garantiza una adecuada ordenación del crédito en nuestro país”.

Por lo tanto, de lo dispuesto en el preámbulo de la Ley se infiere, entre otras consecuencias, que las fundaciones bancarias forman parte del sistema financiero como actor principal del mismo, ya que van a tener una presencia significativa en las entidades de crédito, alguna de ellas sistémica y un papel activo en la gestión de las mismas. Además, su regulación no puede equiparse a la de las fundaciones ordinarias sino que tiene que equiparse a la de las entidades de crédito para poder garantizar una adecuada ordenación de éste.

En el mismo sentido, cabe hacer referencia a que uno de los objetivos de la Ley, como consta en el escrito de alegaciones del Abogado del Estado y en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad, es asegurar que aquellas fundaciones que tengan, directa o indirectamente, de manera individual o concertando su actuación con otras fundaciones, una influencia significativa en el funcionamiento de las entidades de crédito, tal como la derivada de poder nombrar a miembros del Consejo de Administración, están sujetas a unas reglas especiales, diferentes de las aplicables a las fundaciones ordinarias, puesto que su funcionamiento tiene un impacto apreciable en el funcionamiento del sistema financiero.

De lo expuesto se infiere la relevancia del modelo organizativo y de control de las fundaciones bancarias en la regulación afrontada por la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, Ley que de momento parece ser la culminación del proceso de reestructuración de las cajas de ahorro, iniciada como consecuencia de la crisis financiera, cuya excepcional gravedad reviste caracteres de notoriedad, según afirmamos en STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 6 d). De ahí que haya de tenerse en cuenta que “en una situación de crisis de las cajas resulta imprescindible que la legislación estatal básica en la materia encuentre una inmediata aplicación sin obstáculos, pues la urgencia en la adopción de decisiones resulta de capital importancia para evitar la inestabilidad de los mercados financieros” (ATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 4).

Asimismo, el Abogado del Estado aduce que el levantamiento de la suspensión conllevaría la alteración por la aplicación de la Ley Foral 2/2014 del modelo organizativo y de control al que está sometido la entidad Caja Navarra lo que tiene relevancia en la entidad de crédito ya que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito.

En el presente caso, ha quedado acreditada por el Abogado del Estado la participación de la fundación bancaria Caja Navarra en la entidad de crédito CaixaBank ya que, conforme a las alegaciones del Abogado del Estado y a la documentación aportada, consta que hay un “pacto de accionistas”, suscrito el 1 de agosto de 2012, entre Caja Navarra, Cajasol, Caja Canarias, Caja de Burgos, por un lado, y La Caixa, por otro, en tanto que accionistas de CaixaBank. A la vista de la documentación aportada, la participación en CaixaBank resultante de la aplicación de la ecuación de canje prevista en el acuerdo de integración es en el caso de Caja Navarra de 50.015.625 acciones de CaixaBank.

Además, y en cuanto a las relaciones entre la fundación bancaria Caja Navarra y CaixaBank, cabe destacar que, en virtud del clausulado de dicho pacto parasocial, según afirma el informe del Ministerio de Economía y Competitividad, La Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por el resto de las cajas accionistas, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración.

Por lo tanto, en este caso, puesto que la fundación Caja Navarra ha concluido un pacto de accionistas con La Caixa ello le permite, en concierto con otras fundaciones, designar dos representantes en el Consejo de CaixaBank, S.A.

Además, en la documentación aportada por el Abogado del Estado, y concretamente en el pacto de accionistas, constan las relaciones entre la fundación Caja Navarra y Caixa Bank entre las que cabe destacar, además del nombramiento, con las otras fundaciones de dos miembros del Consejo de Administración, la propuesta de creación de cuatro consejos asesores territoriales, de carácter consultivo, uno de ellos para Navarra. Dichos consejos tendrán las funciones de consulta, información y asesoramiento que determine el consejo de administración de CaixaBank y su composición vendrá fijada por el consejo de administración de CaixaBank en coordinación con Caja Navarra en el caso del consejo territorial de Navarra.

Por lo tanto, acreditada la participación de la fundación bancaria Caja Navarra en la entidad de crédito CaixaBank y las funciones que le corresponden a los órganos de gobierno de Caja Navarra en relación con dicha entidad, parece evidente que la modificación del modelo organizativo de la entidad tendría incidencia en la entidad de crédito —CaixaBank— entidad de crédito que es notorio que es una de las entidades sistémicas por la importancia que tiene en el sistema financiero español en su conjunto. Al respecto no debemos olvidar que en el ámbito de apreciación de la concurrencia de perjuicios actuales para la estabilidad del sistema financiero hemos resaltado reiteradamente la estrecha interconexión de las entidades que lo integran (AATC 12/1987, 238/1987, y 75/2010), tal y como expusimos en ATC 69/2014, FJ 4 d). Además, no cabe desconocer que, como pusimos de relieve en ATC 12/1987, de 13 de enero, fundamento jurídico único, aun cuando en términos cuantitativamente reducidos, los preceptos impugnados no dejan de incidir en el sistema financiero en su conjunto, por lo que afirmamos que los riesgos de la aplicación inmediata de los preceptos impugnados son mayores que las ventajas que de ella podrían obtenerse.

6. Respecto a la afectación al principio de seguridad jurídica, perjuicio alegado por el Abogado del Estado tanto con carácter general como referido a la fundación bancaria Caja Navarra, debemos partir de que, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, “los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica ‘son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 60/2013, de 26 de febrero, FJ 5). De acuerdo con ello, hemos afirmado que la mera existencia de dos regulaciones diferentes no puede justificar el mantenimiento de la suspensión, si no se pone de manifiesto qué perjuicios de imposible o difícil reparación pueden producirse como consecuencia de esa duplicidad normativa (ATC 205/2014, FJ 2).

En el presente caso, el perjuicio ocasionado a la seguridad jurídica se vería limitado, en su caso, a la fundación bancaria Caja Navarra, no sólo porque no se acreditan por el Abogado del Estado los perjuicios concretos desde la perspectiva del interés general más allá de los que se derivan de la controversia suscitada entre las partes, sino porque, a juicio del Abogado del Estado, la Ley Foral se aplicaría sólo a la fundación Caja Navarra por lo que la ponderación propia a este incidente cautelar ha de limitarse a los perjuicios que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión produciría en la misma.

El Abogado del Estado alega que dicha fundación, en caso del levantamiento de la suspensión, debería optar por transformarse en fundación ordinaria, dotándose de una estructura de gobierno incompatible con los mandatos previstos en la Ley 26/2013 o, mantener la actual naturaleza de fundación bancaria contraviniendo la regulación foral, con el riesgo último de que se considerasen, *ex* disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma. Cualquiera de dichas alternativas se considera que produciría un manifiesto incumplimiento del ordenamiento estatal o foral y daños irreparables a la estructura orgánica y funcionamiento operativo de la propia fundación por la inseguridad jurídica generada. Se afirma que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario, y que esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank). Unido a ello se aduce el bloqueo de las competencias estatales y las distorsiones que se producirían en la aplicación del nuevo marco europeo de supervisión prudencial de entidades de crédito.

A la vista de dicha situación, el levantamiento de la suspensión conllevaría una situación de inseguridad jurídica para el desarrollo de la actividad de la fundación por la indeterminación del régimen jurídico al que tendría que someterse, lo que podría afectar al funcionamiento del sistema financiero además por la incidencia que esta fundación bancaria tiene en una entidad de crédito, tal y como hemos expuesto en el fundamento jurídico anterior.

Pero además, según aduce el Abogado del Estado, podría suceder que *ex* disposición transitoria primera de la propia Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, quedaren derogadas y sin aplicación las disposiciones de sus actuales estatutos contrarias a la misma. En este supuesto, como en el resuelto en ATC 264/2003, se afectaría al marco estatutario de la fundación. Es cierto que en el caso al que se refería el citado ATC 264/2003, la modificación estatutaria era de la entidad y no de uno de sus propietarios, como sería el supuesto de la eventual modificación estatutaria que afectase a la entidad Caja Navarra como una de las propietarias de la entidad de crédito Caixa Bank, pero no es menos cierto que la repercusión de la modificación estatutaria sería igualmente relevante por la participación que dicha fundación tiene en la entidad de crédito. En este sentido, también podríamos afirmar en este caso, como afirmamos en aquel, que al afectar al marco estatutario de la fundación se está afectando al sistema de adopción de decisiones de la fundación lo que de modo notorio perjudicaría al funcionamiento de la entidad (ATC 264/2003, FJ 4). Por lo que, como en ese caso, si se levantara la suspensión de la Ley Foral 2/2014, podrían producirse, también aquí, situaciones “que podrían perjudicar de forma muy notable e irreversible los intereses patrimoniales y, sobre todo, corporativos de esta institución” (ATC 178/2000, FJ 6; y 264/2003, FJ 4).

Asimismo, se alega que cualquier actuación realizada por la fundación hasta la resolución del recurso podría ser reprobada por ilegal de acuerdo con el ordenamiento estatal o básico, impidiendo la mínima certidumbre que cualquier agente requiere para actuar en el tráfico mercantil ordinario. En definitiva, esta circunstancia generaría una evidente paralización de la gestión diaria y estratégica de la entidad, e incluso afectaría a la gestión indirecta de su participación en la entidad de crédito (Caixabank). En la medida en que ya hemos apreciado la eventual repercusión que toda actuación de la fundación bancaria tiene en la entidad de crédito y la incidencia que ello tiene en el funcionamiento del sistema financiero, hemos de apreciar este perjuicio alegado por el Abogado del Estado como determinante del mantenimiento de la suspensión de la Ley 2/2014.

Por otra parte, hemos afirmado en ATC 69/2014, de 10 de marzo, FJ 4 e) que “la ponderación que nos ocupa exige sopesar los perjuicios asociados al levantamiento con los ligados al mantenimiento de la suspensión”. En este caso, además de los perjuicios alegados por el levantamiento de la suspensión, hemos de atender a que el mantenimiento de la suspensión comportaría que la fundación bancaria Caja Navarra se mantuviera como fundación bancaria de acuerdo con la Ley 26/2013, sin que se suscitase inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable a la misma y su posible conversión a fundación ordinaria, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2014.

Los posibles perjuicios apuntados son suficientes para que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase de justicia cautelar y sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto del Auto dictado en el recurso de inconstitucionalidad 3552-2014, al que se adhieren las Magistradas doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Con el más pleno respeto a la decisión mayoritaria del Tribunal y en uso de la facultad que nos confiere el art. 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expresamos nuestra discrepancia tanto con el fallo como con la fundamentación jurídica del Auto, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expresamos a continuación.

En materia de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de leyes autonómicas es doctrina constitucional reiterada, recogida en el fundamento jurídico 2 del Auto del que discrepamos, que lo que ha de ponderarse son, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. En esa ponderación es necesario que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que ha de demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que el punto de partida de la ponderación propia de este incidente es la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (entre otros muchos ATC 178/2014, de 24 de junio, FJ 2).

A nuestro juicio resulta diáfano que la decisión mayoritaria no es consecuente con la anterior doctrina pues, pese a afirmarla como supuesto punto de partida de su razonamiento, no solo no ha quedado acreditado, sino que ni siquiera se ha argumentado que la eficacia de la norma impugnada pueda causar unos perjuicios de imposible o difícil reparación.

El modo de argumentar del Auto nos plantea dos problemas: a) parte de una premisa no comprobada como es que la Ley estatal 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorro y fundaciones bancarias “ordena en todo caso la conversión de las fundaciones especiales procedentes de las Cajas de Ahorro en fundaciones bancarias”, de manera que la Ley Foral establecería una serie de disposiciones en el ámbito organizativo y de control incompatibles con lo dispuesto en dicha Ley 26/2013 y b) a partir de esa premisa errónea aprecia que se producen dos perjuicios que no han quedado acreditados. El primero es que el cambio de modelo organizativo afectaría al sistema crediticio español en la medida en que los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito, pues la fundación Caja Navarra es propietaria en una porción minoritaria de una entidad de crédito considerada sistémica —Caixabank— y el segundo, relacionado con el anterior, es que el levantamiento de la suspensión conllevaría una duplicidad de modelos organizativos con la consiguiente indefinición en la organización de la fundación Caja Navarra que acabaría repercutiendo en la mencionada entidad de crédito.

a) Que la premisa de la que parte la mayoría para fundamentar la suspensión no es correcta lo pone de manifiesto una somera lectura, sin entrar en el análisis de fondo, impropio de este incidente, de la Ley 26/2013. Frente a lo que ha alegado el Abogado del Estado, la norma estatal no opta por un único modelo de organización para las fundaciones que son propietarias, en todo o en parte, de una entidad de crédito sino que permite que tanto las denominadas fundaciones bancarias como las ordinarias puedan tener participaciones en las entidades de crédito (así, en los arts. 34, 36, 43.2 o disposición adicional primera). Lo que ocurre es que en los casos previstos en el art. 32.1 tales fundaciones han de configurarse necesariamente como fundaciones bancarias (aquellas que mantengan una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración). Es, pues, la propia norma estatal la que admite que las fundaciones ordinarias pueden tener participaciones en entidades de crédito, por lo que el levantamiento de la suspensión en ningún caso provocaría la adopción de un modelo desconocido por la norma estatal. De hecho, la explicación de la razón por la que la fundación Caja Navarra se ha transformado en fundación bancaria no está propiamente en la Ley 26/2013, sino en el informe del Ministerio de Economía y Competitividad que obra en los autos, pues, según se recoge en los antecedentes, Caja Navarra “debía convertirse en Fundación Bancaria, ya que siempre que exista un pacto entre fundaciones que permita de forma conjunta cumplir los requisitos relativos a la transformación en fundación bancaria, las entidades que hayan concluido esos pactos habrán de convertirse en fundaciones bancarias”. En realidad, es esa interpretación del marco legal estatal realizada por un órgano administrativo lo que se considera afectado por la Ley Foral impugnada. La clave de esa interpretación descansa en un documento privado, el llamado “Pacto de Accionistas”: la Caixa, como accionista mayoritario, se compromete a votar en la junta general de CaixaBank a favor de los candidatos propuestos conjuntamente por las otras cuatro cajas firmantes en el pacto, a las que se les reserva la facultad de proponer el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración.

Es decir, la supuesta contraposición de modelos organizativos de los que el Auto va a extraer los perjuicios determinantes para el mantenimiento de la suspensión no deriva directamente de lo dispuesto en la Ley estatal sino del criterio de un órgano administrativo respecto a la aplicación de la norma, criterio que, basado en un acuerdo entre particulares, el pacto de accionistas, es el que se hace ahora prevalecer sobre la decisión del legislador autonómico. Por otra parte, es significativo que el acto administrativo en el que se plasma ese criterio, la aprobación de los estatutos sociales de la fundación bancaria Caja Navarra, sea de fecha 27 de junio, esto es, muy posterior a la publicación oficial de la Ley Foral 2/2014 que tuvo lugar el 25 de febrero de 2014.

b) A partir de la acrítica aceptación de la equivocada premisa de la que parte el Abogado del Estado, el Auto de la mayoría llega a conclusiones asimismo erróneas en la ponderación de los perjuicios al interés general y al de terceros que, en este caso, no son otros que los de la propia fundación Caja Navarra.

En cuanto a los perjuicios para el interés general se estima que la conversión de Caja Navarra en fundación bancaria es necesaria para el buen funcionamiento del sistema financiero atendiendo a su participación en Caixabank, pues el perjuicio vendría dado porque “los órganos de las fundaciones adoptan decisiones en la gestión de sus participaciones financieras de las entidades de crédito” y de ahí se concluye que “parece evidente” que “la modificación del modelo organizativo de la entidad tendría incidencia en la entidad de crédito”. Con tan endebles conclusiones se consideran acreditados los perjuicios, que, en nuestra opinión, en ningún momento se demuestran. Al Auto, desconociendo la necesidad de ponderación propia de este incidente, no le parece siquiera relevante detenerse en analizar si la fundación Caja Navarra ostenta una participación significativa en la entidad de crédito que le permita influir de forma decisiva en la gestión, ya que lo único que se dice es que puede proponer “en concierto con otras fundaciones”, en concreto otras tres, el nombramiento de dos miembros del Consejo de Administración así como participar en un consejo asesor. No se analiza en qué medida esta reducida participación (propuesta mancomunada de nombramiento de dos miembros de un órgano que, en principio, puede tener hasta quince y participación de la determinación de los miembros de un consejo asesor para Navarra) puede permitir influir de forma efectiva en la gestión de la entidad de crédito hasta el punto de condicionarla y, por su carácter sistémico, afectar al sistema financiero en su conjunto. Tampoco se explican las razones por las que, para realizar ambas tareas, es perjudicial que Caja Navarra ajuste su funcionamiento a lo dispuesto en la Ley Foral ahora suspendida y es, por el contrario, esencial que se configure como una fundación bancaria. Si ya es difícil aceptar en términos generales y abstractos que un cambio en el modelo organizativo de una fundación pueda afectar a la totalidad del sistema financiero, lo es mucho más si, como en el caso, no se aporta dato alguno que permita llegar a esa conclusión. El Auto, en suma, no demuestra que el cambio de modelo organizativo de una sola fundación tenga efectos materiales en la viabilidad, operatividad, solvencia, etc. de CaixaBank, mucho menos en todo el sistema financiero.

El segundo perjuicio apreciado por el Auto de la mayoría consiste en la supuesta afectación a la seguridad jurídica de la fundación Caja Navarra. Se obvia que serían en todo caso perjuicios para los intereses privados (los de la propia Caja Navarra), con lo que lo primero que debería explicarse es la razón por la que deben prevalecer sobre los públicos asociados a la presunción de constitucionalidad de la norma. Y, en todo caso, el levantamiento de la suspensión no origina el perjuicio que la mayoría aprecia. Simplemente supone que la fundación Caja Navarra ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley Foral 2/2014, lo que, para la legislación estatal no supone problema alguno, como ya hemos comprobado antes. La inseguridad vendría determinada por una actuación administrativa, el acto de aprobación de los estatutos, que es de fecha posterior a la Norma Foral y, en todo caso, esa inseguridad se podría salvar con la aplicación de las propias disposiciones de la Ley Foral. Tampoco se hace aquí ponderación alguna sobre el modo en que esa pretendida inseguridad jurídica afecta a un tercero, la entidad de crédito, sino que, una vez más, se acepta acríticamente el perjuicio para el interés privado que alega el Abogado del Estado.

Al final, en el fondo, el Auto se ve forzado a admitir que lo que es susceptible de provocar una grave perturbación que afecta a la estabilidad del sistema financiero es la naturaleza jurídica de quien tiene, junto a otras tres fundaciones, la facultad de propuesta de dos miembros del Consejo de Administración de una entidad de crédito. Sin embargo nos resistimos a creer que nuestro sistema crediticio tenga unas bases tan frágiles que una cuestión tan nimia sea capaz de ponerlo en tela de juicio. Lo que en realidad ocurre, y no es la primera vez, es que el Auto de la mayoría pondera de forma inadecuada los distintos intereses en presencia (en ese sentido los votos particulares formulados a los ATC 69/2014, de 10 de marzo, y 115/2014, de 8 de abril).

Es, por último, inconsistente la argumentación con la que se cierra el Auto en el sentido de que el mantenimiento de la suspensión comporta que no se suscite inseguridad jurídica sobre el régimen aplicable a la fundación Caja Navarra. Lo que ha de ponderarse en este incidente es la dificultad de reparar los perjuicios que originaría el levantamiento de la suspensión, no que la suspensión de la eficacia no causa perjuicios irreparables. Tal modo de razonar desconoce la presunción de constitucionalidad de la norma, que únicamente puede ceder en aquellos casos en los que se haya demostrado o razonado consistentemente que su vigencia origina perjuicios de imposible o difícil reparación.

Es patente que eso no ha sucedido en este caso, pues no se ha concretado cuál es el interés general que pudiera verse afectado, ni, mucho menos, se ha apreciado perjuicio irreparable alguno. Todo ello hubiera debido llevar a levantar la suspensión de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 266/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:266A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4580-2014, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en relación con los diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales: audiencia previa a todas las partes; trámite de audiencia defectuoso.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 11 de julio de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, Auto de 26 de mayo de 2014 por el que acuerda plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 2, apartados 1 y 2.2, y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por vulneración del art. 9.3 CE.

El artículo 2, relativo a la “paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público”, establece en su primer apartado que “en el año 2012 el personal del sector público definido en el artículo 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado, verá reducida sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir en el mes de diciembre como consecuencia de la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes de dicho mes”.

Además, el apartado 2.2 del referido precepto establece que “para hacer efectivo lo dispuesto en el apartado anterior, se adoptarán las siguientes medidas: … El personal laboral no percibirá las cantidades en concepto de gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad o paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre del año 2012. Esta reducción comprenderá la de todos los conceptos retributivos que forman parte de dicha paga de acuerdo con los convenios colectivos que resulten de aplicación. La aplicación directa de esta medida se realizará en la nómina del mes de diciembre de 2012, sin perjuicio de que pueda alterarse la distribución definitiva de la reducción en los ámbitos correspondientes mediante la negociación colectiva, pudiendo, en este caso, acordarse que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley. La reducción retributiva establecida en el apartado 1 de este artículo será también de aplicación al personal laboral de alta dirección, al personal con contrato mercantil y al no acogido a convenio colectivo que no tenga la consideración de alto cargo.”

Por su parte, el art. 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, relativo a la “aplicación del artículo 31 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, al personal laboral del sector público”, dispone que “durante el año 2012, se suprime para el personal laboral del sector público la percepción de la gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad contenida en el artículo 31 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2.2 de este mismo Real Decreto-ley”.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La representante del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de Enseñanza de La Región de Murcia-la Intersindical interpuso demanda de conflicto colectivo contra la Universidad de Murcia por la supresión, al personal docente e investigador contratado laboral, del abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, con los complementos que lo integran.

b) Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia dictó providencia de 9 de mayo de 2014 por la que acordó oír al Ministerio Fiscal para que alegase sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Entiende el órgano judicial que “la duda de constitucionalidad se concreta en que el citado precepto establece la reducción de retribuciones en las cuantías que correspondiera percibir en el mes de diciembre de 2012 como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria. Considerando que, como ha aclarado el Tribunal Supremo, las gratificaciones extraordinarias … constituyen una manifestación del salario diferido y se devengan día a día …, y que la disposición controvertida establece la indicada supresión, sin excepción alguna respecto de la parte que ya se hubiera devengado a la fecha de su entrada en vigor, el 15 de julio de 2012, nos planteamos la posibilidad de que la misma esté vulnerando lo dispuesto en el art. 9.3 CE, según el cual la Constitución garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. En la medida en que la norma suprime el derecho de los trabajadores a percibir las cuantías ya devengadas, expresamos nuestras dudas sobre su ajuste constitucional”. A ello añade el órgano judicial que “no procede la audiencia de las partes sobre el mismo extremo ya que las mismas se han pronunciado sobre el mismo con ocasión de la vista del juicio celebrado, en tanto en cuanto la demanda, como petición principal, solicitaba el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad”.

El Ministerio Fiscal consideró procedente el planteamiento de la cuestión.

c) El órgano judicial dictó Auto de 26 de mayo de 2014, planteando la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los con los artículos 2, apartados 1 y 2.2, y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

3. El Auto de planteamiento de 26 de mayo de 2014 fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican:

Tras hacer referencia al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que entró en vigor el 15 de julio de 2012 y a la Ley 9/2012, de 8 de noviembre, de adaptación de la normativa regional en materia de función pública al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el órgano judicial expone que los conceptos retributivos de paga extraordinaria, paga adicional o pagas equivalentes del mes de diciembre de 2012, no se abonaron al personal que presta servicios para la Universidad de Murcia, en la nómina correspondiente, en aplicación directa del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

A continuación expone que la parte demandante solicitó, con carácter principal, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad argumentando que, a pesar de lo establecido en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, no procedía descontar o detraer de la paga extraordinaria correspondiente a diciembre de 2012, la parte proporcional de la misma ya devengada al momento de la entrada en vigor de la citada norma, lo que ocurrió el 15 de julio de 2012, porque se trata de paga de devengo mensual. A ello añade que, de acuerdo con el art. 9.3 CE no cabe que la supresión opere de modo retroactivo sino sólo a partir del 15 de julio, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial según la cual las pagas extras se devengan día a día y son salario diferido. Finalmente pone de relieve que tanto la Universidad de Murcia como el Ministerio Fiscal entendieron que había que plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Razona el órgano judicial que la paga extraordinaria tiene naturaleza salarial y que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es de devengo diario y cobro aplazado. Entiende por ello que el derecho del trabajador a percibir la parte proporcional de la paga extraordinaria devengada y no pagada debe calificarse como derecho individual, habiendo establecido la doctrina del Tribunal Constitucional que los derechos a una retribución ya generada, aunque no haya sido percibida, son derechos individuales a los efectos del art. 9.3 CE (AATC 179/2011, de 13 de noviembre, y 8/2013, de 15 de enero).

Considera el órgano judicial que los términos del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 son claros en cuanto que viene a suprimir la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público, lo que, a su juicio, se confirma en el art. 6, precepto que aclara dudas al afirmar que la supresión se refiere a todo el año 2012. Por ello considera que se confirma la naturaleza retroactiva de la supresión acordada por el art. 2, que alcanza a las partes devengadas durante todo el año 2012.

El Auto concluye señalando que “en atención a lo anteriormente expuesto … procede plantear cuestión de inconstitucionalidad los artículos 2, apartado 1, apartado 2.2 y artículo 6 del Real Decreto-ley 20/2012, por posible infracción de la prohibición de retroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales que garantiza el artículo 9.3 de la CE y del principio de seguridad jurídica. Los demás apartados del art. 2 del citado Real Decreto-ley y el artículo 3 del mismo carecen de aplicación al personal afectado por el presente conflicto colectivo, por lo que no procede plantear su inconstitucionalidad”.

4. Mediante providencia de 23 de septiembre de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC).

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 17 de octubre de 2014, en el que interesa la inadmisión *a limine* de la presente cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de lo establecido en el art. 35.2 LOTC.

Expone, en primer lugar, los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad y las circunstancias que han dado lugar a su planteamiento, reproduciendo el tenor literal del art. 2, apartados 1 y 2.2, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Indica, en segundo lugar, que la doctrina constitucional ha sido muy exigente con el cumplimiento de los requisitos del art. 35 LOTC por parte de los órganos judiciales, en cuanto tal mandato deriva esencialmente de la necesidad de que tanto el Ministerio Fiscal como las partes personadas puedan identificar la norma objeto de control de constitucionalidad. Señala el Fiscal que además, se ha venido resaltando que la facultad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad corresponde en exclusiva al órgano judicial que es quien, en el ejercicio de su cometido jurisdiccional, puede albergar dudas sobre la constitucionalidad de un determinado precepto. Considera que dicha facultad presupone que la proposición de tal objeto exige una acabada formulación por parte del órgano jurisdiccional, que planteándose la duda de constitucionalidad en los estrictos términos que el órgano judicial considere adecuados, la somete posteriormente al conocimiento en plazo común de todas las partes intervinientes para que por escrito ofrezcan su criterio referido estrictamente a los concretos extremos en el que el órgano judicial la suscita.

En el caso presente el Fiscal señala que el órgano judicial advierte en la providencia de 9 de mayo de 2014 que de la misma únicamente ha de darse audiencia al Ministerio Fiscal y no a las partes actora y demandada, por entender que éstas ya se habrían pronunciado sobre el objeto en la vista oral. Al respecto afirma el Ministerio público que el traslado ha de ser común y no sucesivo, de acuerdo con lo afirmado en ATC 221/2013, de 9 de octubre, FJ 5, ya que con ello se infringe el art. 35.2 LOTC. A ello añade que, conforme a lo afirmado en el ATC 24/2013, de 29 de enero, FJ 3, la omisión del trámite de audiencia de una de las partes constituye sin duda una irregularidad del procedimiento que debe llevar a considerarlo incorrectamente tramitado.

Conforme a lo expuesto, concluye el Fiscal afirmando que todos estos defectos procesales constituyen sin duda irregularidades del procedimiento que, en su opinión, suponen el incumplimiento de lo establecido en el art. 35.2 LOTC, por lo que debiera resolverse la inadmisión *a limine* de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con los arts. 2, apartados 1 y 2.2, y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del art. 9.3 CE.

El órgano judicial que promueve la cuestión considera, en síntesis, que los arts. 2, apartados 1 y 2.2, y 6 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, suprimen la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público, y que dicha supresión tiene naturaleza retroactiva ya que alcanza a derechos ya devengados a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley. Considera el órgano judicial que dicha regulación, atendiendo a la consolidada jurisprudencia según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido que se devenga día a día, podría considerarse contraria al art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la seguridad jurídica.

El Fiscal General del Estado ha apreciado el incumplimiento de los requisitos procesales para su promoción de acuerdo con el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. El art. 37.1 LOTC establece que este Tribunal puede rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Pues bien, el análisis de la presente cuestión de inconstitucionalidad pone de manifiesto que en la misma concurre el primer motivo de inadmisión, dado que el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, previsto en el art. 35.2 LOTC, no se ha desarrollado correctamente.

3. En las actuaciones remitidas por el órgano judicial se advierte la falta de traslado a las partes en el proceso *a quo* de la decisión del órgano judicial por la que se procede a la apertura del trámite de audiencia. Con esta forma de proceder se ha privado a dichas partes de la oportunidad de hacer llegar al órgano judicial su parecer acerca de la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto del precepto cuestionado, vulnerando la reiterada doctrina de éste Tribunal, sobre la finalidad de la audiencia del art. 35.2 LOTC (ATC 56/2011, de 18 de mayo, FJ 2, entre otros).

En efecto, en la providencia de 9 de mayo de 2014 se acordó oír al Ministerio Fiscal para que alegase sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por posible vulneración del art. 9.3 CE. Si bien, el órgano judicial consideró que “no procede la audiencia de las partes sobre el mismo extremo ya que las mismas se han pronunciado sobre el mismo con ocasión de la vista del juicio celebrado, en tanto en cuanto la demanda, como petición principal, solicitaba el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad”.

Dicho razonamiento planteado por el órgano judicial no puede ser admitido, ya que choca con el art. 35.2 LOTC, cuyo sentido último “es que todas las partes, incluida la que ha sugerido el planteamiento de la cuestión, puedan manifestar sus opiniones sobre los razonamientos del órgano judicial, que éste debe hacer patentes respecto a la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad” (ATC 56/2011, FJ 2). Al respecto ha de añadirse que “el citado trámite de audiencia hubiera sido realizado correctamente si el órgano judicial, apreciada la duda de constitucionalidad suscitada en el proceso, la hubiera efectivamente compartido y trasladado de forma autónoma a las partes y al Fiscal, explicitando tanto los preceptos legales que pudieran, a su juicio, ser inconstitucionales como los motivos, expuestos en forma de normas constitucionales de contraste, en los que dicha inconstitucionalidad se fundamentaba. Al no hacerlo así hemos de apreciar que se ha incumplido lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC” (AATC 184/2008, de 24 de junio, FJ único; y 56/2011, FJ 2)

Asimismo debemos recordar que “es doctrina reiterada de este Tribunal que la omisión del trámite de audiencia de una de las partes constituye sin duda una irregularidad del procedimiento que debe llevar a considerarlo incorrectamente tramitado (ATC 299/2005, de 5 de julio, FJ 3). Como hemos señalado en la STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 4, la audiencia previa a las partes no es una secuencia del proceso *a quo*, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional, ya que, como también hemos indicado en el ATC 220/2012, de 27 de noviembre, está en juego la posibilidad de alegar sobre la pertinencia de plantear la cuestión, de modo que lo determinante es que las partes, comparecidas o no ante el órgano judicial, tengan la opción de ser oídas y expresar su parecer sobre una decisión de tanta entidad como el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad” (ATC 24/2013, de 29 de enero, FJ 3).

En consecuencia, la traslación de la doctrina constitucional expuesta al presente procedimiento, en que, como se ha dicho, el órgano judicial no ha dado audiencia a las partes, lleva a concluir que no se han cumplido las exigencias establecidas por el art. 35.2 LOTC respecto al trámite de audiencia, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Por tal razón, y sin entrar en valoraciones sobre el fondo, procede inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 267/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:267A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4791-2014, planteado por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Suspensión de la vigencia de las normas jurídicas: carácter excepcional de la suspensión de normas jurídicas; denegación de la suspensión de leyes estatales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 21 de julio de 2014, más de cincuenta Senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

En primer otrosí solicitaron los recurrentes, como medida cautelar, la suspensión de la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada. Aun reconociendo los recurrentes que la suspensión de la ley impugnada en un recurso de inconstitucionalidad sólo se contempla, en el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para el promovido por el Presidente del Gobierno, entienden que tal previsión legal no agota las posibilidades de que el Tribunal Constitucional adopte, más allá de tal supuesto, una medida como la interesada, mediante una lectura integradora de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el marco constitucional y conforme al art. 10 CE. Señalan así, en síntesis, que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en consonancia con el derecho a un “recurso equitativo” y a un “remedio judicial efectivo” (arts. 6 y 13 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos), “ampara o habilita” al Tribunal para adoptar todas aquellas medidas habituales en Derecho destinadas a la protección cautelar o provisional de los derechos e intereses en juego. Tras citar jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la importancia de la tutela cautelar para la debida y eficaz protección de los derechos, hacen referencia al art. 87.1 LOTC, precepto que, a decir de los recurrentes, consolidaría las potestades del Tribunal Constitucional para adoptar medidas de protección preventiva en el seno de un recurso de inconstitucionalidad. Invocan asimismo los recurrentes la existencia de una proposición de ley orgánica en tramitación para la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a fin de “recuperar” el recurso previo de inconstitucionalidad. El art. 30 LOTC, en suma, no agotaría todas las posibilidades de suspensión cautelar de la Ley, medida que podría asimismo acordarse en otros casos que mostraran —como en el presente, argumentan— *periculum in mora*, según la ponderación de intereses que exponen, así como *fumus boni iuris* en la pretensión deducida. En cuanto a lo primero, señalan que se crearía una situación confusa e irregular si antes del próximo proceso electoral el Tribunal no se hubiera pronunciado sobre el recurso, debiendo entonces celebrarse las elecciones bajo la nueva horquilla de número de diputados aprobada por la Ley Orgánica 2/2014, concretada posteriormente por el desarrollo legal necesario; y ello pese a que este recurso pueda ser después estimado y declarada inconstitucional la Ley Orgánica impugnada. En cuanto a lo segundo, observan que los motivos de impugnación del recurso superan el test indiciario de buen Derecho, a cuyo efecto consideran los argumentos relativos a la vulneración de la proporcionalidad y a la arbitrariedad, así como a la carencia de soportes y análisis de tipo jurídico y técnico para la adopción de la Ley impugnada.

2. Por providencia del Pleno de 9 de septiembre de 2014 se decidió, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a las Cortes de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se decidió asimismo, en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el primer otrosí del escrito de interposición, oir a las partes antes mencionadas para que, en el plazo de quince días, pudieran alegar lo que estimaren oportuno. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

3. Por providencia del Pleno de 23 de septiembre se tuvo por personado al Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha en nombre de las mismas y se acordó, a petición de dicha representación, prorrogar ocho días más el plazo concedido para alegaciones.

4. Por providencia del Pleno de 24 de septiembre se tuvo por personado al Abogado del Estado en la representación que ostenta y se acordó prorrogar, a su petición, ocho días más el plazo concedido por providencia de 9 de septiembre anterior.

5. Mediante escrito de 2 de octubre de 2014, con entrada en el Registro General del Tribunal el siguiente día, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha alegó sobre la suspensión cautelar pedida por los recurrentes. Dijo al respecto que, como se reconocía de contrario, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sólo contempla un supuesto de suspensión de las normas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad (art. 30) y transcribió la fundamentación jurídica del ATC 132/2011, doctrina cuya claridad acerca de la improcedencia de la suspensión solicitada eximiría de mayores consideraciones sobre los argumentos esgrimidos para solicitar la suspensión de la vigencia de la norma impugnada. Se solicitó, por ello, la desestimación de la medida cautelar y que se acordara mantener la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada.

6. Mediante escrito de 6 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional en la misma fecha, la Directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se personó en el procedimiento y presentó alegaciones sobre la suspensión cautelar solicitada en el recurso de inconstitucionalidad.

Entiende esta representación, en síntesis, que la petición de que se suspenda cautelarmente la Ley Orgánica 2/2014 es jurídicamente inadmisible y debe ser desestimada. Se trataría, en efecto, de una pretensión construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico-constitucional y de la muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, además de en meras elucubraciones ajenas al Derecho. Con arreglo a la Constitución Española y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la única posibilidad de que el Tribunal acuerde la suspensión de una ley impugnada es la que regulan los arts. 161.2 CE y 30 LOTC. Fuera de estas hipótesis, como señala el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, “la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley”. Frente a estas previsiones constitucionales y legales, los recurrentes no citan, al aludir al *fumus boni iuris* y al *periculum in mora*, un solo precepto jurídico en el que apoyarse, precepto que, efectivamente, no existe. Por lo demás, al aludir a los perjuicios que, supuestamente, acarrearía la no suspensión, los recurrentes no tienen en cuenta que en la actualidad está en vigor la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, que modifica el artículo 16 de ésta y por tanto el número de Diputados. Por otro lado, el art. 80 LOTC se refiere a la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en una serie de materias, pero entre ellas no están, desde luego, las medidas cautelares. Ello sin perjuicio de que la aplicación supletoria *ex* art. 80 LOTC sólo es posible en ausencia de una específica regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforme a lo declarado en los AATC 46/2010 y 46/1998. Tampoco muestra rigor jurídico, en otro orden de cosas, la cita por los recurrentes de la tramitación parlamentaria de una posible reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad, pues con ello no se invoca ninguna norma en vigor. Pero, sobre todo, la pretensión de los recurrentes debe ser rechazada porque la jurisprudencia constitucional es clara y contundente en cuanto a la imposibilidad de adoptar la medida cautelar de suspensión en un recurso de inconstitucionalidad, salvo que concurra la circunstancia expresamente prevista en el art. 161.2 CE. Por todo ello, se concluye con la súplica de que se desestime la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica 2/2014.

7. Por escrito de 13 de octubre de 2014, registrado el siguiente día 14, presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado.

En lo que afecta a la medida cautelar de suspensión solicitada en el recurso y tras referirse a los argumentos allí expuestos a favor de la adopción de tal medida, observa el Abogado del Estado, en síntesis, que lo que priva de todo valor a la pretensión de suspensión es que está construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico y de la muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia. No es posible fundar la suspensión de una Ley Orgánica en meras elucubraciones teóricas ajenas al Derecho. A lo que hay que atenerse, por el contrario, y los recurrentes no lo hacen, es a la Constitución Española y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con arreglo a las cuales la única posibilidad de que el Tribunal acuerde, por tiempo limitado, la suspensión de una ley impugnada es la que regula el art. 161.2 CE, cuya petición queda reservada de forma exclusiva y excluyente al Gobierno de la Nación. Así lo dice, de manera clara y meridiana, el art. 30 LOTC. Estando el Tribunal Constitucional sometido únicamente a la Constitución Española y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), es patente que no procede admitir la petición de suspensión de los recurrentes, dado que está expresamente prohibido por el art. 30 LOTC y que este recurso es del todo ajeno al art. 161.2 CE. Las alusiones de los recurrentes a lo que llaman una “lectura contextualizada y garantista” o al “acervo jurídico occidental” son meras referencias retóricas vacías de contenido jurídico.

En todo caso, al aludir a los perjuicios que supuestamente se derivarían de no aceptarse la suspensión que propugnan, los recurrentes no tienen en cuenta que en la actualidad ya está en vigor la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Por lo demás, la supletoriedad *ex* art. 80 LOTC no afecta a las medidas cautelares, sin perjuicio de que la aplicación supletoria sólo procede en ausencia de una regulación específica de la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que aquí no es el caso. La jurisprudencia constitucional es unánime y contundente, en fin, en cuanto a la imposibilidad de adoptar la medida cautelar de suspensión en un procedimiento iniciado por recurso de inconstitucionalidad, salvo que concurra la circunstancia prevista en el art. 161.2 CE. Se suplica, por ello, que se desestime íntegramente la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica impugnada.

8. Las demás partes emplazadas no han formulado alegaciones sobre la petición de suspensión dentro del plazo concedido al efecto.

II. Fundamentos jurídicos

Único. La solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica 2/2014 que formulan los Senadores recurrentes no puede ser acogida, carente como está de toda base constitucional y legal.

El art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en efecto, contempla la posible suspensión de la Ley impugnada en un recurso de inconstitucionalidad tan sólo en el caso de que el Gobierno, con el amparo en lo dispuesto por el art. 161.2 CE, impugne, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Al margen de este supuesto de suspensión inmediata (ATC 259/1982, de 23 de julio, FJ único), y como el propio precepto prescribe, “(l)a admisión de un recurso … de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley”. Este terminante enunciado legal no puede ser desconocido por nadie, tampoco, como es obvio, por el propio Tribunal Constitucional, que carece de potestades o poderes “implícitos” para acordar la suspensión de leyes impugnadas en los procesos constitucionales. La suspensión por la jurisdicción constitucional de una disposición de ley es siempre, por la propia presunción de legitimidad de la ley misma, una medida excepcional, que sólo puede adoptarse, por ello, cuando esté expresamente prevista y sin que tal previsión pueda, por extensión, aplicarse a supuestos distintos (AATC 462/1985, de 4 de julio, FJ único; 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2; 58/2006, de 15 de febrero, FJ 4; 90/2010, de 14 de julio, FJ 2; 132/2011, de 18 de octubre, FJ 2; y 229/2014, de 23 de septiembre, FJ 2, por todas las resoluciones en este sentido).

En consecuencia, la solicitud de suspensión cautelar aquí deducida debe ser rechazada, sin que constituyan argumentos atendibles, frente a las normas y a la jurisprudencia constitucional citadas, las referencias de los recurrentes al sentido de la justicia cautelar como instrumento al servicio de la efectividad de la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE) o del derecho a un proceso equitativo y a un recurso efectivo (arts. 6 y 13 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales), invocaciones que parecen desconocer, por lo demás, que el de inconstitucionalidad es un recurso abstracto y orientado, como tal, a la depuración objetiva del ordenamiento (SSTC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1; y 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2), mediante el que no se defiende ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 268/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:268A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite una recusación en el recurso de amparo 6148-2014, promovido por don Josep Asensio i Serqueda.

Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, deniega: causas de abstención y recusación; fundamentación de la recusación; interés en el pleito; recusación global.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 13 de octubre de 2014, don Josep Asensio i Serqueda, Abogado colegiado en el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona número 33.816, interpuso, en su propio nombre, recurso de amparo contra la providencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional en fecha 29 de septiembre de 2014, por la que se acordaba la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014, relativo a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, y contra providencia dictada por el mismo órgano en igual fecha acordando la admisión a trámite de la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5830-2014, promovida contra el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2013, de 27 de septiembre.

2. En su escrito de demanda de amparo el recurrente solicitó, invocando expresamente los artículos 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), “la recusación del Pleno del Tribunal Constitucional que ha dictado las dos providencias recurridas en amparo”. La recusación promovida, incluida como tercer otrosí de la demanda, se funda expresamente en la causa de abstención y recusación actualmente recogida en el art. 219.10 LOPJ. Como fundamento de la recusación, el recurrente se limita a razonar que las dos providencias han sido adoptadas por todos los Magistrados que componen el Pleno del Tribunal, y que la violación de derechos fundamentales alegada es directamente imputable a ambas resoluciones. Entiende así que, en estas circunstancias, no cabe sino concluir que los Magistrados intervinientes tienen un interés, sea directo o indirecto, en la resolución del recurso de amparo presentado.

Para reforzar esta conclusión, el recurrente reitera algunos de los argumentos incluidos en el cuerpo principal de la demanda, argumentos que vendrían, en su opinión, a evidenciar que la vulneración de los derechos fundamentales es directamente imputable a las dos providencias del Pleno. Considera, en primer lugar, que la decisión del Tribunal de suspender la aplicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, ha sido indebidamente vinculada a la previsión contenida en el art. 161.2 CE. A juicio del recurrente, este precepto constitucional no contempla de forma expresa los actos normativos con fuerza de ley. Habría sido el legislador orgánico el que, de modo ilegítimo, habría expandido, a través del art. 30 LOTC, el ámbito de aplicación de la suspensión. El recurrente deduce de ello que los Magistrados recusados habrían actuado al margen de sus verdaderas competencias. También estima el recurrente que la lesión es directamente imputable a los Magistrados que componen el Pleno del Tribunal, en la medida en que éstos habrían convertido la decisión de admisión, tanto del recurso de inconstitucionalidad como de la impugnación de la disposición autonómica, en un trámite meramente nominal, cumplimentado el mismo día en el que tuvieron entrada las demandas presentadas por el Gobierno de la Nación, sin posibilidad real, por tanto, de efectuar un examen detenido de la concurrencia de los presupuestos procesales necesarios para su admisión. Por último, también refiere que, al ser las providencias mencionadas el objeto del presente recurso de amparo, el Pleno carece de imparcialidad objetiva para su resolución y, por ende, para decidir sobre el incidente de recusación planteado.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada hemos de recordar que el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone la aplicación supletoria a los procedimientos constitucionales de las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en materia de “recusación y abstención”. De acuerdo con esta remisión expresa, este Tribunal ha venido entendiendo, como línea de principio, que el art. 227 LOPJ, que impide a los Magistrados recusados formar parte del órgano que ha de decidir sobre la recusación planteada, es uno los preceptos que rigen el incidente de recusación en el ámbito de la jurisdicción constitucional. No obstante, hemos tenido la oportunidad de señalar en ocasiones anteriores que el art. 227 LOPJ pierde toda su operatividad en supuestos en los que resulta incompatible con la especial naturaleza y estructura del Tribunal Constitucional. En esta línea, hemos entendido que no cabe aplicar este precepto, cuando la recusación se dirige contra todos los Magistrados que componen el Pleno, ya que otra solución supondría una paralización inaceptable del ejercicio de la jurisdicción constitucional (AATC 80/2005, de 17 de febrero, 443/2007, de 27 de noviembre, y 126/2008, de 14 de mayo).

En efecto, la singular naturaleza del Tribunal Constitucional, que no admite la sustitución de los Magistrados que lo componen, y la necesidad de que la aplicación del régimen de recusación y de abstención no conduzca a resultados absurdos o gravemente perturbadores para las funciones que tiene constitucionalmente asignadas, obliga a excluir, como hemos hecho en ocasiones precedentes en las que se ha planteado la recusación integral del colegio de Magistrados, la aplicación del art. 227 LOPJ, pues sólo así puede alcanzarse, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 LOTC, el *quorum* imprescindible para que el Tribunal pueda actuar.

2. Entrando ya en el examen de admisión, hay que recordar que, desde las primeras resoluciones dictadas en materia de recusación, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de denegar su tramitación cuando razones procesales o de fondo así lo exijan (por todos, ATC 109/1981, de 30 de octubre). El rechazo *a limine* de una recusación puede producirse, desde luego, como consecuencia de su defectuoso planteamiento procesal (ATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 2; y 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2). También es posible inadmitir a trámite una causa de recusación, de acuerdo con el art. 11.2 LOPJ, en atención a las circunstancias que la circundan, de su planteamiento y de las argumentaciones de los recusantes (AATC 394/2006, FJ 2; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 177/2007, de 7 de marzo, FJ 1).

En el caso examinado, puede afirmarse con suficiente seguridad la improcedencia de la recusación solicitada por carecer de forma clara e inmediata de fundamento. El solo recordatorio de la singularidad del Tribunal Constitucional sería suficiente para inadmitir sin más trámite la recusación planteada, ya que el efecto de la estimación sería la completa paralización del ejercicio de la jurisdicción constitucional (AATC 80/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2; y 387/2007, de 16 de octubre, FJ 2). Pero, más allá de este efecto inasumible, es la naturaleza misma de la recusación la que la hace inadmisible *a limine*, ya que, como hemos señalado con anterioridad, “las recusaciones genéricamente formuladas contra el conjunto de los Magistrados que forman el Tribunal Constitucional son impertinentes y abusivas, y deben ser rechazadas sin más” (ATC 80/2005, de 17 de febrero), pues en ellas “propiamente no se recusa a los Magistrados, sino al propio Tribunal Constitucional” (ATC 380/1993, de 21 de diciembre). Una recusación de este tipo, que, en última instancia, va referida al órgano mismo y no a sus integrantes carece, obviamente de sustantividad jurídica y no es acreedora de una decisión sobre el fondo.

Finalmente, la recusación resulta igualmente inadmisible a la vista de su defectuosa formulación procesal. La naturaleza singular de este Tribunal y de los procesos constitucionales a él sometidos nos ha llevado a una jurisprudencia rigurosa en la apreciación de las causas de recusación y abstención. Hemos afirmado así que la enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado, de suerte que “los motivos de recusación han de subsumirse necesariamente en algunos de aquellos supuestos que la ley define como tales” (SSTC 69/2001, de 17 de marzo, FJ 21; y 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1, citadas en ATC 61/2003, de 19 de febrero, FJ 1). Por otra parte en el escrito en el que se proponga una recusación se debe expresar “concreta y claramente la causa de recusación” prevista por la ley, sin que “baste afirmar un motivo de recusación; es preciso expresar los hechos concretos en que la parte funde tal afirmación y que estos hechos constituyan —en principio— los que configuran la causa invocada” (ATC 109/1981, de 30 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido, AATC 115/2002, de 10 de julio, FJ 1; 80/2005, de 17 de febrero, FJ 3; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2).

3. El tercer otrosí de la demanda de amparo se limita a indicar que los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional tienen un “interés directo o indirecto” en la resolución del pleito, ya que la vulneración de los derechos fundamentales les sería imputable de modo inmediato. Con este razonamiento, la demandante de amparo invoca el tenor literal de la causa comprendida en el artículo 219.10 LOPJ, causa que este Tribunal ha puesto en relación con el objeto del proceso en el que la recusación se plantea, de modo que ha de identificarse con precisión el interés concreto que el Magistrado recusado tiene en el resultado del proceso constitucional en el que la recusación se formula (AATC 379/1993, de 12 de diciembre, y 226/2002, de 20 de noviembre). Ese “interés directo o indirecto” en el asunto debe ir referido, además, a la relación previa del Magistrado con el objeto del proceso (ATC 180/2013, de 17 de septiembre), y ha de entenderse que concurre cuando el pleito proporciona al Magistrado una ventaja o beneficio o le evita una carga o perjuicio, para sí o para sus allegados. Ha de tratarse, asimismo, de un interés singularizado en relación con el concreto proceso en que se plantee la recusación (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 7) y un interés actual, esto es, concurrente en el momento en que se promueve el apartamiento del Magistrado mediante su recusación.

Pues bien, la única relación de los Magistrados recusados con el recurso interpuesto es, según el recurrente, haber intervenido en el trámite de admisión de dos procedimientos constitucionales, relación puramente procesal que es manifiestamente inidónea para generar el “interés” en el objeto litigioso a que se refiere el art. 219.10 LOPJ, especialmente cuando los procedimientos aludidos no versan sobre una cuestión de hecho sino sobre la adecuación a la Constitución de determinadas normas. Este interés tampoco puede deducirse, sin más, como hace el recurrente, de la celeridad con la que el Pleno del Tribunal Constitucional ha cumplimentado el trámite de admisión, ya que “la celeridad al resolver las cuestiones planteadas, aun cuando pueda ser producto de una valoración sobre la trascendencia o urgencia de ellas, no implica, si aquéllas versan sobre la admisibilidad de un recurso, tomar posición sobre el fondo del asunto ni puede ser un indicio de falta de imparcialidad, pues tal medida no puede ir en contra de las pretensiones de ninguna de las partes, cuyo interés no puede ser otro que el de la rápida resolución de las cuestiones sometidas a la consideración del Tribunal” (ATC de fecha 9 de octubre de 2014, recaído en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014).

Es pues claro que el recurrente no ha hecho ningún esfuerzo argumental para individualizar el supuesto beneficio o ventaja que para cada uno de los Magistrados del Pleno que intervinieron en la admisión a trámite de las providencias impugnadas se derivaría del resultado del presente recurso de amparo, incumpliendo, pues, la doctrina consolidada de este Tribunal, que arranca del ATC 109/1981, de 30 de octubre, que, como ya hemos señalado, exige para que una solicitud de recusación pueda ser admitida, que el escrito en que se formule exprese, concreta y claramente, una causa de recusación de las previstas legalmente, con expresión de los motivos en que se funda, pero también acompañando un principio de prueba sobre los mismos; en este caso sobre el concreto beneficio resultante para el Magistrado recusado (entre otros, AATC 126/2008, de 14 de mayo, FJ 2; 351/2008, de 4 de noviembre, FJ 2; y 40/2011, de 12 de abril, FJ 6).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

No admitir a trámite la solicitud de recusación formulada por don Josep Asensio i Serqueda en el recurso de amparo núm. 6148-2014.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 269/2014, de 4 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:269A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite una recusación en el recurso de amparo 6149-2014, promovido por doña Marta Asensio i Serqueda.

Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, deniega: causas de abstención y recusación; fundamentación de la recusación; interés en el pleito; recusación global.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 13 de octubre de 2014, doña Marta Asensio i Serqueda, Abogada colegiada en el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona con número 28.821, interpuso, en su propio nombre, recurso de amparo contra la providencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional en fecha 29 de septiembre de 2014 por la que se acordaba la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014, relativo a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, y contra providencia dictada por el mismo órgano en igual fecha acordando la admisión a trámite de la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5830-2014, promovida contra el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2013, de 27 de septiembre.

2. En su escrito de demanda de amparo la recurrente solicitó, invocando expresamente los artículos 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), “la recusación del Pleno del Tribunal Constitucional que ha dictado las dos providencias recurridas en amparo”. La recusación promovida, incluida como tercer otrosí de la demanda, se funda expresamente en la causa de abstención y recusación actualmente recogida en el art. 219.10 LOPJ. Como fundamento de la recusación, la recurrente se limita a razonar que las dos providencias han sido adoptadas por todos los Magistrados que componen el Pleno del Tribunal y que la violación de derechos fundamentales alegada es directamente imputable a ambas resoluciones. Entiende, así, que, en estas circunstancias, no cabe sino concluir que los Magistrados intervinientes tienen un interés, sea directo o indirecto, en la resolución del recurso de amparo presentado.

Para reforzar esta conclusión, la recurrente reitera algunos de los argumentos incluidos en el cuerpo principal de la demanda, argumentos que vendrían, en su opinión, a evidenciar que la vulneración de los derechos fundamentales es directamente imputable a las dos providencias del Pleno. Considera, en primer lugar, que la decisión del Tribunal de suspender la aplicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, ha sido indebidamente vinculada a la previsión contenida en el art. 161.2 CE. A juicio de la recurrente, este precepto constitucional no contempla de forma expresa los actos normativos con fuerza de ley. Habría sido el legislador orgánico el que, de modo ilegítimo, habría expandido, a través del art. 30 LOTC, el ámbito de aplicación de la suspensión. La recurrente deduce de ello que los Magistrados recusados habrían actuado al margen de sus verdaderas competencias. También estima la recurrente que la lesión es directamente imputable a los Magistrados que componen el Pleno del Tribunal en la medida en que estos habrían convertido la decisión de admisión, tanto del recurso de inconstitucionalidad como de la impugnación de la disposición autonómica, en un trámite meramente nominal, cumplimentado el mismo día en el que tuvieron entrada las demandas presentadas por el Gobierno de la Nación, sin posibilidad real, por tanto, de efectuar un examen detenido de la concurrencia de los presupuestos procesales necesarios para su admisión. Por último, también refiere que, al ser las providencias mencionadas el objeto del presente recurso de amparo, el Pleno carece de imparcialidad objetiva para su resolución y, por ende, para decidir sobre el incidente de recusación.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada hemos de recordar que el artículo 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone la aplicación supletoria a los procedimientos constitucionales de las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en materia de “recusación y abstención”. De acuerdo con esta remisión expresa, este Tribunal ha venido entendiendo, como línea de principio, que el art. 227 LOPJ, que impide a los Magistrados recusados formar parte del órgano que ha de decidir sobre la recusación planteada, es uno los preceptos que rigen el incidente de recusación en el ámbito de la jurisdicción constitucional. No obstante, hemos tenido la oportunidad de señalar en ocasiones anteriores que el art. 227 LOPJ pierde toda su operatividad en supuestos excepcionales en los que resulta incompatible con la especial naturaleza y estructura del Tribunal Constitucional. En esta línea, hemos entendido que no cabe aplicar este precepto cuando la recusación se dirige contra todos los Magistrados que componen el Pleno, ya que otra solución supondría una paralización inaceptable del ejercicio de la jurisdicción constitucional (AATC 80/2005, de 17 de febrero, 443/2007, de 27 de noviembre, y 126/2008, de 14 de mayo).

En efecto, la singular naturaleza del Tribunal Constitucional, que no admite la sustitución de los Magistrados que lo componen, y la necesidad de que la aplicación del régimen de recusación y de abstención no conduzca a resultados absurdos o gravemente perturbadores para las funciones que tiene constitucionalmente asignadas, obliga a excluir, como hemos hecho en ocasiones precedentes en las que se ha planteado la recusación integral del colegio de Magistrados, la aplicación del art. 227 LOPJ, pues sólo así puede alcanzarse, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 LOTC, el *quorum* imprescindible para que el Tribunal pueda actuar.

2. Entrando ya en el examen de admisión, hay que recordar que, desde las primeras resoluciones dictadas en materia de recusación, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de denegar su tramitación cuando razones procesales o de fondo así lo exijan (por todos, ATC 109/1981, de 30 de octubre). El rechazo *a limine* de una recusación puede producirse, desde luego, como consecuencia de su defectuoso planteamiento procesal (ATC 383/2006, de 2 de noviembre, FJ 2; y 394/2006, de 7 de noviembre, FJ 2). También es posible inadmitir a trámite una causa de recusación, de acuerdo con el art. 11.2 LOPJ, en atención a las circunstancias que la circundan, de su planteamiento y de las argumentaciones de los recusantes (AATC 394/2006, FJ 2; 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 177/2007, de 7 de marzo, FJ 1).

En el caso examinado, puede afirmarse con suficiente seguridad la improcedencia de la recusación solicitada por carecer de forma clara e inmediata de fundamento. El solo recordatorio de la singularidad del Tribunal Constitucional sería suficiente para inadmitir sin más trámite la recusación planteada, ya que el efecto de la estimación sería la completa paralización del ejercicio de la jurisdicción constitucional (AATC 80/2005, de 17 de febrero, FJ 4; 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2; y 387/2007, de 16 de octubre, FJ 2). Pero, más allá de este efecto inasumible, es la naturaleza misma de la recusación la que la hace inadmisible *a limine*, ya que, como hemos señalado con anterioridad, “las recusaciones genéricamente formuladas contra el conjunto de los Magistrados que forman el Tribunal Constitucional son impertinentes y abusivas, y deben ser rechazadas sin más” (ATC 80/2005, de 17 de febrero) pues en ellas “propiamente no se recusa a los Magistrados, sino al propio Tribunal Constitucional” (ATC 380/1993, de 21 de diciembre). Una recusación de este tipo, que, en última instancia, va referida al órgano mismo y no a sus integrantes, carece, obviamente, de sustantividad jurídica y no es acreedora de una decisión sobre el fondo.

Finalmente, la recusación resulta igualmente inadmisible a la vista de su defectuosa formulación procesal. La naturaleza singular de este Tribunal y de los procesos constitucionales a él sometidos nos ha llevado a una jurisprudencia muy rigurosa en la apreciación de las causas de recusación y abstención. Hemos afirmado, así, que la enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado, de suerte que “los motivos de recusación han de subsumirse necesariamente en algunos de aquellos supuestos que la ley define como tales” (SSTC 69/2001, de 17 de marzo, FJ 21; y 157/1993, de 6 de mayo, FJ 1; citadas en ATC 61/2003, de 19 de febrero, FJ 1). Por otra parte en el escrito en el que se proponga una recusación se debe expresar “concreta y claramente la causa de recusación” prevista por la ley, sin que “baste afirmar un motivo de recusación; es preciso expresar los hechos concretos en que la parte funde tal afirmación y que estos hechos constituyan —en principio— los que configuran la causa invocada” (ATC 109/1981, de 30 de octubre, FJ 2; en el mismo sentido, AATC 115/2002, de 10 de julio, F J 1; 80/2005, de 17 de febrero, FJ 3, 454/2006, de 12 de diciembre, FJ 3; y 26/2007, de 5 de febrero, FJ 2).

3. El tercer otrosí de la demanda de amparo se limita a indicar que los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional tienen un “interés directo o indirecto” en la resolución del pleito, ya que la vulneración de los derechos fundamentales les sería imputable de modo inmediato. Con este razonamiento, la demandante de amparo invoca el tenor literal de la causa comprendida en el art. 219.10 LOPJ, causa que este Tribunal ha puesto en relación con el objeto del proceso en el que la recusación se plantea, de modo que ha de identificarse con precisión el interés concreto que el Magistrado recusado tiene en el resultado del proceso constitucional en el que la recusación se formula (AATC 379/1993, de 12 de diciembre, y 226/2002, de 20 de noviembre). Ese “interés directo o indirecto” en el asunto debe ir referido, además, a la relación previa del Magistrado con el objeto del proceso (ATC 180/2013, de 17 de septiembre) y ha de entenderse que concurre cuando el pleito proporciona al Magistrado una ventaja o beneficio o le evita una carga o perjuicio, para sí o para sus allegados. Ha de tratarse, asimismo, de un interés singularizado en relación con el concreto proceso en que se plantee la recusación (ATC 26/2007, de 5 de febrero, FJ 7) y un interés actual, esto es, concurrente en el momento en que se promueve el apartamiento del Magistrado mediante su recusación.

Pues bien, la única relación de los Magistrados recusados con el recurso interpuesto es, según la recurrente, haber intervenido en el trámite de admisión de dos procedimientos constitucionales, relación puramente procesal que es manifiestamente inidónea para generar el “interés” en el objeto litigioso a que se refiere el art. 219.10 LOPJ, especialmente cuando los procedimientos aludidos no versan sobre una cuestión de hecho sino sobre la adecuación a la Constitución de determinadas normas. Este interés tampoco puede deducirse, sin más, como hace la recurrente, de la celeridad con la que el Pleno del Tribunal Constitucional ha cumplimentado el trámite de admisión, ya que “la celeridad al resolver las cuestiones planteadas, aun cuando pueda ser producto de una valoración sobre la trascendencia o urgencia de ellas, no implica, si aquellas versan sobre la admisibilidad de un recurso, tomar posición sobre el fondo del asunto ni puede ser un indicio de falta de imparcialidad, pues tal medida no puede ir en contra de las pretensiones de ninguna de las partes, cuyo interés no puede ser otro que el de la rápida resolución de las cuestiones sometidas a la consideración del Tribunal” (ATC de fecha 9 de octubre de 2014, recaído en el recurso de inconstitucionalidad 5829-2014).

Es, pues, claro que la recurrente no ha hecho ningún esfuerzo argumental para individualizar el supuesto beneficio o ventaja que para cada uno de los Magistrados del Pleno que intervinieron en la admisión a trámite de las providencias impugnadas se derivaría del resultado del presente recurso de amparo, incumpliendo, pues, la doctrina consolidada de este Tribunal, que arranca del ATC 109/1981, de 30 de octubre, que, como ya hemos señalado, exige, para que una solicitud de recusación pueda ser admitida, que el escrito en que se formule exprese, concreta y claramente, una causa de recusación de las previstas legalmente, con expresión de los motivos en que se funda, pero también acompañando un principio de prueba sobre los mismos, en este caso sobre el concreto beneficio resultante para el Magistrado recusado (entre otros, AATC 126/2008, de 14 de mayo, FJ 2; 351/2008, de 4 de noviembre, FJ 2; y 40/2011, de 12 de abril, FJ 6).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

No admitir a trámite la solicitud de recusación formulada por doña Marta Asensio i Serqueda en el recurso de amparo núm. 6149-2014.

Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 270/2014, de 5 de noviembre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:270A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2310-2014, promovido en pleito mercantil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 271/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:271A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 1713-2012, promovido por Banco Santander, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2011, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 1504-2011, promovido a su vez contra la Sentencia de 19 de enero de 2011, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso núm. 449-2007.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 10 de noviembre de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 1713-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 10 de noviembre de 2011, en el recurso de casación número núm. 1504-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 1713-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 272/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:272A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2604-2012, promovido por Promotora de Informaciones, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de enero de 2012, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 1495-2011, promovido a su vez contra la Sentencia de 16 de febrero de 2011, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso núm. 56-2008.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 26 de enero de 2012, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 2604-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 26 de enero de 2012, en el recurso de casación número núm. 1495-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 2604-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 273/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:273A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 3985-2012, promovido por Transportes de Tierra, Aire y Mar, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 29 de septiembre de 2011, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 1281-2011, promovido a su vez contra la Sentencia de 29 de abril de 2010, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, recaída en el recurso núm. 35-2007.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 29 de septiembre de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 3985-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 29 de septiembre de 2011, en el recurso de casación número núm. 1281-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 3985-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 274/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:274A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 4503-2012, promovido por Construcciones Azagra, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 1 de marzo de 2012, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 4824-2011, promovido a su vez contra la Sentencia de 29 de junio de 2011, de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso núm. 578-2010.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 1 de marzo de 2012, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 4503-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 1 de marzo de 2012, en el recurso de casación número núm. 4824-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 4503-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 275/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:275A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 5157-2012, promovido por doña María de los Ángeles Jordá Escola en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 10 de noviembre de 2011, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 2933-2010, promovido a su vez contra la Sentencia de 15 de abril de 2010, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso núm. 439-2007.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 10 de noviembre de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 5157-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 10 de noviembre de 2011, en el recurso de casación núm. 2933-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 5157-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 276/2014, de 6 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:276A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 5479-2012, promovido por Majanicho Club, S.L., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de febrero de 2012, por el que se inadmitió el recurso de casación núm. 1370-2011, promovido a su vez contra la Sentencia de 19 de enero de 2011, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso núm. 10-2008.

Mediante escrito fechado el 4 de noviembre de 2014, el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 9 de febrero de 2012, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 5479-2012.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sala Segunda del Tribunal Constitucional, la Sala, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 LOPJ, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art.80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 9 de febrero de 2012, en el recurso de casación número núm.1370-2011, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo número 5479-2012, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 277/2014, de 6 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:277A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Desestima el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Insular de Formentera frente al Auto del Pleno de este Tribunal, de 7 de octubre de 2014, por el que se inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4570-2014.

Consejos insulares. Inadmisión de conflictos en defensa de la autonomía local: falta de legitimación; recurso de súplica contra Auto de inadmisión. Leyes de destinatario único. Órganos de gobierno de las corporaciones locales. Retribuciones reguladas por leyes de presupuestos.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 10 de julio de 2014, don L.P.O., Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Consejo Insular de Formentera plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra diversos apartados del art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el art. primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, en la redacción por el art. 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

El escrito de interposición del conflicto se fundamenta en lo que califica como peculiaridad del Consejo Insular de Formentera en la medida en que reuniría la triple condición de institución de autogobierno de la Comunidad Autónoma, entidad municipal (pues toda la isla es un único municipio) y entidad insular, peculiaridad que la haría deudora de un necesario tratamiento diferenciado. De hecho la queja que se formula se relaciona con lo que se califica como “una discriminación flagrante, por tratamiento indebido e indiferenciado, de los corporativos de nuestra institución, en lo que afecta a sus retribuciones”. Tales limitaciones retributivas serían contrarias a la autonomía de Formentera, garantizada por el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (en adelante, EAIB) y por la Constitución Española, en cuanto que el legislador estatal no habría atendido a las peculiares características del Consejo Insular de Formentera. También se alega que el nuevo art. 75 *bis* LBRL incurre en incoherencias internas que perjudican la autonomía local de Formentera, por cuanto no se atiende a sus peculiaridades ni se permite la intervención del legislador autonómico. En otro orden de cuestiones el escrito de promoción del conflicto indica que la regulación impugnada vulnera el art. 23 CE, el art. 15 EAIB y la Carta europea de la autonomía local, volviendo a insistir en la idea del necesario tratamiento diferenciado a otorgar a Formentera. Finalmente se alega la vulneración del orden de distribución de competencias que también implicaría, de manera paralela, la del principio de autonomía local.

El escrito de interposición del conflicto dedica un segundo apartado a examinar la legitimación del Consejo Insular de Formentera para la interposición del conflicto, legitimación que ha sido negada por el Consejo Consultivo de las Illes Balears en su dictamen de 24 de mayo de 2014. Al respecto vuelve a aludir a lo que considera peculiar naturaleza de Formentera que permitiría entender cumplido, en tanto que situación excepcional, el supuesto del art. 75.ter.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC en el sentido de que la isla de Formentera sería destinataria única de la norma, ya que ninguna otra entidad sufre la misma vulneración de la autonomía local. Igualmente la legitimación de Formentera se defiende citando el voto particular a la STC 240/2006, que reconoció la legitimación de Ceuta y Melilla para la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que se argumenta la necesidad de no tratar a Ceuta y Melilla como entes locales para una mejor protección de las competencias estatutarias no municipales de ambas. Un tercer argumento a favor de la legitimación de Formentera vendría dado por la aplicación de la doctrina acerca de la discriminación por indiferenciación en relación con la protección de la autonomía local, en la medida en que se ha incumplido la necesidad de dar un trato específico y único a Formentera en atención a su naturaleza jurídica singular.

2. El Pleno de este Tribunal, por Auto de 7 de octubre de 2014, acordó inadmitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 *quinquies*.1 LOTC), por carecer el Consejo Insular de Formentera de legitimación para interponerlo al no cumplirse el requisito exigido por el art. 75 *ter*.1 a) LOTC en relación con la disposición adicional tercera.1 LOTC, en cuanto que no es el destinatario único de los preceptos que pretendía impugnar.

3. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de octubre de 2014 el Procurador de los Tribunales don L.P.O., actuando en nombre y representación del Consejo Insular de Formentera, interpuso recurso de súplica contra el referido Auto de 7 de octubre de 2014, con la argumentación que a continuación se resume.

Tras sintetizar las razones de inadmisión del conflicto, indica que “el objeto del presente recurso será la de justificar que el Consell Insular de Formentera está en una posición singular frente a las normas impugnadas, de tal manera que desde el punto de vista material es la única entidad local a la que aquéllas le son aplicables conjuntamente”. Alude nuevamente a la singularidad institucional de Formentera como entidad territorial singular y única en el conjunto del derecho público español y a la queja de la discriminación por indiferenciación en la medida en que las normas impugnadas tienen una incidencia sobre su autonomía local no comparable a ningún otro caso.

Examina a continuación la doctrina de la STC 121/2012, de 5 de junio, entendiendo, a los efectos que ahora interesan, que no es necesario que el concepto “destinatario único” se derive de la literalidad de la ley, ni que ello deba responder a una intencionalidad del legislador. Añade que “está implícito en lo anterior que la legitimación no puede ser meramente formal, pues solo con la interpretación de la ley y el análisis de sus efectos se puede llegar a la conclusión de que solo afecta a una única entidad local” y por último afirma que “entiende la jurisprudencia que la singularidad debe, en principio, estar en el contenido de la ley y no en la realidad que regula. Es decir, que la condición del destinatario no puede ser criterio definitivo para juzgar contraria a la autonomía local (y, por tanto la Constitución) un texto suficientemente general o neutro de la ley”. Por todo lo anterior, concluye que “esta parte entiende que concurre la circunstancia única y singular de que al Consell Insular de Formentera te son aplicables dos preceptos distintos de la Ley: el dirigido a los municipios y el dirigido a los consejos insulares”. A lo anterior añade que la admisión a trámite del conflicto no supondría una desviación respecto de la finalidad del art. 75 *ter*. LOTC ni se modificaría el criterio hasta ahora mantenido por el Tribunal Constitucional.

Discrepa a continuación del argumento del Auto de inadmisión según el cual las normas impugnadas no conciernen exclusivamente al Consell Insular de Formentera, pues alega la falta de identidad entre los cabildos canarios y los consejos insulares y, aún dentro de éstos, el caso de Formentera, en el que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears habría creado una figura que tiene varias naturalezas. Se plantea así si el segundo párrafo, apartado 2 del art. 75 *bis* LBRL, constituye “una única regla o por el contrario debería entenderse a los efectos de su impugnación, como desglosable en dos reglas distintas una para los cabildos y otra para los consejos insulares, de suerte que Formentera sería el destinatario único de la regla relativa a los consejos insulares de menos de 25.000 habitantes. Entiende fundada esta interpretación en el art. 141.4 CE, que se refiere a los “Cabildos o Consejos”, haciendo referencia a dos instituciones distintas, lo que permitiría entender que el art. 75 *bis*.2 LBRL es desglosable en dos reglas distintas a los efectos de su impugnación.

II. Fundamentos jurídicos

1. La representación procesal del Consejo Insular de Formentera interpone recurso de súplica contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 7 de octubre de 2014, por el que se inadmitió a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4570-2014 planteado contra diversos apartados del art. 75 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL), introducido por el art. primero, apartado 18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y de la disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, en la redacción por el art. 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte.

La decisión de inadmisión se fundó en que el Consejo Insular de Formentera, al no ser el único destinatario de la regulación contenida en los preceptos que impugnaba, carecía, por sí solo, de legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local., por cuanto se incumplía el requisito exigido por el arto 75 *ter*.1 a) en relación con la disposición adicional tercera.l de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. La representación procesal del Consejo Insular de Formentera manifiesta su disconformidad con tal decisión en cuanto sostiene ser el destinatario único de los preceptos cuestionados, en virtud de su peculiar naturaleza institucional, entendiendo que su consideración como tal destinatario único no se opone a la doctrina de la STC 121/2012, de 5 de junio. Argumenta además que la regla de legitimación para promover un conflicto de este tipo respecto de la nueva redacción del art. 75 *bis*.2 LBRL debería desglosarse en dos, distinguiendo entre los cabildos canarios y los consejos insulares de las Illes Balears.

El examen de los argumentos que se contienen en el recurso de súplica conduce a su desestimación, por cuanto se vienen, sustancialmente, a reproducir los alegatos ya expuestos en el escrito de planteamiento del conflicto, sin desvirtuar en ningún momento las razones por las que en el mencionado Auto de 7 de octubre de 2014 se acordó la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local.

3. En efecto, en cuanto a la alegada singularidad institucional de Formentera, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley balear 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas respecto a la personalidad jurídica única del Consejo Insular de Formentera y su asunción de las competencias y potestades administrativas que corresponden al Ayuntamiento de Formentera, no cabe sino reiterar que dicha posición institucional no es objeto de discusión en el presente conflicto, centrado en la regulación de las retribuciones de los miembros de determinadas corporaciones locales en función de la población de las mismas. Tampoco esa singularidad es relevante a los efectos de la aplicación de la doctrina de la STC 121/2012, en la medida en que esa afirmada peculiaridad no viene dada por las normas que impugna, pues resulta claro que tanto una como otra no se encuentran dirigidas a regular la situación de un solo sujeto, sino que, en todo caso, tienen un carácter abstracto y general y, tanto se aplique una como otra, resulta que el Consejo Insular de Formentera no es su único destinatario. Confunde de nuevo el promotor del conflicto lo que reiteradamente entiende como posición supuestamente única desde un punto de vista organizativo o institucional, con el hecho de que haya de disfrutar, en todo caso, de un régimen singularizado en materia de retribuciones de los integrantes de la corporación local.

Por último, tampoco puede tomarse en consideración la alegada distinción entre los cabildos canarios y los consejos insulares que derivaría, según el recurso de súplica, del art. 75.bis.2, segundo párrafo, LBRL, de suerte que Formentera sería el destinatario único de la regla relativa a los consejos insulares de menos de 25.000 habitantes. En efecto, sin perjuicio de advertir que tal alegación resulta contradictoria con las anteriormente formuladas en cuanto admite que las dos normas objeto del conflicto no le son aplicables, resulta que esa supuesta distinción tampoco resulta relevante, ya que la legitimación otorgada por la disposición adicional tercera.1 LOTC a los cabildos y consejos insulares, que los asimila a las provincias a efectos de la legitimación exigida para promover un proceso de este tipo, lo es en razón de que se trata de la administración propia de las islas, tal como dispone el art. 141.4 CE, condición que concurre tanto en los cabildos canarios como en los consejos insulares de las Illes Balears.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Consejo Insular de Formentera contra el Auto del Pleno de este Tribunal de 7 de octubre de 2014 por el que se inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4570-2014.

Madrid, a seis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 278/2014, de 7 de noviembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:278A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 2813-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 279/2014, de 7 de noviembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:279A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4432-2014, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 280/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:280A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Desestima la solicitud de ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, dictada en el recurso de amparo 6112-2012, promovido por don Abdelkader Castellanos de la Fuente y otras personas en proceso contencioso-administrativo.

Control del espacio aéreo. Ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional: desestimación de incidente de ejecución de sentencias de amparo. Motivación de las resoluciones judiciales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de abril de 2014, el Procurador de los Tribunales don Carlos Piñeira de Campos, actuando en nombre y representación de don Abdelkader Castellanos de la Fuente y otros, formuló incidente de ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero.

2. Los hechos de los que trae causa el escrito promoviendo el incidente de ejecución son, en síntesis, los siguientes:

a) Por esta Sala Segunda se dictó la STC 8/2014, de 27 de enero, que acordó otorgar el amparo solicitado, reconociendo el derecho de los demandantes a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En orden a su restablecimiento declaramos la nulidad del Auto de 17 de septiembre de 2012 y de la providencia de 19 de junio de 2012 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1, dictados en el procedimiento abreviado núm. 81-2012, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la providencia referida, para que el Juzgado Central dictase una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

El recurso de amparo resuelto en aquella Sentencia, formalizado por una pluralidad de afectados por el cierre del espacio aéreo civil español los días 3 y 4 de diciembre de 2010, impugnaba las resoluciones judiciales citadas, que ordenaron la interposición por separado de los recursos contencioso-administrativos que habían sido articulados de manera conjunta frente a resoluciones denegatorias de responsabilidad patrimonial de la Administración en diversos expedientes, algunos nacidos de peticiones individuales y otros de reclamaciones presentadas por una pluralidad de sujetos (en total más de quince mil litigantes), sustanciadas señaladamente en los expedientes ATC/EXP/2011/058000, ATC/EXP/2010/060500, que fueron desestimados por resolución de 5 de diciembre de 2011, y ATC/EXP/2011/060690 y ATC/EXP/2011/060742, desestimados por sendas resoluciones de 14 de diciembre de 2011, todas ellas del Director de la Secretaría General Técnica de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). Denunciaban los demandantes de amparo que se había producido la lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por incurrir aquellas resoluciones judiciales en defectos de motivación constitucionalmente relevantes (art. 24.1 CE), y por vulnerarse el mismo derecho fundamental en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

Nuestra Sentencia examinó la negativa judicial a la acumulación de acciones y declaró que, existiendo mecanismos procesales alternativos para sustanciar las pretensiones formuladas, señalados por el propio órgano judicial, no sufría quiebra alguna el derecho de acceso a la jurisdicción comprendido en el art. 24.1 CE; añadió sin embargo, que sí se produjo una vulneración del derecho a obtener una resolución judicial fundada en Derecho, favorable o adversa, como garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos (art. 24.1 CE).

En relación con ello, el fundamento jurídico 4 de la STC 8/2014, de 27 de enero, declaraba:

“El órgano judicial cita dos razones por las que considera inviable la acumulación: que ‘no se solicita idéntica cantidad de indemnización para todos y cada uno de los recurrentes’ y que ‘tampoco se especifica ni acredita si la situación de todos ellos es la misma’. El mero enunciado formal de esos dos motivos, sin argumentos que los concreten y sin razonamiento que los proyecte al caso y a la institución jurídica a debate, nos conduce a concluir que la negativa a la acumulación no aparece razonada en contraste con la ratio de la norma, y que tampoco se justifica que la solución hermenéutica sea acorde con los fines que procura la acumulación de acciones, y con sus presupuestos, a la vista de las circunstancias del caso.

Llaman la atención, en ese sentido, diversas constataciones: i) que el órgano judicial no realizase una exégesis del art. 34 LJCA y concordantes, tampoco en el Auto que resolvió la reposición; ii) que no tomara mínimamente en consideración el alto número de personas afectadas, ni siquiera —como parece prudente ante una situación infrecuente como la planteada— las consecuencias que la desacumulación lleva aparejadas para su defensa jurídica, con miles de reclamaciones canalizadas a través de una misma representación; iii) que no atendiera a la tramitación administrativa unificada de las pretensiones y uniforme en las resoluciones, ni a la conexión existente entre todas las reclamaciones, idénticas en su fundamento y derivadas del mismo acto o actuación administrativa (cierre del espacio aéreo); iv) que no considerara que la opción de acumular o no acumular acciones implica delimitar el objeto del proceso, lo que no es irrelevante ni carece de efectos principales para el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva desde diversos planos, por ejemplo los de la rapidez de la tramitación, la efectividad del derecho de defensa y la reducción de costes; v) que olvidara que la falta de identidad en el petitum indemnizatorio no excluye necesariamente y en todo caso la acumulación, sino que, antes bien, la hace posible como hipótesis, pues si hubiera identidad en todos los elementos configuradores de la acción (sujeto, causa de pedir y petición) el objeto procesal sería único, no existiendo acumulación de pretensiones y vi) que soslayara que en esta ocasión la conexión en la causa petendi tiene una sólida apariencia, teniendo en cuenta que los hechos no son irreconciliables entre sí, sino conexos, lo mismo que su calificación jurídica; que unas pretensiones no quedaban absorbidas por las restantes, haciendo ineficaz la acumulación; que la resolución de una de ellas no producía excepción de cosa juzgada en las demás, o que no existía, en fin, mezcla de causas o causas inconexas.

Alude ciertamente el Juzgado al factor de la dispar cuantía reclamada, que no se cita sin embargo en la normativa sobre acumulación procesal como causa que pueda excluirla, pero no razona tampoco por qué esa diferencia en el petitum a la que atiende debe conducir a la tramitación separada, cuando consta la identidad de los hechos generadores del daño y de la causa de pedir. Incluso desde ese enfoque, soslaya en su respuesta la confluencia de la petición de compensación en lo referente al daño moral, y no argumenta sobre la posibilidad de concretar esas diferencias en fase de ejecución, como solicitaba la parte actora, tras unificar la respuesta de fondo sobre la responsabilidad de AENA.

[En] suma, no podía descartarse sin una mayor explicitación de las correspondientes premisas jurídicas (*ratio decidendi*) esa vinculación entre las pretensiones, vistas la semejanza y homogeneidad en los elementos que las perfilan, en función de sus lazos objetivos y causales, por más que no hubiera identidad absoluta en el *petitum* a tenor de los distintos perjuicios causados a cada reclamante. A falta de todo ello, o de una argumentación *ad casum* sobre la incompatibilidad de las acciones por razones procesales o materiales —que tampoco razona el Juzgado Central ni por motivos de competencia de distintos órganos judiciales, ni por su inconexidad, ni en atención a una falta de homogeneidad procedimental o por quedar encauzadas ex lege en juicios de distinta naturaleza o que obligatoriamente debieran ventilarse y decidirse por separado—, sus pronunciamientos resultan insuficientemente motivados.”

b) Recibido por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm.1, el día 10 de febrero de 2014, testimonio de la STC 8/2014, de 27 de enero, el siguiente día 11 dictó Auto acordando “desacumular los recursos presentados y que han correspondido a este Juzgado, debiéndose llevar por separado los recursos interpuestos por los distintos recurrentes, manteniéndose en este Juzgado la reclamación de quien figura en primer lugar, es decir, de D. Germán Manfredo Ruffinengo”.

En cumplimiento de la exigencia de motivación que requería la Sentencia constitucional, señala:

“Pues bien, ahondando en lo que se recogía en las resoluciones que han sido declaradas nulas y cuya motivación ha de ser fortalecida por medio de esta resolución, debe decirse lo siguiente: El artículo 35 de la LJCA permite la no acumulación de los recursos interpuestos. En el caso que ha dado origen al P.A. 81.12, en el escrito inicial se venía a reclamar por todas las personas que figuraban en el anexo al mismo en virtud de los sucesos que los días 3 y 4 de diciembre de 2010 condujeron al cierre del espacio aéreo civil español, lo que motivó, en vía administrativa, la apertura de diversos expedientes administrativos. Al parecer, pues, la causa de pedir viene a ser la misma, pero se desconoce si la situación de cada uno de los reclamantes era o no igual para todos pues, si bien, por daño moral reclamaban igual cantidad (10.000 euros), por otros gastos habidos, no lo hacían ya que se solicitaba cantidades distintas para cada uno de ellos, bien por gastos de alojamiento, por mantenimiento o por otras causas, bien por alguno de ellos solicitar única y exclusivamente el importe del pasaje. Es indudable que la responsabilidad patrimonial exigida se ha de determinar individualmente ya que los daños han de ser individualizados, lo cual exige que para cada interesado se tenga que efectuar un examen de su situación y aunque el por qué de su pedimento sea el mismo, sin embargo no lo es la situación que cada uno tiene en relación con el importe que reclama pues, como se refleja anteriormente, unos reclaman únicamente por daños morales, otros por daños morales y gastos habidos, otros únicamente por el importe del pasaje, otros por gastos de alojamiento, etc., etc.- Únicamente, a juicio del Juzgador, procedería la acumulación en el hipotético caso de que hubiese tendencia a la desestimación del recurso, lo cual no puede plantearse al inicio del procedimiento ya que ello supondría prejuzgar, por lo que esta cuestión ni siquiera debe plantearse.Por otra parte, la tutela judicial efectiva no queda vulnerada, a juicio del Juzgador, porque la desacumulación de los recursos no debe conllevar a tal solución pues tanta tutela judicial efectiva se ha de dar con la acumulación de los recursos que con la desacumulación.

[…] El art. 34.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone que, serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación. Y el núm. 2 del mencionado precepto legal dispone que también serán acumulables las pretensiones que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros, o exista entre ellos cualquier otra conexión directa.

Por último, el art. 35.1 de la citada Ley preceptúa ‘1. El actor podrá acumular en su demanda cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior’.

En el presente caso, donde se ventilan pretensiones de responsabilidad patrimonial a instancias de distintos recurrentes, con características diferentes en orden a la cuantía y determinación de las mismas y por ello, con peculiaridades determinantes del total indemnizatorio reclamado, no procede acceder a la acumulación planteada en el escrito inicial.

El estudio detallado de cada una de las reclamaciones, hacen desaconsejable la acumulación.

El hecho de coincidir la materia y la causa de pedir no implica la conexión exigida en los citados preceptos.

No concurren, a juicio del Juzgador, los requisitos del mencionado artículo ya que entre las pretensiones ejercitadas no existe relación, conexión e identidad suficiente para ser resueltas con iguales criterios indemnizatorios y en una misma resolución.-

Los arts. 34 y 35 citados están fundados en la agilización de la tramitación de las causas. Acumulación que ha de estar fundada en las razones indicadas en los citados preceptos; es decir en la existencia de una relación o conexión entre las pretensiones deducidas. El repetido art. 35 utiliza la expresión ‘podrá’. Es decir, deja en manos del actor la figura de la acumulación. Acumulación que, por ello ha de determinarse su procedencia por el órgano judicial. No basta que se pida, sino que ha de concurrir los motivos para que la acumulación tenga lugar. La determinación de la acumulación es competencia judicial no pudiendo primar razones de economía, eficacia y celeridad, aún cuando la Administración haya acumulado en algunos expedientes la solicitud de varios de los reclamantes, porque tal modo de proceder de la Administración no elimina la competencia judicial referida. El que se recurra un mismo acto, no implica la tramitación en un mismo recurso cuando son varios los recurrentes cuyos pedimentos pueden ser diferentes. No es comprensible que los recurrentes puedan determinar facultativamente la acumulación y que no se pueda controlar la corrección de dicha decisión. Por otra parte, no se llega a comprender que los recurrentes, todos ellos, como lo han hecho en vía jurisdiccional, sin embargo, no hayan reclamado al unísono y acumuladamente en vía administrativa pues los expedientes han sido diversos en esa vía, luego no se comprende cómo, pudiéndolo haber hecho en dicha vía y no habiéndolo hecho, pretendan ahora que en vía jurisdiccional sean acumuladas en un solo procedimiento todas sus pretensiones, resultando de todo punto una evidencia que entre las pretensiones ejercitadas no existe relación, conexión e identidad suficiente para ser resueltas con iguales criterios y en una misma resolución, por lo que se considera improcedente la acumulación al encontrarse ante cuestiones esencialmente fácticas, y no jurídicas, propias de la responsabilidad patrimonial y los mecanismos de simplificación procesal, como es la acumulación, están pensados para aquellos litigios en que la cuestión verse acerca de un aspecto jurídico en sentido estricto, y la controversia acerca de los hechos sea nula, o casi nula, de modo que puedan ventilarse con facilidad en un mismo procedimiento, lo que no cabe predicar del caso de autos.

Debe añadirse, además, que si la acumulación de los recursos ha de suponer una agilización en su tramitación, caso de que se tramitasen acumuladamente los recursos presentados, conduciría a resultados negativos en ese punto pues, en vez de agilizar su tramitación, sucedería todo lo contrario, esto es, su ralentización pues habría que examinar, primeramente, si el poder para pleitos aportado por cada recurrente es conforme y adecuado en su contenido con el Procurador que lo representa; si todos y cada uno de los recurrentes han aportado el poder correspondiente, si los documentos acompañados por cada uno de ellos junto con la demanda va o no en consonancia con lo peticionado como indemnización individualmente, acorde con su pretensión en el caso de reclamar por diversos conceptos, tales, como ya se ha expuesto más arriba, como gastos por el pasaje, de manutención, de hospedaje, etc., etc., lo que, de la misma forma, conllevaría a un estudio individual por cada pretensión, y en los demás trámites procesales ocurriría lo mismo puesto que, caso de su tramitación acumulada, el procedimiento a seguir sería el Ordinario y no el Abreviado, aquél con más trámites que éste, lo que habría de suponer un examen exhaustivo, prolongándose, en consecuencia, la tramitación y la resolución definitiva más allá de lo que la ley y lo razonable puedan exigir, a lo que hay que sumar los problemas que a menudo viene dando el proceso de digitalización implantado en estos Órganos Centrales.

En definitiva, las consideraciones expuestas hacen aconsejable la desacumulación de los recursos presentados.”

c) Se formuló recurso de reposición denunciando falta de motivación del Auto de 11 de febrero de 2014, al ser la expresada en el mismo incongruente, arbitraria, irrazonada o irrazonable, así como incursa en error patente, toda vez que mantenía en él el juzgador exactamente el mismo criterio sentado en las resoluciones declaradas nulas por el Tribunal Constitucional, con mayor extensión pero con un idéntico contenido básico, a saber: procede la desacumulación porque las indemnizaciones a satisfacer a cada afectado por el cierre del espacio aéreo podrían ser distintas. De ese modo, a juicio de la parte actora, el Auto mencionado soslayaría los presupuestos indispensables definidos en el fundamento jurídico 4, párrafos 4 y 5, de la Sentencia constitucional.

Se denunciaba asimismo que, pese a alcanzar la STC 8/2014, de 27 de enero, a todos aquellos que impetraron el amparo, pues les afectaba sin distinción la providencia y el Auto del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 que fueron anulados, el Auto de 11 de febrero de 2014 acuerda “desacumular los recursos presentados y que han correspondido a este Juzgado”, sin referirse por tanto, como de la Sentencia constitucional se sigue, a la totalidad de las pretensiones que se formularon en origen (más de quince mil) y que desacumuló en las resoluciones que el Tribunal Constitucional dejó sin efecto.

Con base en lo descrito, se solicitaba: i) que se notificase la STC 8/2014, de 27 de enero, a los demás Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a quienes correspondieron los recursos interpuestos tras la desacumulación, para que suspendieran su tramitación en el estado en que se encontraran, hasta que el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 resolviera y ejecutara la Sentencia constitucional; ii) que se tramitase el recurso contencioso-administrativo con las quince mil pretensiones acumuladas que contiene, designando y resolviendo motivadamente, en su caso, sobre aquéllas que deban considerarse definitivamente concluidas; iii) que si el Juzgado decidiera mantener la desacumulación, procediese a ello motivadamente.

Dictó Auto de 10 de marzo de 2014 el órgano judicial, que considera debidamente ejecutada la STC 8/2014, de 27 de enero.

3. Los demandantes alegan, en síntesis, que las resoluciones dictadas en ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, contravienen los términos de la misma. Reiteran a tal fin los argumentos ya contenidos en su recurso de reposición contra el Auto de 11 de febrero de 2014, afirmando, en suma, que el órgano judicial insiste en los mismos argumentos, faltos de fundamento y arbitrarios, de las resoluciones que fueron declaradas nulas por el Tribunal Constitucional, pues la desacumulación se funda —no importa la extensión con que se haga—, en dos aseveraciones: “que no se solicita idéntica cantidad de indemnización para todos y cada uno de los recurrentes”, y “que tampoco se especifica ni acredita si la situación de todos ellos es la misma”, sin especificar, respecto a tal situación supuestamente distinta, otro motivo que no sea el de la cuantía de las posibles indemnizaciones. Adicionalmente, censuran que el juzgador no haya tenido en cuenta las quince mil pretensiones que le fueron presentadas de forma acumulada, sino solo aquellas que le correspondieron en virtud de la inicial desacumulación acordada, y que tampoco haya analizado las pretensiones que por verse alcanzadas, en su caso, por la cosa juzgada, debieran tenerse por concluidas.

Por consiguiente, habiéndose dado al órgano judicial de manera repetida la oportunidad de reparar la lesión del derecho fundamental, teniendo en cuenta la gravedad de la vulneración y su persistencia en el tiempo, así como los efectos perjudiciales que está causando a los demandantes, solicitan que declaremos la nulidad de los Autos dictados a raíz de nuestra Sentencia; que ordenemos al Juzgado que continúe la tramitación del recurso contencioso-administrativo con las quince mil pretensiones acumuladas que le fueron inicialmente presentadas, tras reclamar a los demás Juzgados las que les fueron repartidas, sin entrar de nuevo a decidir sobre la acumulación, que ya ha de darse por admitida y resuelta; que dicho Juzgado resuelva la clase de procedimiento a seguir (urgente u ordinario); que excluya de la tramitación de su recurso, en su caso, aquellas pretensiones que considere afectadas por la cosa juzgada; y que, finalmente, resuelva el fondo del recurso contencioso-administrativo con respeto de los derechos fundamentales.

4. Por providencia de 25 de junio de 2014 la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por promovido incidente de ejecución de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 6112-2012, dando audiencia a las partes personadas en el citado proceso constitucional, incluida la parte recurrente, al Ministerio Fiscal y al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

5. Mediante escrito registrado en fecha de 10 de julio de 2014, el Abogado del Estado defendió que la STC 8/2014, de 27 de enero, está completamente ejecutada, cumpliéndose la exigencia de motivación, y subraya que no podría darse una aplicación de la Sentencia constitucional que rompiera el principio de cosa juzgada.

6. La representación procesal de los demandantes en el recurso de amparo evacuó el trámite el día 18 de julio de 2014. Reitera los argumentos del escrito de planteamiento del incidente de ejecución y sus peticiones, si bien en el suplico añade la posibilidad de que se decrete que sea otro Juez quien enjuicie el recurso contencioso-administrativo (art. 92. 1 LOTC), tramitándose el mismo por el procedimiento ordinario.

7. El Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 presentó su escrito el día 18 de julio de 2014. Tras dar cuenta del *iter* procesal del asunto del que trae origen el recurso de amparo, sostiene que las resoluciones dictadas en ejecución de la Sentencia constitucional están debidamente motivadas, añadiendo —sin ofrecer datos particulares ni de identificación del procedimiento— que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha zanjado la cuestión de fondo y que el mismo Procurador y despacho de Abogados se han aquietado a las acuerdos de desacumulación de otros Juzgados Centrales.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 2 de septiembre de 2014. A su criterio, las resoluciones dictadas en ejecución adolecen de los mismos defectos que motivaron en la STC 8/2014, de 27 de enero, la nulidad de las dictadas previamente, ya que el juzgador no da contestación debida a las cuestiones puestas de manifiesto en la Sentencia constitucional, reiterando los mismos motivos que dieron lugar a la inicial desacumulación. En particular, no salvan sus nuevas resoluciones la denuncia contenida en la STC 8/2014 en cuanto a que se soslaye la conexión en la causa petendi, “teniendo en cuenta que los hechos no son irreconciliables entre sí, sino conexos, lo mismo que su calificación jurídica; que unas pretensiones no quedaban absorbidas por las restantes, haciendo ineficaz la acumulación; que la resolución de una de ellas no producía excepción de cosa juzgada en las demás, o que no existía, en fin, mezcla de causas o causas inconexas ”.

El órgano judicial, dicho en otras palabras, insiste en la falta de identidad del *petitum* indemnizatorio como soporte de su decisión, olvidando que la propia STC 8/2014 declaró que el factor de la dispar cuantía reclamada no se cita en la normativa sobre acumulación procesal como causa que pueda excluirla, más cuando consta la identidad de los hechos generadores del daño y de la causa de pedir. En definitiva, dice el Fiscal, los Autos de 11 de febrero y 10 de marzo de 2014 carecen del análisis que exige el instituto de la acumulación de pretensiones en una misma demanda por varios interesados. Y lo hace aunque la Sentencia constitucional enumerase una serie de cuestiones que debieron ser analizadas para determinar la procedencia o no de la acumulación efectuada en la demanda, en su fundamento jurídico 4, en el que enunciaba motivos de conexión que resultan de nuevo soslayados, sin dar tampoco respuesta alguna a la indicación de la Sentencia constitucional sobre la posibilidad de concretar las diferencias en fase de ejecución, como solicitaba la parte actora, tras unificar la respuesta de fondo sobre la responsabilidad de AENA.

Por todo lo cual, estima el Ministerio Fiscal que los Autos de 11 de febrero y 10 de marzo de 2014 no han procedido a ejecutar la STC 8/2014, de 27 de enero, en los términos que señala su parte dispositiva, careciendo de una motivación suficiente y relacionada con el instituto de la acumulación, incurriendo en los mismos déficits (y reiterando los mismos motivos de fondo, ya rechazados por el pronunciamiento constitucional) que provocaron la nulidad de la providencia de 19 de junio de 2012 y del Auto de 17 de septiembre del mismo año.

Con cita de las SSTC 186/2001, de 17 de septiembre, y 300/2006, de 23 de octubre, se pregunta si resulta procedente, tras la anulación de los Autos de 11 de enero y 10 de marzo de 2014 que acuerdan la desacumulación, una nueva retroacción de actuaciones, o si, por el contrario, como solicitan los recurrentes, ésta no debería producirse, cerrando definitivamente este Tribunal el debate sobre el tema controvertido con la orden de que se continúe la tramitación del recurso con las quince mil pretensiones acumuladas, esto es, declarando procedente la acumulación interesada en vía judicial.

Entiende que no puede accederse a la petición que formulan los demandantes, vía incidente de ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, pues conduciría al Tribunal a resolver una cuestión de legalidad ordinaria cuya interpretación y aplicación corresponde a los tribunales ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción (art. 117.3 CE). Las dos Sentencias constitucionales antes citadas, que los recurrentes invocan, responden a situaciones diversas, ya que se controvierte ahora sobre un derecho fundamental de carácter procesal y no sustantivo y además, a diferencia de lo que en ellas ocurría, el Tribunal no podría limitarse a confirmar un pronunciamiento judicial dictado en el proceso subyacente al recurso de amparo, pues ninguna de las resoluciones judiciales declaró en el presente caso la pertinencia de la acumulación de las pretensiones solicitada por los demandantes.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente incidente de ejecución se contrae a determinar si las resoluciones del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 —Autos de 11 de febrero y 10 de marzo de 2014— han cumplido o no lo decidido en nuestra STC 8/2014, de 27 de enero; pronunciamiento que, otorgando el amparo solicitado, anuló el Auto de 17 de septiembre de 2012 y la providencia de 19 de junio de 2012, dictados en el procedimiento abreviado núm. 81-2012.

Los recurrentes consideran que las resoluciones que aquí se cuestionan contravienen el mandato contenido en la Sentencia de amparo, a lo cual se adhiere el Fiscal y se oponen el Abogado del Estado y el Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm.1.

2. Este Tribunal ha manifestado que el derecho a la ejecución de las Sentencias firmes en sus propios términos, y el acatamiento de esa firmeza y de la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas, es atributo no sólo de las resoluciones que dictan los órganos judiciales, sino también de las Sentencias del Tribunal Constitucional. Tal garantía proviene de la invariabilidad de lo juzgado, como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, que indiscutiblemente se predica también de nuestra Jurisdicción, y además de lo establecido en el art. 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforme al cual todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva, debiendo, en consecuencia, atender a lo declarado y decidido por el mismo en sus Sentencias. Es cierto que el cumplimiento de una Sentencia de este Tribunal por el órgano de ejecución puede reclamar una interpretación del alcance de la misma para una recta observancia de lo resuelto y la adopción, con tal fin, de las medidas adecuadas para hacer efectivo el derecho fundamental reconocido, mas ello no puede llevar, como es obvio, ni a contravenir lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional ni a dictar resoluciones que cercenen la eficacia de la situación jurídica en ella declarada (recientemente, ATC 157/2014, de 28 de mayo, FJ 2, y jurisprudencia allí citada).

3. Este Tribunal decidió, en el fallo de la citada STC 8/2014, de 27 de enero, declarar que había sido vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por defectos de motivación, razón por la que dispuso anular las resoluciones judiciales impugnadas y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al pronunciamiento de la providencia de 19 de junio de 2012, dictada en el procedimiento abreviado núm. 81-2012, para el dictado de nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Atendidas las circunstancias del caso entonces examinado y resuelto, la protección de aquel derecho fundamental se obtendría plenamente con una resolución judicial motivada, esto es y según se explicitó en la Sentencia constitucional, la que justificara con arreglo al instituto de la acumulación de acciones a debate, y a la vista de las muy singulares circunstancias del caso, la tramitación correspondiente, acumulada o no, de las pretensiones articuladas conjuntamente por la parte actora.

Tal requerimiento de motivación, que llevaba aparejada la correcta ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, ha sido satisfecho por el juzgador. Debe destacarse, particularmente, que las resoluciones judiciales consideran decisiva la no coincidencia en las peticiones (no sólo en las cuantías reclamadas sino tampoco en los conceptos: “unos reclaman únicamente por daños morales, otros por daños morales y gastos habidos, otros únicamente por el importe del pasaje, otros por gastos de alojamiento, etc.”); que efectúan una exégesis de los arts. 34 y 35 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en su proyección al caso, como se transcribió en los antecedentes de este pronunciamiento; que concluyen que las peculiaridades referidas impedirían la finalidad de agilización a la que responde la acumulación de las causas o, en fin, que resaltan que, de acogerse lo solicitado, debería seguirse el cauce del procedimiento ordinario y no el abreviado, aquél con más trámites que éste, de modo que podría prolongarse la sustanciación y solución de las pretensiones instadas.

Esto así, habiendo establecido nuestra STC 8/2014, de 27 de enero, FJ 2, que la decisión cuestionada incide en la vertiente del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, y no en la propia del derecho de acceso a la jurisdicción del mismo art. 24.1 CE, debemos constatar si el razonamiento descrito, sintetizado en lo que cuenta con mayor relieve en el párrafo anterior, respeta o no esa vertiente del derecho fundamental del art. 24.1 CE en los términos exigidos por aquel pronunciamiento constitucional. Advertimos, en ese sentido, que las razones ofrecidas revelan una respuesta *ad casum*, fundada en la *ratio* de la norma, y que la resolución contiene los elementos y razones de juicio que permiten conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que la fundamentan. Se exterioriza, dicho en otras palabras, una motivación que no revela una aplicación arbitraria de la legalidad, ni resulta manifiestamente irrazonada o irrazonable o incursa en un error patente (entre tantas otras, STC 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 5, y las allí citadas), cumpliéndose con ello las exigencias recogidas en la STC 8/2014, de 27 de enero.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Desestimar el incidente de ejecución de la STC 8/2014, de 27 de enero, promovido por don Abdelkader Castellanos de la Fuente y otros.

Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 281/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sección Segunda

ECLI:ES:TC:2014:281A

Excms. Srs. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Andrés Ollero Tassara y don Santiago Martínez-Vares García.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6226-2012, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 282/2014, de 17 de noviembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:282A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la suspensión y ordena la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad del recurso de amparo 7556-2013, promovido por doña Nuria Corona Segura en pleito civil.

Medidas cautelares: anotación preventiva de demanda de amparo. Proceso de ejecución hipotecaria: apremio sobre bienes inmuebles. Suspensión cautelar de sentencias civiles.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 30 de diciembre de 2013, doña Nuria Corona Segura, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Luisa Noya Otero y asistida por el Letrado don Antonio Rengel Burgos, interpuso recurso de amparo contra el Auto dictado el 18 de noviembre de 2013 por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija, que desestimó la petición de nulidad de actuaciones promovida en el proceso de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012.

2. En la demanda de amparo se alega la vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), al no haber sido emplazada ni requerida de pago la demandante en su domicilio real, aduciéndose que la entidad ejecutante ocultó dicho domicilio sin que el órgano jurisdiccional realizara ninguna diligencia previa a la comunicación edictal, por lo que solicita que se dicte sentencia declarando la vulneración del citado derecho fundamental del art. 24.1 CE y, en consecuencia, anular el Auto de 18 de noviembre de 2013 recurrido, con retroacción de actuaciones al momento del emplazamiento y requerimiento.

Por otrosí, en la misma demanda, de acuerdo con lo previsto en el art. 56.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), la demandante solicita la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida.

3. La Sala Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo por providencia de fecha 23 de octubre de 2014 y formar la correspondiente pieza separada de suspensión. De conformidad con lo previsto en el art. 56 LOTC, se concedió un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a la parte recurrente en amparo para que alegaran lo que estimaran pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

4. La representación procesal de la recurrente presentó escrito el 31 de octubre de 2014, en el que solicita que se le otorgue la suspensión, afirmando que, de no acordarse, se producirían perjuicios irreparables pues si se pone en posesión a la entidad ejecutante de la finca subastada devendría ineficaz una posible resolución favorable al actor en el recurso de amparo, perdiendo su finalidad el recurso.

5. El Fiscal presentó su escrito de alegaciones en fecha 5 de noviembre de 2014, en el que interesa que se dicte Auto acordando la suspensión de la resolución recurrida en la demanda de amparo, en aplicación de la doctrina contenida, entre otros, en los AATC 56/2013, 74/2013 y 37/2014, pues la efectiva adjudicación de la finca subastada a la entidad ejecutante provocaría una situación de muy difícil o imposible reparación para el caso de una eventual estimación del presente recurso de amparo. Asimismo, el Fiscal interesa que se acuerde la medida cautelar de anotación preventiva de la demanda en el Registro de la Propiedad como complemento de la medida de suspensión, con el fin de garantizar el derecho de la demandante de amparo frente a eventuales y futuros actos de disposición del bien hipotecado.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente pieza cautelar de suspensión consiste en analizar su procedencia, en relación con las actuaciones seguidas ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija, en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012 de las que dimana el Auto recurrido en amparo, de fecha 18 de noviembre de 2013.

2. La facultad de este Tribunal Constitucional de adoptar medidas cautelares en los procesos de amparo, reconocida en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se sustenta en la necesidad de asegurar la efectividad de las resoluciones que pongan fin a los mismos, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia, en tanto en cuanto la ejecución del acto o resolución impugnados pudiera ocasionar un perjuicio que hiciese perder al amparo su finalidad.

En relación con la clase de medidas cautelares susceptibles de adoptarse en tales supuestos, junto a la suspensión del acto o resolución impugnados (art. 56.2 LOTC), se dispone en el art. 56.3 LOTC que “la Sala o la Sección podrá adoptar cualesquiera medidas cautelares y resoluciones provisionales previstas en el ordenamiento, que, por su naturaleza, puedan aplicarse en el proceso de amparo y tiendan a evitar que el recurso pierda su finalidad”.

3. En el presente caso, se solicita la suspensión del apremio y este Tribunal viene reiterando que, en los supuestos en que la ejecución conlleva el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento, es viable suspender la ejecución de aquellas resoluciones judiciales que impliquen la continuación de la vía de apremio con la consiguiente subasta judicial en ciertos supuestos excepcionales, cuando conlleven la desposesión de bienes embargados y su adquisición por un tercero puede producir situaciones irreversibles o de muy difícil vuelta a la situación anterior (por todos, AATC 220/2008, de 14 de julio, FJ 2; 64/2009, de 23 de febrero, FJ 2; 56/2013, de 25 de febrero, FJ 2; 287/2013, de 16 de diciembre, FJ 2; y 37/2014, de 10 de febrero, FJ 2, entre otros).

4. En la demanda de amparo se solicita la anulación del Auto de fecha 18 de noviembre de 2013 que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones que planteó la demandantes, así como la de todos los actos procesales desde el emplazamiento y requerimiento de pago. En función de ello, la suspensión interesada trasciende de la resolución formalmente impugnada, que era el Auto desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones y la medida que la parte actora pretende es la retroacción de actuaciones y una nueva tramitación del proceso de ejecución hipotecaria desde su inicio.

A la vista de estas circunstancias, si no se adoptase una medida cautelar se podría materializar la transmisión del dominio de las fincas a favor de la entidad ejecutante, a quien han sido adjudicadas conforme al art. 671 de la Ley de enjuiciamiento civil, estando pendiente su puesta en posesión o entrega, con la consiguiente creación de una situación difícilmente reversible que menoscabaría los fines del presente recurso. Por otra parte, no se percibe en este momento procesal, atendidas las particulares circunstancias del presente caso, que la suspensión de la ejecución pueda entrañar una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido o a los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.

5. También debe acordarse la solicitud de anotación preventiva de la demanda formulada por el Fiscal, en coherencia con la doctrina jurisprudencial de este Tribunal que subraya: “Cuando como en el presente caso se solicita como medida cautelar la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, hemos señalado en ocasiones precedentes que se trata de una medida cautelar que este Tribunal, de conformidad con el art. 56 LOTC, puede adoptar de oficio o a instancia de parte, con fundamento en el art. 42.1 de la Ley hipotecaria (AATC 274/2002, de 18 de diciembre, 257/2003, de 14 de julio, 230/2007, de 7 de mayo, FJ 3; 415/2007, de 5 de noviembre, FJ 4; y 28/2009, de 26 de enero, FJ 2), limitándose nuestra decisión en esta materia a ordenar que se practique la anotación preventiva, remitiendo al órgano judicial la práctica de las actuaciones pertinentes para que pueda llevarse a efecto la medida, de conformidad con la legislación procesal e hipotecaria (AATC 257/2003, de 14 de julio, 406/2003, de 15 de diciembre, 230/2007, de 7 de mayo, FJ 3; y 415/2007, de 5 de noviembre, FJ 4; y 217/2012, de 26 de noviembre FJ 2)”.

En el caso examinado existe título de adjudicación de las fincas a favor de la entidad ejecutante, estando únicamente pendiente su entrega o puesta en posesión, según se alega, de manera que la medida instada cumple el fin de garantizar el derecho de la demandante de amparo frente a eventuales actos de disposición, mediante el anuncio registral frente a terceros de la pendencia del proceso constitucional con sus eventuales consecuencias sobre los derechos inscritos.

6. Los razonamientos expuestos, de conformidad con la doctrina expuesta, y sin prejuzgar la decisión de fondo del recurso, conducen a acordar la suspensión solicitada, que ha de entenderse referida concretamente a la entrega de las fincas adjudicadas a favor de la entidad ejecutante en el procedimiento ejecutivo núm. 1030-2012, y ordenar la anotación preventiva de la demanda de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

1º Suspender la ejecución de la entrega de las fincas adjudicadas a la entidad ejecutante en el procedimiento de ejecución hipotecaria núm. 1030-2012 seguido en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Écija.

2º Ordenar la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, a cuyo efecto el referido Juzgado ha de expedir el mandamiento oportuno, para que pueda practicarse la misma en relación con los inmuebles a que se refieren las presentes actuaciones.

Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 283/2014, de 18 de noviembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:283A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2385-2011, promovido por don Antonio Cámara Palacios y doña Carmen Torres Moreno en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3202-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso 2189-2008.

Mediante escrito fechado el 17 de noviembre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 17 de marzo de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2385-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 17 de marzo de 2011, en el recurso de casación número 3202-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 2385-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 284/2014, de 18 de noviembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:284A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2649-2013, promovido por don Antonio Cano e Hijos, S.A., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna Auto de 20 de diciembre de 2012 y providencia de 12 de marzo de 2013 dictados por la Sección Primera de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación núm. 1553-2012.

Mediante escrito fechado el 18 de noviembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 20 de diciembre de 2012 en el recurso de casación núm. 1553-2012, resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2649-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 20 de diciembre de 2012, en el recurso de casación núm. 1553-2012 que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo 2649-2013.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 2649-2013, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 285/2014, de 18 de noviembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:285A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 860-2014, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad. Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad: terminación del proceso judicial.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 13 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Secretario Judicial del Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento núm. 1313-2012, sobre despido, que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 27 de septiembre de 2013, por el que el citado Juzgado acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 18.Siete y la disposición transitoria quinta, así como el art. 18.8 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por presunta vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1 y 35.1 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 19 de noviembre de 2012, doña Ana Isabel Andrés Torres presentó demanda de despido frente a la Comunidad de Madrid —Consejería de Economía y Hacienda-Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid—, en la que, tras indicar que desde el 3 de octubre de 2007 había estado vinculada a la entidad mediante diversos contratos administrativos concatenados, solicitaba al Juzgado de lo Social que, previo reconocimiento de la naturaleza laboral e indefinida de su relación, declarara que la extinción comunicada por la empresa con efectos de 21 de septiembre de 2012 constituía un despido improcedente. Por Decreto de 27 de noviembre de 2012, el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid acordó la admisión a trámite de dicha demanda.

b) Tras la celebración del acto del juicio el día 12 de junio de 2013, concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, el Magistrado-Juez dictó providencia en fecha 5 de julio de 2013, por la que, conforme a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por término común e improrrogable de diez días, a fin de que pudieren pronunciarse sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de ésta. En este escrito, se concretaban las normas cuya constitucionalidad se cuestiona y los preceptos que se suponen infringidos: en primer lugar, exponía que el art. 18.Siete y la disposición transitoria quinta de la Ley 3/2012 vulneran los arts. 9.3, 24.1 y 14 CE; seguidamente, hacía asimismo alusión a la contravención por parte del art. 18.8 de la Ley 3/2012 de los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 35.1 CE, y art. 14 CE. La providencia fundamentaba estas dudas de constitucionalidad en términos similares a la argumentación ofrecida en el posterior Auto de planteamiento de la cuestión, de 27 de septiembre de 2013, a cuyo contenido se hace referencia más adelante.

c) La parte actora, por escrito registrado el 24 de julio de 2013, manifestó el carácter improcedente del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, remarcando los perjuicios que podría conllevar para ella.

d) Por escrito registrado el 29 de julio de 2013, la Letrada de la Comunidad de Madrid manifestó su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

e) Mediante escrito de 31 de julio de 2013, el Fiscal presentó sus alegaciones, en las que exponía que, a su juicio, concurrían los requisitos formales para proceder a la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad de las normas controvertidas.

f) El Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid dictó Auto de 27 de septiembre de 2013, por el que acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, respecto al art. 18.Siete y la disposición transitoria quinta, así como el art. 18.8 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1 y 35.1 CE. En dicho Auto se disponía la suspensión provisional del plazo para dictar Sentencia hasta que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la admisión de la cuestión, y asimismo, se ordenaba se citara a las partes a comparecencia a fin de adoptar medidas no nucleares, señalándose después dicha citación para el día 21 de enero de 2014.

g) Con fecha 21 de enero de 2013 (*sic*), el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid dictó nuevo Auto de “NO adopción de medidas provisionales”, en el que dispone que no ha lugar a adoptar medidas provisionales ni definitivas de clase alguna, manteniendo la suspensión del plazo para dictar sentencia.

3. El Auto de 27 de septiembre de 2013 del Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente, y de forma resumida, se indican.

De entrada, tras repasar los antecedentes del caso, el Magistrado-Juez se centra en el análisis de los juicios de aplicabilidad y relevancia. Al respecto indica que la relación contractual de la demandante era la propia del contrato de trabajo y razona los motivos por los que considera que la extinción enjuiciada debe ser calificada como despido improcedente, señalando que, atendida la fecha de efectos de la extinción —21 de septiembre de 2012—, las consecuencias de dicha calificación deben ser las previstas en el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, en la redacción dada por la Ley 3/2012, de 6 de julio. Estas consecuencias legales vienen determinadas por las normas cuestionadas, conforme a las cuales, la sentencia que eventualmente se dicte debería conceder al empleador la posibilidad de optar por la readmisión con abono de los salarios de tramitación o la rescisión contractual con abono de la indemnización legalmente establecida y sin abono de los salarios de tramitación, no apreciando el Juzgador posibilidad de acomodar la norma al ordenamiento constitucional por vía interpretativa. A continuación, el Auto pasa a razonar sobre los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona y los preceptos eventualmente infringidos.

a) En primer lugar, el Magistrado-Juez expresa su duda de constitucionalidad respecto al art. 18.Siete y la disposición transitoria quinta de la Ley 3/2012, por vulnerar los arts. 9.3, 14, 24.1 y 35.1 CE. Tras exponer el contenido de esta nueva normativa y señalar que con ella se reduce de manera significativa la cuantía de las indemnizaciones por despido improcedente, el Magistrado-Juez alega la doctrina establecida en la STC 181/2000 y afirma que la norma de aplicación es arbitraria, fundamentalmente por constituir una indemnización tasada que vincula al juzgador, lo que impide una *restitutio in integrum* del perjuicio efectivamente sufrido. De las consideraciones que expone en el Auto de planteamiento se infieren por el órgano judicial claras vulneraciones del art. 9.3 CE, relativo a la interdicción de la arbitrariedad, y del art. 24.1 CE, ya que la tutela dispensada por sentencia no podrá ser efectiva, sino parcial y meramente nominal.

Asimismo, el Auto indica que la comparación de las consecuencias de un incumplimiento contractual doloso o culpable en el ordenamiento común y en el ordenamiento laboral especial evidencia un claro trato discriminatorio de origen clasista o por condición social (art. 14 CE). En tal sentido, alega que, de querer decir algo, lo que el tenor del art. 35.2 CE afirma es que los derechos de los trabajadores han de ser regulados en una norma especial y más favorable. En consecuencia, concluye, las indemnizaciones tasadas no pueden desempeñar otro papel que el de representar un criterio indemnizatorio subsidiario o un suelo reparador, que no puede obstar la adecuada satisfacción de los daños y perjuicios sufridos.

b) Como segunda duda de constitucionalidad, considera el órgano judicial que el art. 18.8 de la Ley 3/2012, que da nueva redacción al art. 56.2 de la Ley del estatuto de los trabajadores, vulnera los arts. 9.3 y 24.1 CE, en relación con el art. 35.1 CE y el art. 14 CE. Al respecto indica que tal precepto legal determina que el empresario no tenga que abonar salarios de tramitación si opta por la indemnización en caso de despido improcedente (salvo que se trate de un representante legal de los trabajadores o de un delegado sindical), previsión que, a su juicio, de nuevo impide una *restitutio in integrum* del perjuicio efectivamente sufrido por el trabajador, lo que choca con el art. 9.3 CE por considerar la norma arbitraria. Asimismo, entiende el Magistrado-Juez, que el principio de integridad/adecuación indemnizatoria también resulta vulnerado cuando el empleador opta por la readmisión, por cuanto el precepto sólo contempla que ésta vaya acompañada del abono de los salarios dejados de percibir, con el relevante olvido de que el despido ha podido producir daños (daño emergente y daños morales) en el ámbito personal, familiar y patrimonial del trabajador que no se compensan en forma alguna.

Desde la óptica del art. 24.1 CE, el Auto considera que la norma impugnada vulnera los siguientes derechos integrados en el de tutela judicial efectiva: en primer lugar, la seguridad jurídica, por cuanto, iniciado el procedimiento judicial, el trabajador ignora, no ya si va a ser indemnizado o readmitido, sino los conceptos por los que va a ser indemnizado y la extensión de los mismos; en segundo término, se produce una desigualdad esencial en el procedimiento y en la tutela que el Juez puede dispensar, en la medida en que la Ley dispone que sea el empresario el que determine, arbitrariamente, la extensión de su propia condena —mayor si opta por readmitir (salarios de tramitación incluidos) o menor si opta por indemnizar (salarios de tramitación excluidos)—.

Por lo que se refiere al derecho al trabajo reconocido en el art. 35 CE, el Auto concluye que este derecho constitucional comprende la readmisión en caso de que el despido se declare injustificado, siendo tradicional y racional que la indemnización sea en nuestro ordenamiento laboral la segunda opción. En cambio, considera, la norma cuestionada altera este orden, por cuanto que, al penalizar la readmisión con la carga empresarial de abonar los salarios de tramitación —y su cotización a la Seguridad Social— se desincentiva esta opción, favoreciendo, en cambio, que el empresario se decante por la rescisión indemnizada y, por tanto, por la extinción contractual. A juicio del Magistrado-Juez, si se considera la importante diferencia indemnizatoria a cargo del empresario en uno y otro supuesto, cabe atreverse a concluir que la opción por la readmisión se va a convertir en una opción meramente formal, irreal e ilusoria, salvo en los despidos especulativos. En definitiva, concluye, no hay justificación objetiva y razonable del desproporcionado sacrificio del principio “*pro labore*”.

Respecto a la vulneración del art. 14 CE, el Auto alude nuevamente al establecimiento de un marco indemnizatorio desigual, peor que el fijado en el ordenamiento común, con fundamento en la condición social de trabajador.

4. Por remisión del Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid, con fecha 1 de octubre de 2014 fue recibida en este Tribunal copia de la Sentencia núm. 311/2014, de 22 de septiembre de 2014, que había sido dictada por dicho Juzgado en los autos sobre despido núm. 1313/2012, esto es, los autos en que se había planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad. En esta Sentencia, tras alzar la suspensión acordada al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, se procede a estimar la demanda interpuesta por la parte actora, y previa declaración de improcedencia de la extinción practicada, se condena a la parte demandada a que, a su opción, readmita a la trabajadora con abono de los salarios de tramitación o le indemnice en la cuantía allí especificada. Con posterioridad, el Juzgado volvió a remitir dicha Sentencia, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 9 de octubre de 2014. Asimismo, mediante nuevo escrito registrado en este Tribunal el 15 de octubre de 2014, se comunicó por el Juzgado la providencia de 6 de octubre de 2014, por la que se declaraba no haber lugar a la aclaración de sentencia interesada por la parte actora.

5. Mediante providencia de 7 de octubre de 2014, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con la Sentencia de 22 de septiembre de 2014, dictada por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid.

6. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2014, en el que interesa la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, por cuanto que la Sentencia de 22 de septiembre de 2014 dictada por el Juzgado de lo Social revela la conclusión del procedimiento iniciado, dando lugar a una manifiesta carencia sobrevenida de objeto de la presente cuestión, cuyo planteamiento deviene innecesario.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 18.Siete, la disposición transitoria quinta y el art. 18.8 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por presunta vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1 y 35.1 CE. Tales dudas de constitucionalidad se fundamentan por el órgano promotor en los argumentos ya expuestos en los antecedentes.

El Fiscal General del Estado se opone a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que existe una carencia sobrevenida de objeto.

2. De acuerdo con el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante Auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada. Por tal razón, se hace necesario examinar el óbice alegado por el Fiscal General del Estado, para quien el hecho de que el Juzgado de lo Social haya dictado sentencia en el litigio *a quo* implica la conclusión del procedimiento iniciado y, por ende, la ausencia de necesidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que queda afectada por una manifiesta carencia sobrevenida de objeto, que debiera conducir a la declaración de su inadmisión a trámite.

Respecto a esta alegación, los antecedentes expuestos permiten constatar que, en efecto, tras elevar el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal y estando pendiente todavía la decisión sobre su admisión a trámite, el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid dictó sentencia en los autos que habían dado lugar a la presente cuestión, procediendo así a emitir una resolución de fondo en la que, tras alzar la suspensión de las actuaciones, estima la demanda y califica la extinción contractual enjuiciada como despido improcedente, condenando a la demandada a optar entre la readmisión de la trabajadora con abono de los salarios de tramitación o el pago de la indemnización en la cuantía indicada, haciendo con ello aplicación de la regulación legal cuestionada. De acuerdo con nuestra doctrina sobre el art. 35.3 LOTC (por todos, AATC 186/2009, de 16 de junio, FJ 2; y 277/2013, de 3 de diciembre, FJ 3), tal proceder del órgano promotor supone desconocer el mandato establecido en este precepto, según el cual, “el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión”. Pero sobre todo, como ya dijéramos en un supuesto análogo al presente, dado que la pendencia del litigio en que se suscita la cuestión de inconstitucionalidad “constituye un presupuesto del proceso constitucional”, hemos de concluir que, una vez dictada sentencia en el litigio *a quo*, “el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada no puede ser ya, como previene el art. 35 LOTC, un juicio de constitucionalidad necesario para que el Juzgado proponente pueda adoptar una decisión en el proceso” (ATC 313/1996, de 29 de octubre, FFJJ 2 y 4).

En tal sentido hemos de recordar que, por lo que al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad se refiere, “aunque en el juicio sobre la legitimidad constitucional de las normas, a que el art. 163 CE da lugar, existe un notorio interés público general —como es el interés de la depuración del ordenamiento jurídico y la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran—, el constituyente ha condicionado la procedencia de este procedimiento al hecho de que la aplicación de la norma cuestionada sea necesaria en un proceso jurisdiccional concreto” (ATC 187/2014, de 15 de julio, FJ 4). Por ello, si bien el llamado “juicio de relevancia” —o relación entre la norma de cuya constitucionalidad duda el órgano judicial y el fallo a dictar en el proceso (art. 35 LOTC)— ha de establecerse en el momento en que la cuestión se formula, resulta admitido que la estrecha vinculación que se genera entre toda cuestión de inconstitucionalidad y el proceso judicial de que dimana da lugar a que determinadas incidencias que acaecen en éste puedan afectar a la subsistencia del proceso constitucional (AATC 23/2013, de 29 de enero, FJ 4; 96/2013, de 7 de mayo, FJ único; y 126/2013, de 21 de mayo, FJ único). En particular, y conforme a reiterada doctrina, la extinción del proceso judicial *a quo* constituye una de esas incidencias sobrevenidas que pueden determinar la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, circunstancia que, entre otras causas, acontece evidentemente cuando, como ocurre en este caso, el órgano judicial proponente pone fin al litigio mediante sentencia (STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 2; AATC 313/1996, de 29 de octubre, FFJJ 4 y 6; 42/2004, de 10 de febrero, FFJJ 1 y 2; 23/2013, de 29 de enero, FJ 4).

Como acaba, pues, de indicarse, hemos de concluir que el hecho de que, en el supuesto ahora enjuiciado, el Juzgado promotor haya dictado sentencia en el litigio *a quo* en que se planteó la actual cuestión de inconstitucionalidad, produciendo así la terminación de dicho proceso judicial, constituye una circunstancia que determina la desaparición del objeto de esta cuestión. Baste señalar que, en tal situación, un eventual pronunciamiento de este Tribunal carecería de utilidad en ese proceso judicial ya extinguido y supondría un enjuiciamiento en abstracto, desligado del caso de aplicación al que se refiere el art. 163 CE, lo que resultaría incompatible con la naturaleza de control concreto de constitucionalidad de la ley que es propio de las cuestiones de inconstitucionalidad. Consiguientemente, en atención a las consideraciones realizadas, procede acordar la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 286/2014, de 20 de noviembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:286A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 1745-2014, promovido en causa penal.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 287/2014, de 24 de noviembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:287A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 4822-2014, promovido en pleito civil.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 288/2014, de 26 de noviembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:288A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2387-2011, promovido por doña Trinidad Garrido Estévez en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 3596-2010, contra la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en recurso núm. 2154-2008.

Mediante escrito fechado el 24 de noviembre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 17 de marzo de 2011, resolución impugnada en el presente recurso de amparo número 2387-2011.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la Sentencia de 17 de marzo de 2011, en el recurso de casación número 3596-2010, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo número 2387-2011, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintiséis de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 289/2014, de 28 de noviembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:289A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 6674-2014, promovido por doña Ana Isabel Redondo Redondo en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna el Auto de 14 de noviembre de 2013 dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 2944-2012 interpuesto contra la Sentencia de 12 de junio de 2012 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en recurso núm. 1073-2008.

Mediante escrito fechado el 28 de noviembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de14 de noviembre de 2013, resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 6674-2014.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que dictó el Auto de14 de noviembre de 2013, en el recurso de casación núm. 2944-2012 que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo 6674-2014.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 6674-2014, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a veintiocho de noviembre de dos mil catorce.

AUTO 290/2014, de 1 de diciembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:290A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Suspende la ejecución de las resoluciones judiciales impugnadas en el recurso de amparo 6526-2013, promovido por don José Manuel Mosquera Castelo en causa penal.

Suspensión cautelar de resoluciones penales: sanción penitenciaria, suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de noviembre de 2013 don José Manuel Mosquera Castelo solicitó el nombramiento de Abogado y Procurador de oficio para interponer demanda de amparo contra el Auto del Juzgado de vigilancia penitenciaria núm. 4 de Madrid, de 7 de octubre de 2013, que desestimó el recurso de reforma interpuesto contra el Auto de 29 de agosto de 2013, confirmatorio en alzada del acuerdo sancionador de la comisión disciplinaria del centro penitenciario Madrid IV (Navalcarnero), de 26 de junio de 2013 (expediente núm. 486-2013), por el que se imponían al recurrente dos sanciones de treinta días de privación de paseos y actos recreativos cada una, que también se pretendía impugnar.

Tras efectuarse los nombramientos solicitados, el 13 de octubre de 2014 la Procuradora de los Tribunales doña Gema Carmen De Luis Sánchez formalizó la demanda de amparo, en nombre y representación del Sr. Mosquera Castelo, contra las resoluciones judiciales y administrativa que han quedado citadas, denunciando la vulneración de su derecho a la presunción de inocencia. Por medio de otrosí solicitó la suspensión del acuerdo sancionador impugnado.

2. Mediante providencia de 23 de octubre de 2014, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, constando en el recurso las actuaciones remitidas por el Juzgado de vigilancia penitenciaria núm. 4 de Madrid, dirigir atenta comunicación a dicho órgano judicial a fin de que emplazara a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el procedimiento en el plazo de diez días.

Por providencia de la misma fecha, la Sala acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión y, conforme a lo dispuesto en el art. 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, concedió un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que estimaran pertinente sobre dicha suspensión.

3. Mediante escrito presentado el 3 de noviembre de 2014, la Procuradora doña Gema Carmen De Luis Sánchez formuló sus alegaciones, invocando la doctrina de este Tribunal en la materia y afirmando que la ejecución del acuerdo sancionador produciría consecuencias negativas para el actor, pues, al margen de la irreparabilidad tras el cumplimiento de la sanción, tendría una repercusión que trasciende a la propia restricción de movimientos acordada, al extender sus efectos al régimen y tratamiento penitenciarios (clasificación, permisos, reincidencia a efectos sancionadores, etc.). Por otra parte, la suspensión de la ejecución no produciría perjuicios ni para el interés general ni para terceros.

4. El Fiscal, en escrito registrado el 5 de noviembre de 2014, interesó que se otorgara la suspensión solicitada. Tras exponer los antecedentes del caso y la doctrina de este Tribunal en relación con la suspensión de actos de la naturaleza del que nos ocupa, sostuvo que, aunque puede que las sanciones hayan sido cumplidas, atendiendo a la solución dada por este Tribunal en supuestos idénticos, es necesario acordar la suspensión, pues la sanción puede tener efectos negativos en la concesión de beneficios penitenciarios al recurrente, sin que, en principio, pueda colegirse que de la suspensión se derive un inmediato perjuicio del interés general o de los derechos o libertades de terceros.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en la redacción dada por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo) dispone que “cuando la ejecución del acto o Sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona”.

De acuerdo con la doctrina mantenida por este Tribunal, la suspensión se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva, dado el interés general en la efectividad de las decisiones de los poderes públicos, y, en particular, en la ejecución de las resoluciones dictadas por Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les confiere el art. 117.3 CE (AATC 220/2008, de 14 de julio, 393/2008, de 22 de diciembre, 12/2009, de 26 de enero, y 1/2010, de 11 de enero, entre otros muchos). Por ello, la regla general es la improcedencia de la suspensión de las resoluciones judiciales, por la perturbación de la función jurisdiccional que la misma supone, salvo en los casos en los que se acredite de forma fehaciente tanto el carácter irreparable del perjuicio para los derechos fundamentales, como la pérdida de la finalidad del amparo en caso de mantenerse la ejecución de la resolución (AATC 40/2008, de 11 de febrero, 59/2008, de 20 de febrero, 2/2009, de 12 de enero, y 12/2009, de 26 de enero). En este sentido, por perjuicio irreparable se ha de entender aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convierta el amparo en meramente ilusorio y nominal (por todos, AATC 274/2008, de 15 de septiembre, 26/2009, de 26 de enero, y 173/2009, de 1 de junio). Resulta, en definitiva, que la protección del interés general que subyace a la ejecución de lo juzgado debe ceder en aquellos supuestos en los que, de no acordarse la suspensión, el amparo perdería toda finalidad, lo que explica que, en principio, proceda suspender aquellos pronunciamientos judiciales que no admiten la reparación o la restitución íntegra de lo ejecutado (entre los últimos, AATC 44/2008, de 11 de febrero, FJ 1; 59/2008, de 20 de febrero, FJ 1; 67/2008, de 25 de febrero, FJ 1; 109/2008, de 14 de abril, FJ 1; 111/2008, de 14 de abril, FJ 1; 118/2008, de 28 de abril, FJ 1; y 172/2008, de 23 de junio, FJ 1).

2. Como se recuerda, entre otros, en los AATC 345/2007, de 23 de julio, FJ 2, y 414/2007, de 5 de noviembre, FJ 2, en relación con las sanciones penitenciarias tenemos dicho que, de no accederse a la suspensión el amparo que eventualmente pudiera otorgarse en su día perdería su finalidad, dado que entre tanto el recurrente podría ver ejecutada la sanción disciplinaria que le ha sido impuesta. Por otro lado, la posibilidad de que la sanción haya sido cumplida, como señala el Fiscal, no es obstáculo para acordar la suspensión solicitada, en la medida en que, a pesar del cumplimiento efectivo de la sanción, ésta puede tener efectos negativos en la concesión de beneficios penitenciarios al recurrente (arts. 202 a 206 del Reglamento penitenciario), o en la obtención de la libertad condicional (AATC 188/1999, de 15 de julio, 306/2003, de 29 de septiembre, y 94/2004, de 23 de marzo), sin que, por el contrario, como venimos señalando desde el ATC 58/1996, de los efectos de la suspensión que por su naturaleza pueden favorecer al reo pueda colegirse un inmediato perjuicio del interés general o de los derechos fundamentales o libertades públicas de terceros. Por tanto, de haber sido ya cumplida la sanción impuesta, resulta pertinente la suspensión de los efectos que pudieran derivarse de la misma, (AATC 58/1996, de 11 de marzo, FJ único; 186/2001, de 2 de julio, FJ 2; 34/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 94/2004, de 23 de marzo, FJ 1; y 98/2006, de 27 de marzo, FJ 2).

La aplicación de la doctrina precedente al caso ahora examinado debe llevarnos, a la vista de la naturaleza de las sanciones penitenciarias impuestas —dos sanciones de treinta días de privación de paseos y actos recreativos comunes cada una—, a acordar la suspensión de su ejecución y, en su caso, de sus efectos.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Suspender la ejecución y, en su caso, los efectos que pudieran derivarse de las dos sanciones de treinta días de privación de paseos y actos recreativos comunes, cada una, impuestas al actor por acuerdo de la comisión disciplinaria del centro penitenciario Madrid IV (Navalcarnero), de 26 de junio de 2013.

Madrid, a uno de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 291/2014, de 1 de diciembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:291A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la suspensión en el recurso de amparo 4102-2014, promovido por don José Luis Zaldúa Azurmendi en causa penal.

Suspensión cautelar de sentencias penales: demolición; inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo; prisión de nueve meses, suspende. Suspensión de la ejecución de la pena.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 23 de junio de 2014, el Procurador de los Tribunales don Manuel Lanchares Perlado, en nombre y representación de don José Luís Zaldua Azurmendi, interpuso demanda de amparo contra la providencia dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca de 26 de mayo de 2014, por la que se inadmite el incidente de nulidad promovido por el hoy recurrente en amparo. Dicho incidente se formuló a fin de que se declarara nula la Sentencia núm. 122/14, de 15 de abril de 2014, dictada por la misma Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, la cual había desestimado el recurso de apelación promovido por la representación de don José Luís contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca núm. 160/2013, de 12 de abril de 2013, dictada en procedimiento abreviado 22-2013, en virtud de la cual aquél resultó condenado como autor responsable de un delito sobre ordenación del territorio previsto en el art. 319.1 y 3 del Código penal (en adelante, CP), entre otras, a la pena de nueve meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y a la demolición a su costa de las edificaciones realizadas ilegalmente en una finca rústica adquirida a través de una sociedad de la que era administrador.

2. El demandante aduce que la resolución judicial impugnada vulneró el derecho fundamental a los recursos establecidos por la ley (art. 24.1 CE), pues se considera que su motivación es insuficiente y manifiestamente irrazonable.

Por medio de otrosí solicita en su demanda la suspensión de la ejecución de los pronunciamientos condenatorios relativos a la pena privativa de libertad y a la demolición de edificaciones contenidos en la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca de 12 de abril de 2013, confirmada por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección Primera, de 15 de abril de 2014, mientras dure la tramitación del presente recurso de amparo y hasta que se dicte la correspondiente Sentencia. La solicitud se realiza a fin de que la hipotética sentencia que otorgara el amparo “no pierda su efectividad y visto que la ejecución de algunos de los pronunciamientos de la sentencia cuya nulidad se pretendía (pena de nueve meses de prisión, demolición de inmuebles”) podría generar efectos irreversibles o difícilmente reversibles que harían perder su finalidad al presente amparo, con arreglo al art. 56 LOTC”.

En escrito registrado el 21 de octubre de 2014 la representación del demandante de amparo solicitó nuevamente la suspensión de las referidas resoluciones judiciales. En dicho escrito se pone de manifiesto que por el Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca se había iniciado procedimiento de ejecutoria con el número 1788-2014, dictándose con fecha 16 de julio de 2014 providencia por la que se solicitaba al condenado proyecto de demolición y, que habiendo finalizado el plazo con fecha 16 de octubre pasado, “la demolición es inmediata, privándose por tanto a esta parte de una tutela judicial efectiva, en caso de que el Ilmo. Tribunal al que tengo el honor de dirigirme no se pronuncie sobre la suspensión peticionada”.

3. Mediante providencia de 27 de octubre de 2014, la Sala Segunda, Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir comunicación a los órganos judiciales correspondientes a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazaran a quienes hubieran sido parte en el proceso del que trae causa el presente recurso de amparo. Asimismo, se acordó la suspensión cautelar de la providencia de 16 de julio de 2014 del Juzgado de lo Penal núm.8 de Palma de Mallorca, en la ejecutoria 1788-2014, así como de Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca de 12 de abril de 2013, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, Sección Primera, de 15 de abril de 2014 y la providencia de esta misma Audiencia Provincial de 26 de mayo de 2014. Por último, se ordenó comunicar urgentemente la presente resolución al Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca y formar la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión, todo ello condicionado a que el Procurador aportase en un plazo máximo de diez días escritura de poder original acreditativa de la representación que ostenta del recurrente, al haber aportado mera fotocopia junto con la interposición del recurso de amparo.

4. Por providencia de la misma fecha, la Sala acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente sobre suspensión y, conforme determina el art. 56 LOTC, concedió un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimaran pertinente sobre dicha suspensión.

5. El 30 de octubre de 2014, el recurrente presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones, en el que manifiesta que, en el breve espacio de tiempo transcurrido, nada ha cambiado que pueda llevar a modificar la valoración realizada por la Sala Segunda de este Tribunal en su providencia de 27 de octubre de 2014, por la que accedió a la suspensión solicitada por vía de urgencia, basándose en que la ejecución de tales pronunciamientos “produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo”. A ello se añade que la suspensión solicitada es conforme con la doctrina constitucional, tanto en lo que se refiere a la pena privativa de libertad, como respecto al pronunciamiento de demolición de edificaciones.

De conformidad con lo dicho, se solicita a la Sala “que dicte Auto otorgando la suspensión de la pena privativa de libertad de nueve meses y su accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del sufragio pasivo, así como el pronunciamiento de demoler las edificaciones que se dicen en alegación primera del presente escrito, todo ello contenido en la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca núm. 160/2013, de 12 de abril de 2013, y, en cuanto a la demolición, también en la providencia del Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca de 16 de julio de 2014”.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 4 de noviembre de 2014, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones. Recuerda que la suspensión es una medida provisional de carácter excepcional y aplicación restrictiva que, conforme a la doctrina constitucional, puede tener lugar cuando la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclama el amparo, caso de llevarse a cabo, “hubiere de causar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad”. Sin embargo, de acuerdo con esa misma doctrina, admite que cabe la denegación de la suspensión si de ella puede seguirse “perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero”, entendiendo que la expresada afectación del interés general sólo será relevante si, en atención a las circunstancias del caso, a la naturaleza de la resolución judicial y al contenido del fallo, reviste suficiente gravedad como para excluir de raíz la concesión de la suspensión. A continuación, repasa la doctrina constitucional en la que se determinan las circunstancias que han de ponderarse en estos casos, concluyendo conforme a la misma que, respecto a la pena de prisión, la suspensión no ocasionaría aquí una lesión específica y grave del interés general, más allá de la genérica que, de por sí, produce la inejecución de un fallo judicial. Y en lo que respecta a la medida de demolición de lo construido ilegalmente, se entiende que encaja en los casos en los que la reparación, de prosperar el recurso de amparo, resultaría imposible o muy difícil. En consecuencia, considera el Fiscal que procede acceder a la suspensión de la pena impuesta al recurrente de nueve meses de prisión con obligación de demoler lo ilegalmente construido.

II. Fundamentos jurídicos

1. De conformidad con lo expuesto en los antecedentes de esta resolución, la pretensión de suspensión que resolvemos se refiere a los pronunciamientos sobre la pena privativa de libertad de nueve meses y su accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio del sufragio pasivo, así como sobre la demolición a costa del condenado de las edificaciones que realizó ilegalmente, contenidos todos ellos en la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 3 de Palma de Mallorca núm. 160/2013, de 12 de abril de 2013, dictada en procedimiento abreviado 22-2013, en virtud de la cual el recurrente en amparo resultó condenado como autor responsable de un delito sobre ordenación del territorio previsto en el art. 319.1 y 3 del Código penal (CP), confirmada por Sentencia núm. 122/14, de 15 de abril de 2014, de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca. Asimismo, dicha solicitud de suspensión alcanza a lo dispuesto en la providencia de 16 de julio de 2014 del Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca, en la ejecutoria 1788-2014, en la que se insta al condenado a presentar en dicho Juzgado en el plazo de tres meses el proyecto de demolición.

2. El art. 56.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción dada por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), dispone que “cuando la ejecución del acto o Sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona”.

Es doctrina de este Tribunal, referida a lo dispuesto en el art. 56 LOTC, que cuando la suspensión se solicita en relación con la ejecución de resoluciones judiciales firmes y definitivas, lo más ajustado al interés general es no acceder a la misma, pues la suspensión se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva, dado el interés general en la efectividad de las decisiones de los poderes públicos, y, en particular, en la ejecución de las resoluciones judiciales. Lo anterior no impide, sin embargo, que la protección del interés general que subyace a la ejecución de lo juzgado deba ceder en aquellos supuestos en los que, de no acordarse la suspensión, el amparo perdería toda finalidad, lo que explica que, en principio, proceda suspender aquellos pronunciamientos judiciales que no admiten la reparación o la restitución íntegra de lo ejecutado (AATC 44/2008, de 11 de febrero, FJ 1; 111/2008, de 14 de abril, FJ 1; 172/2008, de 23 de junio, FJ 1; 58/2012, de 26 de marzo, FJ 2).

3. Más concretamente, este Tribunal ha establecido como criterio general la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, a diferencia de aquellos otros en los que, por afectar a bienes o derechos del recurrente de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, procede acordarla. Esto último sucede en las condenas a penas privativas de libertad, habida cuenta de que “la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena” (AATC 155/2002, de 16 de septiembre, FJ 3; y 9/2003, de 20 de enero, FJ 2).

No obstante, este criterio no es absoluto, ni determina la suspensión automática de tales resoluciones, ya que en dichos supuestos deben también ponderarse otras circunstancias relevantes, significativamente “la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la Justicia y la posible desprotección de las víctimas” (por todos, AATC 469/2007, de 17 de diciembre, FJ 2; 16/2008, de 21 de enero, FJ 1; 172/2008, de 23 de junio, FJ 2; y 58/2012, de 26 de marzo), circunstancias todas ellas “que expresan la reprobación que el Ordenamiento asigna al hecho delictivo y, por consiguiente, la magnitud del interés general en su ejecución” (por todos, AATC 109/2008, de 14 de abril, FJ 2; 53/2009, de 23 de febrero, FJ 1; y 171/2009, de 1 de junio, FJ 1).

Pues bien, en el presente caso, de acuerdo con la tesis mantenida por el Ministerio Fiscal, procede estimar la pretensión de suspensión de la pena privativa de libertad solicitada. De un lado, porque su ejecución puede ocasionarle perjuicios irreparables que harían perder al amparo su finalidad, tanto por afectar al valor fundamental de la libertad como porque si se compara la duración de tales penas “con el tiempo que requiere la tramitación de un proceso de amparo como el presente, ha de concluirse que no suspender su ejecución ocasionaría un perjuicio irreparable, que privaría en parte o, incluso, en todo de eficacia a un eventual fallo estimatorio” (AATC 59/2008, de 20 de febrero, FJ 2; y 172/2008, de 23 de junio, FJ 2). Y, de otro, porque al acceder a la suspensión pretendida no se está ocasionando ninguna perturbación grave de los intereses generales ni se está afectando a derechos fundamentales o libertades públicas de terceros.

En cuanto a la pena accesoria, de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, debe seguir la suerte de la pena principal (AATC 131/2001, de 22 de mayo, FJ 2; 408/2005, de 21 de noviembre, FJ 2; 80/2006, de 13 de marzo, FJ 2; y 58/2012, de 26 de marzo, FJ 2, entre otros muchos).

4. En lo que se refiere a la medida relativa a la demolición de las edificaciones, este Tribunal ha establecido reiteradamente un criterio general de improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que producen efectos meramente patrimoniales, pues, al tener un contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación. Sin embargo, se ha apreciado la procedencia de la suspensión en aquellos supuestos en los cuales la afectación de los bienes del recurrente o de sus derechos patrimoniales pudiera devenir definitiva o difícilmente reversible, en cuyo caso aquella regla ha cedido a favor de una ponderación de intereses y valoración de las circunstancias que, eventualmente, han permitido acordar la suspensión de la resolución impugnada. Así ha sucedido, por ejemplo, cuando la ejecución conllevaba el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento; cuando se declara la resolución de la relación arrendaticia y se acuerda el lanzamiento de la vivienda o local, pues la pérdida de la posesión podría dar lugar a un perjuicio difícilmente reparable en su integridad, al generar una situación irreversible; en supuestos de privación temporal del uso de la vivienda, o, en lo que ahora más nos interesa, de su demolición (por todos, ATC 225/1999, de 27 de septiembre), incluso parcial (AATC 165/2012, de 17 de septiembre, y 156/2006, de 8 de mayo), no habiéndose exigido el carácter de residencia habitual de la vivienda como condición para proceder a la suspensión (AATC 20/1992, de 27 de enero; 155/2002, de 16 de septiembre; 156/2006, de 8 de mayo; 268/2009, de 26 de noviembre, y 165/2012, de 17 de septiembre).

5. La anterior doctrina es aplicable al presente caso, puesto que, de llevarse a efecto lo acordado en la Sentencia condenatoria, el demandante se vería privado definitivamente de la posesión y goce de la edificación controvertida, en la que se encuentra su residencia, produciéndose con ello un perjuicio que cabría calificar de irreparable. En otras palabras, de no otorgarse la suspensión solicitada, una eventual estimación del recurso de amparo resultaría tardía para el restablecimiento de los derechos fundamentales que fueran declarados vulnerados, puesto que la discutida demolición de la vivienda podría haberse materializado. A ello cabe añadir, por ser ésta condición de la suspensión, que no se percibe en este momento procesal, atendidas las circunstancias del presente caso, que la suspensión de la ejecución pueda entrañar una perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales y libertades públicas de terceros.

En consecuencia, sin prejuzgar la decisión de fondo del recurso, procede estimar también la solicitud de suspensión respecto a la demolición.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Otorgar la suspensión solicitada.

Madrid, a uno de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 292/2014, de 2 de diciembre de 2014

Pleno

ECLI:ES:TC:2014:292A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Desestima el recurso de súplica de la representación procesal sobre inadmisión de la impugnación de disposiciones autonómicas 6540-2014, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en proceso de participación ciudadana.

Cataluña. Cómputo de plazos procesales. Desestimación de recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional. Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas. Providencias del Tribunal Constitucional: aclaración de providencias: aclaración improcedente; providencia de inadmisión.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de octubre de 2014, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), impugnó las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenida en la página web http://www.participa2014.cat/es/index.html y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta. En el escrito se hace expresa invocación del art. 161.2 CE y del segundo inciso del art. 77 LOTC, a los efectos de que se acuerde la suspensión de la disposición recurrida.

2. Mediante providencia del Pleno de fecha 4 de noviembre de 2014 se acordó la admisión a trámite del escrito presentado por el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) y, subsidiariamente, de conflicto positivo de competencia, contra las actuaciones de la Generalitat antes mencionadas, y se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aportara cuantos documentos y alegaciones considerara convenientes. Asimismo se acordó suspender los actos impugnados (desde el 31 de octubre de 2014, fecha de interposición del recurso, para las partes del proceso y desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros), así como las restantes actuaciones de preparación de dicha consulta o vinculadas a ella. Finalmente, se ordenó la incoación de la impugnación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Con fecha de 7 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, por el que se personan en la impugnación del título V LOTC núm. 6540-2014 y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia, solicitan la suspensión del plazo de veinte días concedido para formular alegaciones y plantean un recurso de súplica contra la providencia de 4 de noviembre de 2014, a fin de que se deje sin efecto dicha providencia, se inadmita la impugnación y no se produzca el concatenado efecto suspensivo.

El recurso, en primer lugar, señala que la nueva impugnación es una réplica más de las que ha formulado el Gobierno del Estado y su Presidente contra las normas y actos adoptados por la Generalitat de Cataluña para establecer un procedimiento legal a través del que pueda expresarse y conocerse la opinión ciudadana respecto de su futuro político y, en especial, de la impugnación relativa al Decreto 129/2014. Tras recordar los antecedentes e iniciativas anteriores, el escrito considera que cada uno de los procedimientos utilizados por la Generalitat tiene un objeto y una naturaleza distintos, aunque exista relación entre ellos. Al ser modalidades participativas distintas, con distinto valor, el conjunto de actuaciones adoptadas para la promoción de un proceso de participación ciudadana no puede considerarse un nuevo intento del Gobierno de la Generalitat de celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, equivalente al considerado como “referéndum” encubierto convocado mediante el Decreto 129/2014.

En segundo lugar, arguye que, si en España los ciudadanos pueden expresar aspiraciones políticas contrarias a la Constitución y la voluntad de poner en marcha los procedimientos precisos para su reforma [STC 42/2014, FJ 4 c)], no puede negarse la posibilidad de los cauces legales que habiliten su expresión mediante procesos participativos. En este sentido señala que la actitud del Gobierno estatal ha sido reticente a admitir cualquier vía de encuentro.

En tercer lugar, considera que no hay fraude de ley en las actuaciones impugnadas, sino la mera aplicación de un mandato estatutario de facilitar la participación, a través de un proceso participativo que no sigue el procedimiento electoral, ni se reviste de las garantías electorales, ni tampoco aplica el Decreto 129/2014 que se encuentra suspendido desde el 29 de septiembre de 2014. Al proceso participativo convocado para el 9 de noviembre no se le pueden atribuir las características ni las consecuencias jurídicas y políticas propias de los referéndums, pues, por un lado, la pregunta se podría formular en una encuesta oficial y, por otro, la Generalitat está obligada a recoger y contabilizar todas las opiniones de los ciudadanos.

En cuarto lugar, se aduce que el proceso participativo sirve al objetivo de reforzar las instituciones democráticas con instrumentos de participación ciudadana que den cauce a la expresión de su opinión política, con la finalidad, en su caso, de emprender las iniciativas legislativas por los procedimientos constitucionalmente previstos. El escrito señala que, frente a las legitimaciones y plausibles aspiraciones ciudadanas el Gobierno del Estado ha obviado dar una respuesta política y ha judicializado los asuntos ante el Tribunal Constitucional, abusando del automatismo de la suspensión prevista en el art. 161.2 CE. Se considera que la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas con efectos suspensivos automáticos que contempla el art. 161.2 CE es un cauce de excepción al régimen ordinario de control mencionado en el art. 153 CE; lo contrario, se arguye, implica atribuir al Tribunal Constitucional el enjuiciamiento de la legalidad ordinaria, esto es, de materia administrativa (reglamentos y actos administrativos).

En quinto lugar, se argumenta que, ante la inexistencia de vicios de inconstitucionalidad y para poder obtener el beneficio de la suspensión, el Presidente del Gobierno se ha visto obligado a sostener que dichas actuaciones conducían a la celebración de un referéndum encubierto. Al hacerlo así, el Gobierno del Estado no ha respetado las reglas de la buena fe que deben presidir todo proceso jurisdiccional y revela un uso abusivo de sus facultades, una desviación de poder, en la medida en que se acude al citado privilegio procesal para intentar impedir, sin necesidad de motivarlo, que se desarrolle normalmente el proceso participativo a través del cual se manifiesten las aspiraciones políticas de los ciudadanos de Cataluña.

Finalmente, se señala que si el Tribunal Constitucional no resuelve inmediatamente, tal omisión causará indefensión a los ciudadanos de Cataluña y vulneración de sus derechos a la libertad ideológica y de expresión, tanto en el plano subjetivo como en su vertiente objetiva, al haberse dejado pasar la fecha del 9 de noviembre sin que se celebre el proceso participativo convocado.

Por todo ello, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña solicita que se tenga por formulado recurso de súplica contra la providencia de 4 de noviembre de 2014 y que, en su virtud, se deje sin efecto dicha providencia, se inadmita la impugnación y no se produzca el concatenado efecto suspensivo; y, subsidiariamente, si no fuera estimada la primera pretensión, se le conceda nuevo plazo para poder formular las correspondientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad de las actuaciones y actos impugnados.

Mediante otrosí, con carácter subsidiario de la petición anterior y para el caso de que no fuera estimada, solicita la aclaración del apartado 3 de la providencia de 4 de noviembre de 2014, en cuanto al alcance y sentido del acuerdo adoptado por el Tribunal Constitucional en ese punto, con arreglo a los arts. 93 LOTC y 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El escrito considera que la definición de los actos impugnados y que, por tanto, quedan suspendidos adolece de una cierta indeterminación. En concreto plantea la duda de si la suspensión alcanza a las actuaciones aún no formalizadas jurídicamente a fecha de 31 de octubre, meramente preparatorias y no aplicativas del proceso de participación ciudadana o vinculadas a él, que pudieran llevarse a cabo con posterioridad a esa fecha, pues no podrían suspenderse aquellas disposiciones, actos o actuaciones que todavía no se han adoptado o llevado a cabo. Se señala que la providencia adoptada no ha explicitado un efecto impeditivo *pro futuro*, ni tampoco dicho efecto impeditivo sería conciliable con el alcance del mecanismo suspensivo previsto en el art. 161.2 CE. Finalmente, se señala que el efecto impeditivo podría tener mayor certidumbre respecto de adopción de disposiciones normativas que se traduzcan en actos de ejecución concretos que causen efectos jurídicos (a tenor del ATC 61/2002, FJ 3), no en cambio respecto de las actuaciones preparatorias no formalizadas jurídicamente que puedan seguirse con posterioridad a la fecha de 31 de octubre de 2014, las cuales quedarían en una zona de penumbra o indeterminación.

4. Con fecha de 11 de noviembre entró en este Tribunal un nuevo escrito de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, en el que a título complementario de las consideraciones efectuadas en el recurso de súplica planteado contra la providencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 4 de noviembre de 2014, aporta constancia de las manifestaciones hechas por el Presidente del Gobierno y el Ministro de Justicia respecto de la naturaleza del proceso de participación ciudadana celebrado el día 9 de noviembre de 2014 en Cataluña.

El escrito señala que, aunque la impugnación planteada por el Gobierno del Estado se fundó en el entendimiento de que este proceso participativo era, en realidad, un referéndum y, por ello, incurría en diversos vicios de inconstitucionalidad, el discurrir de los días y el conocimiento más cercano de la realidad del proceso participativo celebrado el día 9 de noviembre han hecho ver incluso al Presidente del Gobierno y al Ministro de Justicia que ese proceso participativo no es un referéndum, ni tampoco una consulta no referendaria. Ello resultaría de las manifestaciones del Presidente de Gobierno en Cáceres el día 8 de noviembre recogidas por los medios de comunicación; o, en sentido equivalente, de las realizadas por el Ministro de Justicia el domingo día 9 de noviembre recogidas en la página oficial de internet del Gobierno de España. Esas manifestaciones muestran que el Gobierno del Estado ha admitido reiteradamente que el proceso participativo del día 9 de noviembre tiene una naturaleza distinta de aquella que se le atribuyó al impugnarlo y, en cualquier caso, carece de efectos jurídicos.

5. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, el Pleno acordó unir a las actuaciones los escritos de 7 y 11 de noviembre de 2014 de los Abogados de la Generalitat de Cataluña, interponiendo recurso de súplica contra la anterior providencia de 4 de noviembre de 2014, y trasladar copia de los mismos al Abogado del Estado, concediéndole un plazo de tres días para que formule las alegaciones que estime oportunas.

6. Con fecha de 24 de noviembre de 2014 entró en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno en la impugnación de actos y disposiciones autonómicas núm. 6540-2014.

El Abogado del Estado postula en primer lugar la pérdida de objeto del recurso de súplica, toda vez que resulta notorio que la Generalitat llevó a cabo la actuación impugnada, en flagrante desatención de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, manteniendo abierta la página web donde hacía pública la convocatoria, organizando, financiando, auspiciando, celebrando y proclamando el resultado de la consulta. Por todo ello, considera que la pretensión de inaplicación del art. 161.2 CE ha quedado huérfana de objeto.

En segundo lugar, señala que el art. 77 LOTC no prevé un trámite específico de inadmisión del recurso interpuesto por esa vía, ni atribuye al Tribunal Constitucional facultades para examinar en este trámite cuestiones de fondo. Si la impugnación ha sido formulada de acuerdo con las prescripciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la providencia que la admite y desencadena la automática aplicación del art. 161.2 LOTC es inatacable. Únicamente podría el Tribunal acordar la inadmisión de la impugnación o estimar un recurso de súplica contra la providencia que indebidamente la admitiera si no se hubiese formulado correctamente, esto es, reuniendo los requisitos y presupuestos procesales propios de este proceso (legitimación activa y pasiva, objeto, motivos, y plazo). En ningún caso podría inadmitirse la impugnación, como pretende la Comunidad Autónoma, por motivos sustantivos o materiales. El Tribunal Constitucional nunca ha inadmitido una impugnación de las previstas en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, si bien se ha cuestionado en la Sentencia si el acto recurrido era o no susceptible de impugnación [así, en las SSTC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4; y 44/1986, de 17 de abril, FJ 4 b)]. En el ámbito del conflicto de competencias, a cuya regulación se remite el art. 77 LOTC en lo que concierne a su formulación y sustanciación, solo se han adoptado resoluciones de inadmisión en la fase inicial de apertura del proceso en supuestos de ausencia de requisitos procesales. Y en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, las SSTC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio, tras reconocer que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no ha previsto expresamente un trámite de inadmisión, señalaron que “tal silencio ha de ser reconducido a los principios generales del sistema y, por ello, no puede significar, claro es, que nos esté vedado un examen inicial de si concurren o no en este recurso las condiciones de procedibilidad de la acción”. Por tanto, el Tribunal Constitucional podría inadmitir la impugnación mediante auto si careciese de los presupuestos y requisitos procesales indispensables para el correcto ejercicio de la acción, pero en ningún caso por motivos de fondo. En consecuencia, solo podría impugnarse en súplica una providencia de admisión si no se hubieran observado correctamente defectos en los requisitos y presupuestos procesales que determinan la inadmisión.

En tercer lugar, el Abogado del Estado defiende la idoneidad de la impugnación realizada por la vía del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tal como se expresó en su escrito inicial de impugnación.

A continuación el Abogado del Estado rechaza el argumento del supuesto abuso del art. 161.2 CE alegado por la Generalitat de Cataluña. El art. 161.2 CE y los arts. 76 y 77 LOTC no constituyen un atentado o una violación de la autonomía, sino un mecanismo de salvaguarda de la unidad implícita e inherente a la configuración de la organización territorial del Estado. A través de él, la Constitución pretende evitar la existencia y subsistencia de actos, actuaciones o disposiciones que vulneren la Constitución, dando preferencia cautelar a la primacía de la Constitución frente a la presunción de constitucionalidad. En ningún caso puede tratarse de un abuso el recurso a los arts. 76 y 77 LOTC contra una actuación que cuando menos encierra razonables dudas de inconstitucionalidad material e invasión competencial; la apelación al art. 161.2 CE constituye, más que una potestad, una obligación del Gobierno, como único legitimado, de aplicar los mecanismos que la propia Constitución ha ideado para su primacía y para la defensa del ordenamiento jurídico constitucional.

Por último, el Abogado del Estado se refiere a la petición de aclaración de la providencia. Señala que no precisa en qué términos ha de ser aclarada o corregida o en qué aspecto exacto no comprende el mandato de la resolución. Considera paradójico que quien está desatendiendo una resolución del Tribunal Constitucional apele al principio de seguridad jurídica con la única finalidad de eludir las responsabilidades que su abierta desobediencia pueda generar. A su juicio, el tenor de la providencia es claro y simple: suspende todos los actos impugnados, que son los que componen la convocatoria de un proceso de participación ciudadana a los catalanes y catalanas y a las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña y los actos y actuaciones preparatorias subsiguientes. La tesis de la Generalitat conduciría a la absurda imposición al Tribunal Constitucional de tener que acordar la suspensión uno por uno de todos y cada uno de los actos, actuaciones, resoluciones y disposiciones de la Generalitat, formalizados o no. Considera el Abogado del Estado que la convocatoria es un acto complejo, dirigido a una multiplicidad incierta pero determinada de sujetos, integrada por una pluralidad de actos y actuaciones, formalizados o no, coordinados y preordenados a la proclamación de un resultado: todos estos actos, sean preparatorios (vocación o llamamiento a los ciudadanos, adquisición de material, puesta a disposición de locales, provisión de recursos humanos, etc.), coetáneos (acto de apertura de mesas electorales y desarrollo mismo de la votación mediante la liturgia electoral) o posteriores (recuento y proclamación del resultado), conforman el acto complejo de convocatoria de la consulta que es objeto de este recurso. El suplico de la impugnación pretende acoger todos esos actos y actuaciones.

II. Fundamentos jurídicos

1. Es objeto del presente recurso de súplica, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, la providencia de 4 de noviembre de 2014 en cuya virtud se admitió a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenida en la página web http://www.participa2014.cat/es/index.htm, y los restantes actos y actuaciones de preparación, realizados o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación aún no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

El recurso de súplica contiene dos peticiones diferenciadas. Con carácter principal, se impugna la providencia de 4 de noviembre de 2014 con arreglo a una serie de motivos sustantivos (ampliados por el escrito de 11 de noviembre de 2014), tal como se ha dejado expuesto en los antecedentes, y por ello se solicita que se la anule y deje sin efecto, inadmitiendo la impugnación presentada. Subsidiariamente, para el caso de que no se estime la anterior petición, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña solicita aclaración del punto 3 de la mencionada providencia.

2. Como cuestión previa debemos examinar la admisibilidad del escrito complementario de 11 de noviembre de 2014. La representación procesal presentó, como quedó expuesto, dos escritos sucesivos de recurso de súplica contra la providencia de 4 de noviembre de 2014: el primero registrado el día 7 de noviembre, y el segundo el 11 de noviembre.

La providencia de 4 de noviembre de 2014, con su contenido íntegro, fue comunicada a efectos informativos —siguiendo una práctica habitual de este Tribunal— al Gobierno de Cataluña por correo electrónico el 4 de noviembre de 2014, sin perjuicio de la ulterior notificación oficial de la providencia por correo certificado, que se produjo el 6 de noviembre.

En principio debe entenderse que el cómputo del plazo de tres días para la interposición del recurso de súplica contra Autos y providencias de este Tribunal (art. 93.2 LOTC) comienza desde la notificación en forma de la resolución impugnada, que en este caso se produjo, como queda dicho, el 6 de noviembre de 2014, lo que ya conduciría a la conclusión de que el escrito de recurso presentado el siguiente 11 de noviembre por el Gobierno de Cataluña está fuera del referido plazo legal y, por tanto, debe considerarse extemporáneo. No obstante, en el presente caso sucede que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se dio por notificado de la providencia de 4 de noviembre de 2014 el mismo día 4 de noviembre, fecha en que le fue comunicado su contenido íntegro por correo electrónico —como así se reconoce en la confirmación de la recepción enviada por correo electrónico en esa misma fecha a la misma dirección de correo desde la que se le comunicó su contenido íntegro, según consta en autos— quedando así cumplido el trámite sin que la posterior notificación en forma de la providencia reabriera el plazo para recurrir, pues la comunicación por correo electrónico surte plenos efectos al haberse dado por notificado el Gobierno de la Generalitat de Cataluña (art. 166.2 de la Ley de enjuiciamiento civil, en relación con el art. 80 LOTC), interponiendo recurso de súplica en el plazo de los tres días siguientes. En consecuencia, el escrito de recurso presentado el 11 de noviembre de 2011 ha de inadmitirse por extemporáneo.

3. Para abordar el examen de la petición principal debemos recordar primero nuestra doctrina general sobre la inadmisión de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, antes de abordar la cuestión específica de la impugnabilidad de las providencias en cuya virtud se admiten a trámite el procedimiento de impugnación regulado en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

a) Este Tribunal ha afirmado que, a diferencia de lo que ocurre con otros procesos constitucionales, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no ha previsto expresamente para el recurso de inconstitucionalidad un trámite previo de admisión a fin de constatar la efectiva concurrencia de los presupuestos procesales que permiten enjuiciar la viabilidad de la pretensión formulada y que, no obstante, “dicho silencio ha de ser reconducido a los principios generales del sistema y, por ello, no puede significar, claro es, que nos esté vedado un examen inicial de si concurren o no en este recurso las condiciones de procedibilidad de la acción” (AATC 201/2000, de 25 de julio, FJ 1; y 202/2000, de 25 de julio, FJ 1). En consecuencia, este Tribunal puede proceder a la apertura de un trámite de admisión para verificar la concurrencia de las condiciones de procedibilidad de la acción (como, por ejemplo, hizo en los citados AATC 201/2000 y 202/2000 para verificar la posible falta de legitimación del órgano recurrente para interponer recurso de inconstitucionalidad). Ese trámite de admisión deberá finalizar con una decisión de inadmisión si se verifica que la impugnación carece de los requisitos procesales indispensables a tal efecto, en ningún caso por motivos de fondo cuya valoración está excluida en ese momento procesal.

En el mismo sentido, en el ámbito de los conflictos de competencias este Tribunal ha adoptado resoluciones de inadmisión siempre que ha constatado la falta de concurrencia de los requisitos procesales: por dirigirse contra una vía de hecho desprovista de cobertura jurídica (ATC 638/1986, de 22 de julio); por el incumplimiento de formalidades previas al planteamiento del conflicto (ATC 55/1981, de 6 de junio); por la inexistencia de una verdadera *vindicatio potestatis* (AATC 754/1985, de 31 de octubre; 886/1988, de 5 de julio, y 207/2014, de 22 de julio); por reiterar una cuestión ya resuelta en anterior Sentencia (ATC 726/1986, de 18 de septiembre); o por carecer el acto pretendidamente invasor de la alteridad que requiere el art. 63.1 LOTC (ATC 192/2001, de 3 de julio).

b) La posibilidad de impugnar las providencias de admisión de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos positivos de competencia constituye el reverso o correlato de la anterior doctrina. En efecto, este Tribunal ha admitido que las providencias en cuya virtud se admiten a trámite un conflicto positivo de competencia pueden ser impugnadas mediante recurso de súplica, en relación con la concurrencia de los requisitos procesales para la incoación del correspondiente proceso constitucional, en cuanto que tales requisitos tienen un carácter insubsanable (así, ATC 97/2011, de 21 de junio, en relación con la falta de acreditación del requerimiento preceptivo previo a la formalización del conflicto positivo de competencia), sin perjuicio de que tales requisitos procesales también puedan ser examinados en la Sentencia que se dicte.

c) Las anteriores consideraciones efectuadas en relación con los recursos de inconstitucionalidad y con los conflictos de competencia son íntegramente trasladables al proceso de impugnación de disposiciones autonómicas regulado en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así, en el ATC 135/2004, de 20 de abril, este Tribunal declaró expresamente que albergaba dudas “sobre la concurrencia o no del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, por lo que abrió un trámite de admisión con objeto de determinar si los acuerdos parlamentarios era objeto idóneo del procedimiento de impugnación previsto en el título V.

En consecuencia, debemos concluir que un recurso de súplica interpuesto contra la providencia de admisión a trámite de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) solo puede fundamentarse en la falta de concurrencia de los requisitos procesales indispensables establecidos por los arts. 76 y 77 LOTC. En cuanto a los argumentos referidos al fondo de la pretensión que se suscita en la impugnación de disposiciones autonómicas, su valoración está excluida en este momento procesal, en el que únicamente ha de constatarse la existencia o no de los requisitos procesales indispensables e insubsanables para la apertura del proceso constitucional.

4. En aplicación de la doctrina expuesta en el fundamento jurídico anterior, el examen de los argumentos que se contienen en el recurso de súplica interpuesto con fecha 7 de noviembre de 2014 por la representación procesal del Gobierno de Cataluña contra nuestra providencia de 4 de noviembre de 2014 conduce a la desestimación del recurso, en el que, sustancialmente, se vienen a contener alegatos de carácter sustantivo, sin desvirtuar en ningún momento la concurrencia de los requisitos procesales en cuya virtud este Tribunal acordó la admisión a trámite de la impugnación de disposiciones autonómicas (título V) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña anteriormente indicadas. En suma, analizado el recurso de súplica no cabe sino ratificar el contenido de la providencia impugnada.

5. Como petición subsidiaria la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña solicita la aclaración del punto 3 de la providencia del Pleno de este Tribunal por el que se acordó la suspensión de las actuaciones impugnadas. La solicitud de aclaración observa cierta indeterminación en el alcance de la suspensión. En concreto plantea la duda de si la suspensión alcanza a las actuaciones aún no formalizadas jurídicamente a fecha de 31 de octubre, meramente preparatorias y no aplicativas del proceso de participación ciudadana o vinculadas a él, que pudieran llevarse a cabo con posterioridad a esa fecha.

Como hemos expresado en reiteradas ocasiones, la solicitud de aclaración no constituye un medio de impugnación encaminado a la sustitución o revisión de la decisión adoptada. Su objeto ha de limitarse, en consecuencia, a la corrección de errores materiales manifiestos o errores aritméticos, a la aclaración de algún concepto oscuro, a suplir cualquier omisión o a la rectificación de alguna contradicción manifiesta que se evidencie del propio texto de la resolución, sin necesidad de nuevas deducciones o interpretaciones (por todos, ATC 94/2013, de 7 de mayo, FJ 1).

En el punto 3 de la providencia de 4 de noviembre de 2014 este Tribunal acordó suspender “los actos impugnados (desde el 31 de octubre de 2014, fecha de interposición del recurso, para las partes del proceso y desde su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros), así como las restantes actuaciones de preparación o vinculadas a ella”.

Atendiendo a los términos en los que se formula la solicitud de aclaración podemos apreciar que bajo la denominación de aclaración se nos pide en realidad un nuevo pronunciamiento sobre el alcance de la suspensión acordada, lo que obviamente resulta improcedente mediante una simple solicitud de aclaración. No procede, por tanto, la aclaración instada, pues no es preciso en este caso aclarar conceptos oscuros ni suplir omisión alguna.

6. Por todo ello, procede la desestimación del recurso de súplica interpuesto por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, ratificar el contenido de la providencia recurrida.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Inadmitir por extemporáneo el escrito de recurso presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña el 11 de noviembre de 2014.

2º Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la providencia de 4 de noviembre de 2013 del Pleno de este Tribunal, en la que se acuerda admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y, subsidiariamente, conflicto positivo de competencia contra las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenida en la página web http://www.participa2014.cat/es/index.html y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

Madrid, a dos de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 293/2014, de 10 de diciembre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:293A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 1360-2013, promovido por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Amposta en pleito civil.

Desestimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional. Incidente de nulidad de actuaciones exigible.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 7 de marzo de 2013, se dedujo recurso de amparo frente al Auto de 20 de enero de 2013 dictado por el Juzgado de Primera instancia núm. 1 de Amposta, en resolución del recurso de revisión interpuesto frente al decreto de 12 de diciembre de 2012, desestimatorio a su vez del incidente de impugnación, por excesivas, de la tasación de las costas derivadas de la oposición a la ejecución de título extrajudicial núm. 788-2010, tramitado en aquel Juzgado.

A juicio del recurrente, el Auto indicado había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto derecho a obtener una resolución judicial congruente, motivada y fundada en Derecho (art. 24 CE), al resolver el recurso de revisión frente al decreto, sin dar respuesta a los motivos que lo sostenían, a saber: en primer lugar, que los honorarios del Letrado resultaban excesivos, en la medida en que habían sido fijados con arreglo a la inicial cuantía de la ejecución en lugar de la considerada procedente tras la estimación parcial de la oposición a aquélla, cuantía ésta por la que se decantaba el criterio 1.13 de los criterios aprobados por el Consell dels Illustres Collegis de Advocats de Catalunya; en segundo lugar, porque los honorarios debían ser igualmente reducidos por aplicación de los criterios de moderación contenidos en el criterio 1.12 de igual baremo y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de las Audiencias Provinciales; en tercer y último lugar, porque al decantarse el decreto recurrido por la aplicación de las normas al respecto del Colegio de Abogados de Tortosa en lugar de las procedentes del Consell dels Illustres Collegis de Advocats de Catalunya, había generado “un trato desigual respecto de los demás justiciables que vean resueltas sus controversias en cualquier otro partido judicial de Cataluña” u otros lugares cuyos colegios de Abogados, como el valenciano, otorguen mayor relevancia a la ponderación en la aplicación del baremo. En este sentido, el recurrente consideraba que el Auto de 20 de enero de 2013 dictado por el Juzgado de Primera instancia núm. 1 de Amposta asimismo había vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE).

2. Por providencia de la Sección Primera de 9 de octubre de 2013, se inadmitió la demanda de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], al no haber interpuesto el ahora demandante frente a la resolución recurrida en amparo el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

3. Mediante escrito de 4 de noviembre de 2013, el Ministerio Fiscal presentó recurso de súplica frente a la providencia de inadmisión.

Alega el Ministerio público que el mencionado incidente de nulidad no era exigible al demandante, en primer lugar, por haber sido invocados los derechos fundamentales en el recurso de revisión antes citado y, en segundo lugar, por cuanto tal invocación tuvo respuesta negativa en el Auto recurrido en amparo. De esta forma —sostiene el Ministerio público— la queja no podía denunciarse a través del incidente de nulidad, el cual se encuentra previsto en el precepto para la reparación de la vulneración de derechos fundamentales que “no haya podido denunciarse antes de recaer la resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario” (art. 241 LOPJ).

4. Mediante diligencia de ordenación de 5 de noviembre de 2013, la Sección Primera del Tribunal Constitucional tuvo por recibido el recurso del Ministerio Fiscal y, de conformidad con el art. 93.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó dar traslado a la recurrente por el plazo de tres días para que alegara lo que estimara oportuno.

5. La parte recurrente, mediante escrito de 13 de noviembre de 2013, se adhirió al recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, reiterando las alegaciones realizadas en la demanda de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Ministerio Fiscal recurre en súplica la providencia dictada por esta misma Sección en fecha de 9 de octubre de 2013, en la cual se acordó no admitir a trámite el presente recurso de amparo por no haber agotado el recurrente la vía judicial previa [art. 44.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC] mediante la interposición del incidente de nulidad de actuaciones frente al Auto aquí recurrido, de 20 de enero de 2013. Según el Ministerio público, el incidente de nulidad no debía ser considerado exigible en tanto el demandante de amparo ya había interpuesto en aquella vía recurso de revisión, en el que denunció —y el órgano judicial dio respuesta las vulneraciones de derechos fundamentales ahora objeto del recurso de amparo.

2. Ciertamente, el incidente de nulidad de actuaciones, a partir de la reforma introducida en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, es el instrumento idóneo para obtener ante la jurisdicción ordinaria la reparación de aquellas vulneraciones de los derechos fundamentales referidos en el art. 53.2 CE, que se entiendan cometidas en resolución judicial frente a la que la ley procesal no permita ningún recurso. Así, este precepto exige para la admisibilidad del incidente que la vulneración de que se trate no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario.

En consecuencia, como sostiene el Ministerio Fiscal, en el caso de que la ley adjetiva sí conceda recurso frente a la resolución que la parte estime lesiva de su derecho —ya sea reposición, revisión, apelación, casación o cualquier otro, ordinario o extraordinario—, es este recurso el que deberá ser interpuesto por el interesado, sin que, tras el agotamiento de la cadena de recursos que legalmente quepan frente a la decisión de aquél, sea ya necesario que el recurrente reitere la queja a través de un incidente de nulidad que, por referirse a una vulneración ya denunciada con anterioridad en el procedimiento, deviene manifiestamente improcedente a tenor del indicado precepto.

3. Ahora bien, de lo dicho se desprende que la determinación en cada caso del remedio legalmente posible y, por tanto, exigible a los efectos del debido agotamiento de la vía judicial previa dependerá de la concreta vulneración que el recurrente denuncie en amparo y a qué resolución atribuya su causación. A estos efectos debe recordarse que corresponde estrictamente a la demanda la fijación del objeto procesal del recurso de amparo, tanto en cuanto a la individualización del acto o la disposición cuya nulidad se pretenda, como respecto de la razón para pedirla o *causa petendi* (SSTC 235/1994, de 20 de julio, FJ 1; 26/1995, de 6 de febrero, FJ 3; 124/1999, de 28 de junio, FJ 1; 205/1999, de 8 de noviembre, FJ 4, STC 224/2007, de 22 de octubre, FJ 2), sin que sean viables las alteraciones introducidas con ulteriores alegaciones (SSTC 109/1997, de 2 de junio, FJ 1; 39/1999, de 22 de marzo, FJ 2), dirigidas a completar y, en su caso, reforzar la fundamentación del recurso, mas no a ampliarlo o variarlo sustancialmente (STC 85/1999, de 10 de mayo, FJ 2).

En el supuesto ahora enjuiciado, el Ministerio Fiscal, interpretando la demanda de amparo, entendió que el recurrente imputaba la queja de incongruencia omisiva al decreto del Secretario de 12 de diciembre de 2012 que resolvió la impugnación de la tasación de costas por excesivas. Por ello, al haber interpuesto el recurrente frente a este decreto el recurso ordinario que la Ley de enjuiciamiento civil permitía —revisión—, el Ministerio público consideró correctamente agotada la vía judicial previa al amparo.

Esta Sección, por el contrario, entendió —sin que de su nueva lectura se extraiga ahora otra conclusión distinta— que, pese a que en la demanda se refería la incongruencia omisiva y la vulneración del derecho a la igualdad que se imputaban al decreto, el recurrente ceñía material y formalmente sus quejas a las lesiones que de los mismos derechos atribuía al Auto, quejas éstas a las que revestía de carácter autónomo con relación a las apreciadas en la resolución del Secretario. De hecho, tras referirse con insistencia en el cuerpo del escrito a la incongruencia omisiva en que se estimaba incurso al Auto, también en el suplico el recurrente se limitaba a solicitar la nulidad de esta resolución, sin extender la pretensión de nulidad en modo alguno al decreto —como se indica después en las alegaciones aportadas en el recurso de súplica, con la claridad que era exigible para aquel momento—.

Partiendo de este dato, puesto que frente al indicado Auto no se concedía recurso alguno, el recurrente, para suscitar esta concreta vulneración ante el órgano judicial —la incongruencia omisiva del Auto— debió promover el incidente de nulidad de actuaciones, incurriendo en el óbice del art. 44.1 a) LOTC por no haberlo realizado. La falta de agotamiento alcanza también a la queja relativa a la igualdad, pues de haber interpuesto aquel incidente de nulidad y de ser estimado por el Juez, éste podría haber entrado a conocer —y en su caso reparar— tal queja, lo que no ha sucedido debido a la omisión del propio recurrente, frustrando la subsidiariedad del recurso de amparo (AATC 7/2009, de 12 de enero, 177/2009, de 1 de junio, y STC 104/2011, de 20 de junio).

4. El recurso de súplica debe ser así desestimado, tanto más cuando del examen de las resoluciones se desprende igualmente la carencia de verosimilitud de las quejas objeto del recurso de amparo.

El decreto de 12 de diciembre de 2012 respondió, no sólo a la pretensión del recurrente, sino también a sus alegaciones en torno a la cuantía sobre la que debían calcularse los honorarios del letrado y a los criterios orientadores que se consideraban aplicables para este cálculo, optando por los del colegio de Abogados del partido judicial en que se tramitaba el litigio. Cabe entender, en consecuencia, que ya de forma expresa, ya tácitamente el Secretario dio respuesta a cuantas cuestiones se suscitaron ante él. Por esta misma razón tampoco incurrió en incongruencia omisiva el Auto de 20 de enero de 2013, el cual resolvió por remisión a lo decidido en aquel decreto (SSTC 144/2007, de 18 de junio, y 193/2005, de 18 de julio, sobre la validez constitucional de la respuesta judicial tácita y por remisión).

Respecto a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), que el recurrente atribuye a la aplicación por el órgano judicial de los criterios orientadores elaborados por el colegio de Abogados de Tortosa en detrimento de los procedentes del Consell dels Illustres Collegis de Advocats de Catalunya, el recurrente no ha acreditado *tertium comparationis* válido, dado que con arreglo a reiterada doctrina de este Tribunal el juicio de igualdad se debe realizar sobre la comparación entre la resolución judicial que se impugna y aquellas otras precedentes resoluciones del mismo órgano judicial en casos sustancialmente iguales, correspondiendo la carga de la prueba al recurrente en amparo (por todas, STC 105/2009, de 4 de mayo).

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia, confirmar en su integridad la providencia de 9 de octubre de 2013 en el recurso de amparo núm. 1360-2013.

Madrid, a diez de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 294/2014, de 10 de diciembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:294A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 2815-2013, promovido por Saberlotodo Internet, S.L., en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el recurso de amparo antes referido se impugna providencia y Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación 4152-2100, contra la Sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en recurso núm. 183-2009.

Mediante escrito fechado el 5 de diciembre de 2014, el Magistrado don Juan José González Rivas comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 17 de marzo de 2011, resolución que forma parte del fundamento de derecho segundo de la Sentencia impugnada en el presente recurso de amparo núm. 2815-2013.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan José González Rivas, Magistrado de esta Sección Tercera del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art .80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 17 de marzo de 2011, resolución que forma parte del fundamento de derecho segundo de la Sentencia impugnada en el presente recurso de casación objeto del presente recurso de amparo.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan José González Rivas en el recurso de amparo núm. 2815-2013, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a diez de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 295/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:295A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acuerda la extinción, por desaparición sobrevenida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad 2031-2013, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el artículo 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad: pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 5 de abril de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, al que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes a la demanda de conflicto colectivo presentada por la federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras frente a la entidad Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A., al Sindicato Sepca y a los miembros independientes del comité de empresa.

La documentación aportada incluye el Auto de 21 de marzo de 2013, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por infringir el principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos enunciado en el art. 9.3 CE.

2. Los antecedentes procesales de la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El día 1 de julio de 2011 la federación de servicios a la ciudadanía del sindicato Comisiones Obreras presentó demanda de conflicto colectivo ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias frente a la entidad Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A., al sindicato Sepca y a los miembros independientes del comité de empresa, suplicando que se condenara a la empresa demandada a restablecer las condiciones retributivas del convenio colectivo.

La pretensión se justificaba en que, a juicio del sindicato demandante, la empresa había procedido de forma unilateral a aplicar una reducción salarial del 5 por 100 de las retribuciones a partir de la nómina de marzo de 2011, pero con efectos de junio de 2010, y a suprimir prestaciones no salariales (seguro médico y plan de pensiones), con el pretexto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y en la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónomas de Canarias para 2011, todo lo cual, a su juicio, suponía el desconocimiento de lo acordado en el convenio colectivo de aplicación, implicando una modificación sustancial de condiciones de trabajo, dispuesta al margen del art. 41 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores y vulnerando el art. 37 CE.

b) Con fecha 5 de octubre de 2011, se celebró el acto del juicio, en el que las partes alegaron cuanto convino a su derecho, habiéndose propuesto y practicado los medios de prueba interesados por las mismas.

c) El día 25 de enero de 2012 la Sala dictó providencia en la que, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de diez días pudieran alegar lo que estimasen conveniente sobre la pertinencia de que la Sala plantease cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, por si pudiera ser contrario a los arts. 149.1.13 y 18 y 156.1 CE, y, en el caso de que se tuviera por lícita constitucionalmente la norma contenida en la Ley 7/2010, con el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por si pudiera ser contrario al art. 9.3 CE.

d) En el trámite de audiencia la empresa Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A., se pronunció contra el planteamiento de la cuestión. A su juicio, conforme a la doctrina constitucional, el art. 41 de la Ley 11/2010 del Parlamento de Canarias no vulnera el art. 9.3 CE, pues el derecho a una determinada retribución no forma parte de los derechos fundamentales establecidos en el título I de la Constitución y, por ello, la interdicción de la retroactividad no concierne al Poder Legislativo, ni al Tribunal Constitucional. Añade la empresa que la providencia destaca el carácter básico de lo dispuesto en el art. 1, apartados dos y tres y disposición adicional novena de la norma estatal y que el artículo único de la Ley 7/2010 no contraviene lo dispuesto en la norma básica, teniendo en cuenta lo establecido en la disposición novena del Real Decreto-ley 8/2010. Señala que la norma de modificación de los presupuestos generales de 2010 quiso dar una oportunidad a la negociación colectiva, en primera instancia, respecto del personal laboral de las sociedades mercantiles públicas, sin que ello implicase, en caso de su fracaso, una vez intentada, la no aplicación de la reducción del gasto desde el 1 de junio de 2010, en iguales condiciones que el resto del personal al servicio del sector público, lo que no concierne al Tribunal Constitucional.

El Ministerio Fiscal centró su informe en el cuestionamiento de la Ley 7/2010, de 15 de julio, y se remitió a lo dictaminado en el procedimiento de conflicto colectivo 4-2011, en el que se mostró partidario del planteamiento de la cuestión.

Por su parte, la federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras emitió informe solicitando se dictase sentencia declarando no ajustada a derecho la aplicación de la reducción salarial patronal del 5 por 100 efectuada ni la eliminación del seguro privado, debiendo restablecerse las condiciones retributivas y las prestaciones sociales previstas en el convenio colectivo con efectos desde que dejaron de aplicarse unilateralmente. Señala que coincide con el Tribunal en el carácter básico del Real Decreto-ley 8/2010 y que la norma autonómica legal tiene que ser dictada en todo conforme al contenido sustancial del mismo. Por ello, discrepa cuando la Sala no considera la necesidad de la previa negociación colectiva para la reducción salarial en las sociedades mercantiles públicas, pues conforme al Real Decreto-ley 8/2010 las sociedades mercantiles públicas están expresamente excluidas de la reducción sin negociación por precepto especial dictado con carácter básico, y que exige decidir aplicarlo a las partes por negociación colectiva. Asimismo, la federación de servicios a la ciudadanía de comisiones obreras planteó por primera vez la cuestión de que la entidad Viviendas Sociales e Infraestructuras, S.A., no estuviera incursa en la exigencia de minoración salarial requerida por la norma estatal básica para el ejercicio 2010, puesto que concurría el supuesto de excepción establecido por la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, según el cual a las sociedades mercantiles del sector público no les serían de aplicación las medidas de reducción salarial, siempre y cuando “perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación”.

A la vista de esta alegación, por providencia de 27 de marzo de 2012, la Sala requirió a la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias para que emitiera informe sobre si la entidad Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A., durante los ejercicios presupuestarios 2010 y 2011, era una sociedad mercantil pública que percibiera aportación de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenecieran al sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, destinada a cubrir déficit de explotación.

e) Con fecha 10 de abril de 2012, la Dirección General de Planificación y Presupuestos emitió certificación en la que se señalaba que la sociedad mercantil Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A., forma parte del sector público autonómico conforme a lo regulado en el art. 2 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la hacienda pública de Canarias. Por ello, sus presupuestos, se integran en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que, para los ejercicios mencionados, se establece en el art. 1 apartado 4 de la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, y en el art. 1 apartado 4 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. Asimismo, se señala que, conforme a los datos contables de la Comunidad Autónoma, se han reconocido obligaciones a favor de la empresa citada por todos los conceptos y para los dos ejercicios presupuestarios solicitados.

3. Por Auto de 21 de marzo de 2013 se elevó la presente cuestión de inconstitucionalidad, interesando destacar de su contenido los siguientes puntos:

a) Comienza el Auto señalando que no puede desconocerse que la propia disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2010 confiere carácter básico a lo dispuesto en su art. 1, apartado dos y tres y a su disposición adicional novena, con fundamento en los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 CE. Y que, además, la norma modificada por el Real Decreto-ley, esto es la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, atribuía en su artículo 22 a las normas en materia de gastos de personal al servicio del sector público la condición de bases y de principios de coordinación de la planificación general de la actividad económica, disponiéndose, a este efecto, en su apartado primero que quedaban comprendidos en el sector público tanto las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los organismos de ellas dependientes y las universidades de su competencia, como las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación, así como a las entidades públicas empresariales y al resto de los organismos públicos y entes del sector público autonómico.

b) La providencia de 25 de enero de 2012 se refería a dos preceptos, de una parte, el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010, de 15 de julio, y, de otra, el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre. Sobre el primero de los preceptos, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ya había planteado, mediante Auto de 23 de abril de 2012, en las actuaciones correspondientes al conflicto colectivo núm. 4-2011, cuestión de inconstitucionalidad inadmitida por ATC 162/2012, de 13 de septiembre, al entender que la decisión del proceso del que se trataba no dependía de la validez de la norma cuestionada. Al guardar el actual conflicto semejanza con el ya resuelto por el citado Auto, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias asume la improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por referencia al precepto contenido en el artículo único, apartado 2, segundo párrafo de la Ley 7/2010 y plantea finalmente cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011.

c) Considera el órgano judicial que el precepto es aplicable al caso y relevante respecto al sentido del fallo que deba decidir en pleito. A su juicio, aunque es cierto que la Ley 11/2010 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Canarias” (1 de enero de 2011) la minoración salarial que impone no se limita a los períodos que se devenguen durante la siguiente anualidad respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, sino que reopera sobre el ejercicio ya vencido para aquellas empresas donde la reducción no se aplicó a partir de junio de 2010, en cumplimiento de la Ley 7/2010, al no haberse alcanzado acuerdo, como así ocurrió en la empresa Viviendas Sociales e Infraestructuras, S.A. Señala que el precepto en cuestión implica una corrección de la Ley de presupuestos del ejercicio económico anterior, a fin de acomodarla a la normativa básica estatal, pero esta adecuación no se produce exclusivamente *pro futuro* sino que se proyecta retroactivamente sobre el pasado, afectando a obligaciones ya liquidadas conforme a la normativa presupuestaria anual vigente en ese momento.

d) Se afirma en el Auto de planteamiento, que se trata de una situación que incide en derechos ya adquiridos, que son afectados en forma desfavorable para sus titulares mediante una minoración del importe salarial ya devengado e incluso percibido. Señala que la rebaja no tiene por objeto salarios correspondientes a prestaciones laborales aun no realizadas, sino derechos económicos que ya han pasado al patrimonio de los trabajadores concernidos, que se ven afectados y minorados *a posteriori* con una norma de efectos retroactivos en contra del precepto constitucional contenido en el art. 9.3 CE.

e) Indica que este mismo planteamiento lo efectuó ya la Sala respecto del art. 33 de la misma Ley 11/2010, de 30 de diciembre, precepto que aquí no es aplicable, habida cuenta de que Viviendas Sociales e Infraestructuras, S.A., es un ente de presupuesto estimativo al que sería de aplicación específicamente el art. 41 de la misma Ley. En todo caso, la cuestión formulada respecto al art. 33 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, fue desestimada también por ATC 162/2012, de 13 de septiembre. No obstante lo expuesto, considera el órgano judicial que el razonamiento contenido en dicho Auto no se puede extrapolar al presente caso, por cuanto la norma cuestionada indica taxativamente que la regularización retributiva del personal de los entes del sector público autonómico con presupuesto estimativo que no se hubieran acomodado durante 2010 a la reducción prevista en el artículo único de la Ley 7/2010, de 15 de julio, se les aplicará, con efectos 1 de junio de 2010 y sin afectar a la paga extra de dicho mes, una reducción del 5 por 100 de las cuantías de cada uno de los conceptos retributivos que integran la nómina y que les corresponda percibir según los convenios colectivos que resulten de aplicación.

En este sentido, la Sala razona que no se trata, por tanto, de que la empresa pública se haya excedido en la aplicación, dotando a la norma de unos efectos retroactivos, que no se deducen de su tenor, sino que la retrocesión de los efectos a un tiempo anterior a su entrada en vigor se infiere palmariamente de la redacción del precepto cuestionado, sin que quepa una acomodación de su alcance temporal por la vía interpretativa.

Por todo lo señalado, la Sala acuerda plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por infringir el principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos enunciado en el art. 9.3 CE.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 10 de septiembre de 2013; deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de Canarias y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese efectivamente la cuestión; y publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

5. Mediante escrito registrado el día 25 de septiembre de 2013, el Presidente del Senado en funciones comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa para que se diera por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado el día 26 de septiembre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de que se diera por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

7. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 23 de septiembre de 2013, el Abogado del Estado comunicó a este Tribunal que en el presente procedimiento no formula alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 3 de octubre de 2013, interesando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Tras recordar los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, recoge el Fiscal General del Estado la doctrina contenida en la STC 116/2009, FJ 3, en materia de retroactividad, señalando que el criterio de esta Sentencia es el que ha sido adoptado por el Tribunal Constitucional en las diversas resoluciones dictadas sobre las minoraciones salariales sufridas por los funcionarios y empleados públicos a raíz del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (AATC 179/2011, 162/2012).

Señala el Fiscal General del Estado que la norma ahora cuestionada, a diferencia de lo que sucedía en los Autos mencionados, proyecta la reducción salarial respecto a retribuciones ya percibidas por los trabajadores en el año precedente, en concreto desde el mes de junio de 2010, aunque sin afectar a la paga extraordinaria de dicho mes, esto es, extiende sus efectos a situaciones ya perfeccionadas, derechos adquiridos y retribuciones salariales percibidas en el ejercicio presupuestario anterior. Además, indica que no se contiene en la norma ni en su exposición de motivos explicación alguna acerca de esta singularidad que distingue peyorativamente al personal de los entes del servicio público autonómico con presupuesto estimativo, respecto al resto del personal laboral de la Comunidad Autónoma, así como tampoco de la anómala entrada en vigor respecto de ellos de la minoración salarial, pues la misma se aplica a partir del 1 de marzo de 2011, y no desde la fecha de entrada en vigor de la norma esto es el 1 de enero de 2011 y de aplicación al restante personal laboral.

En consecuencia, dado que, a su juicio, la norma implica una retroactividad auténtica prohibida constitucionalmente la cuestión debe ser estimada.

9. El día 11 de octubre de 2013, ingresó en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, en el que manifestaba su deseo de adherirse a las alegaciones que se formularan por el Letrado del servicio jurídico del Gobierno de Canarias.

10. En fecha 14 de octubre de 2013 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones de la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en el que se solicitaba el dictado de una sentencia desestimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Para el Gobierno de Canarias el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, fija de forma clara el *dies a quo* en el que la medida de reducción salarial debía aplicarse, en concreto, la fecha establecida por el legislador básico se sitúa en el 1 de junio de 2010. En obligado cumplimiento al mandato del legislador básico, señala el Gobierno de Canarias que el artículo único apartado 2 de la Ley 7/2010, de 15 de julio, mediante la modificación de la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, vino a operar aquella reducción salarial.

Recuerda que, con posterioridad, fue aprobada por el legislador autonómico la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, respecto de cuyo art. 33.2 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias acordó ya plantear cuestión de inconstitucionalidad, que fue inadmitida por ATC 162/2012, al entender que la reducción de retribuciones impuesta por el precepto autonómico cuestionado afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio de los trabajadores.

Señala que en trámite parlamentario se incorporó al texto legal el art. 41 cuestionado en este proceso y, tras reproducir su contenido, trata de sintetizar la relación que existe entre ambos preceptos. Así, indica que el art. 1 de la Ley 11/2010 incluye a través de seis apartados el catálogo de organismos autónomos, entidades de Derecho público, sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales y fundaciones públicas. A su vez, el art. 4 de la citada Ley hace referencia a los entes con presupuestos estimativos, en relación a los incluidos en el punto 4 del apartado primero del art. 1, es decir, sociedades mercantiles públicas, entre las que figura incluida la demandada en el proceso de conflicto colectivo del que trae causa el presente trámite.

Continúa señalando que el art. 33 de la Ley 11/2010, en su apartado primero, alude a la totalidad de los entes comprendidos en el artículo primero así como a las universidades canarias, cuando prohíbe que las retribuciones de quienes en ellas prestan servicios experimenten incremento alguno durante el ejercicio 2011, respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010, que resultaron de la disminución de retribuciones previstas en el art. 7 único de la Ley 7/2010, de 15 de julio. En el apartado segundo y para los entes comprendidos en el apartado sexto del artículo 1, ordena además que las cuantías vigentes al 1 de enero de 2011 experimenten una reducción del 5 por 100, o la que resulte necesaria, si no se hubiera hecho efectiva, en todo o en parte, mediante negociación colectiva, y para el grupo incluido en el punto 4 del artículo primero, entes con presupuesto estimativo, entre los que se encuentra la demandada, se introduce también una previsión reductora, pero esta vez afectando a las retribuciones percibidas de junio a diciembre de 2010.

Por su parte, en lo que atañe a la relación entre la Ley 7/2010 y la Ley 11/2010, añade el Gobierno de Canarias que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en su Sentencia de 16 de mayo de 2012, en términos que posteriormente reproduce en su Sentencia de 12 de febrero de 2013, sin que se haya planteado la posible inconstitucionalidad del precepto legal aquí cuestionado. Dudas de constitucionalidad, insiste, que tampoco le han surgido al propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Social, que ha dictado varias Sentencias en las que se discutía sobre el mismo art. 41.1 de la Ley 11/2010, precepto que ha sido aplicado por el órgano judicial sin cuestionar su constitucionalidad.

A continuación, afirma el Gobierno de Canarias que el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene eficacia retroactiva. En este sentido señala que la reducción salarial que dispone para el año 2011 respeta el límite al incremento de las retribuciones que fija, con carácter básico, el art. 22.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2011, y del que se hace eco el art. 33.1 de la Ley 11/2010. Dicha reducción dispuesta de manera singular por la Ley autonómica no afecta, además, al derecho a la negociación colectiva reconocido en el art. 37.1 CE como ha señalado el ATC 85/2011, de 7 de junio. A juicio del Gobierno de Canarias el mandato contemplado en el art. 41.1 produce sus efectos a partir del 1 de marzo de 2011, pues se trata de reajustar las retribuciones del personal laboral de las empresas públicas desde que se hizo efectivo y obligatorio el mandato del legislador estatal. Señala que este mandato de rebaja salarial tenía que ser obligatoriamente cumplido por las Administraciones públicas, dado que la opción inicial del legislador autonómico del 2010 (plasmada en el art. 1 de la Ley 7/2010 que la previó pero condicionada al resultado de la negociación colectiva) tuvo que ser corregida en la Ley 11/2010, ante la eventualidad de que el mandato del legislador estatal no hubiera sido cumplido por las empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Añade que la eventual retroactividad contenida en el art. 41.1 no es contraria al art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En consecuencia, a su juicio, se trata de analizar si la eficacia retroactiva de la reducción salarial operada por el art. 41.1 de la Ley 11/2010 puede entenderse incluida en esta prohibición constitucional de irretroactividad. Es decir, se trata de dilucidar si la reducción salarial que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 impuso fuera practicada con efectos a 1 de junio de 2010 es una medida que lesiona la prohibición de irretroactividad tal y como se encuentra regulada en el art. 9.3 CE y tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. Y la respuesta, a su entender, debe ser negativa.

Así, señala que, rechazada la naturaleza sancionadora desfavorable de la medida articulada, debemos centrarnos en si la misma puede ser considerada restrictiva de derechos individuales tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional. En este sentido, reproduce la STC 182/1997, de 28 de octubre, que realiza una delimitación del alcance del art. 9.3 CE. Siguiendo lo dispuesto en esta sentencia, considera el Gobierno de Canarias que la ponderación de bienes y circunstancias concurrentes han de conducir a la conclusión de que existen multitud de factores que justifican la eficacia retroactiva de la medida del art. 41.1 de la Ley 11/2010, máxime si tenemos en cuenta que la misma se articuló de futuro, mediante la práctica del correspondiente descuento en nómina a partir de marzo de 2011.

Por todo ello, concluye el Gobierno de Canarias afirmando que, ya que estamos ante derechos pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas en el presente caso, ha lugar a aplicar retroactivamente las medidas contenidas en una ley canaria que se dictó al amparo de una norma que se comenzó a aplicar imperativamente, el Real Decreto-ley 8/2010, el mismo día, 1 de junio de 2010, que en la fecha en que la ley que la aplica, la 11/2010, pretende darle efectos. Añade que la irretroactividad no es un valor absoluto, siendo imprescindible valorar en cada caso los intereses contrapuestos y el tipo de derechos que colisionan, no siendo admisible que cualquier enfrentamiento de los mismos suponga la conculcación del art. 9.3 CE.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife), plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE).

Según la Sala promotora de la cuestión, el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre es contrario al art. 9.3 CE, pues si bien trata de ajustarse a la norma básica que el Estado había dictado para el ejercicio anterior —Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para el déficit público— lo hace a destiempo e incidiendo en retribuciones devengadas en un ejercicio presupuestario ya vencido, y que constituyen la contraprestación de trabajos ya realizados por el personal afectado. A su juicio, la rebaja no tiene por objeto salarios correspondientes a prestaciones laborales aun no realizadas, sino derechos económicos que ya han pasado al patrimonio de los trabajadores concernidos, que se ven afectados y minorados *a posteriori* con una norma de efectos retroactivos en contra del precepto constitucional contenido en el art. 9.3 CE.

El Fiscal General del Estado solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución. Por su parte el Gobierno de Canarias y el Parlamento de Canarias solicitan la desestimación de la cuestión por entender que el art. 41.1 de la Ley 11/2010 no tiene eficacia retroactiva.

2. Delimitado así el alcance del presente proceso constitucional, hay que tener en cuenta que la STC 196/2014, de 4 de diciembre, ha declarado inconstitucional y nulo el art. 41.1 de la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011, por ser contrario a lo dispuesto en la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2010, que tiene la condición de básica, formal y materialmente, *ex* arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Consecuentemente, la norma cuestionada por el órgano judicial en este proceso constitucional ha sido expulsada del ordenamiento, una vez anulada por inconstitucional. Ello impone apreciar, conforme a reiterada doctrina constitucional (por todas, SSTC 86/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 147/2012, de 5 de julio, FJ 3; AATC 119/2013, de 20 de mayo, FJ único; y 140/2013, de 3 de junio, FJ único), la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar extinguida la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2031-2013, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 296/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Primera

ECLI:ES:TC:2014:296A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Declara que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo 5195-2013, promovido por don Diery Dieng en causa penal.

Derecho a un proceso sin dilaciones: complejidad del proceso. Tribunal Constitucional: funcionamiento anormal en la tramitación de procesos constitucionales, deniega.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 1 de octubre de 2014 el Procurador de los Tribunales don Antonio Albaladejo Martínez en nombre y representación de don Diery Dieng presentó escrito solicitando que este Tribunal dicte resolución por la que declare expresamente un funcionamiento anormal por dilaciones indebidas en la tramitación del recurso de amparo núm. 5195-2013 promovido en su día por su representado.

2. Esa petición tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 11 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal escrito solicitando el nombramiento de Procurador de oficio para la interposición de un recurso de amparo.

Tras la oportuna designación de Procurador, el 5 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Barcelona de 16 de julio de 2013, que confirmaba la Sentencia de 20 de noviembre de 2012 del juzgado de lo Penal núm. 14 de Barcelona, por la que se condenaba al recurrente por sendos delitos contra la salud pública.

b) Por providencia de 22 de septiembre de 2014, notificada a la representación del demandante el 26 del mismo mes, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó inadmitir el recurso presentado conforme a lo previsto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo, violación que, de acuerdo con el art. 44.1 LOTC, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela.

3. El escrito presentado el 1 de octubre de 2014 por don Antonio Albaladejo Martínez en nombre y representación de don Diery Dieng solicita la declaración de funcionamiento anormal en la tramitación de su recurso de amparo en virtud del art. 139.5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El Tribunal Constitucional habría incurrido en dilaciones indebidas al tardar más de nueve meses en tramitar el recurso de amparo desde su presentación el 5 de diciembre de 2013 hasta la notificación de la providencia de inadmisión el 26 de septiembre de 2014. Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no exige la motivación de la indicada providencia, resultaría evidente que el tiempo transcurrido sería excesivo; exceso que habría causado perjuicios al recurrente al retrasar la interposición del correspondiente recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. La Sala Primera, por providencia de 17 de noviembre de 2014, acordó formar pieza separada jurisdiccional para resolver la presente solicitud y conceder al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, previo traslado del citado escrito, un plazo de diez días para que puedan personarse en esta pieza separada y presentar las alegaciones que estimen convenientes.

5. El 25 de noviembre de 2014 el Abogado del Estado presenta escrito oponiéndose a la solicitud de declaración de anormalidad en la tramitación del recurso de amparo de referencia. Aclara primero que el objeto de este incidente es el análisis, no de una eventual vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, sino de un requisito para apreciar la responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento del Tribunal Constitucional (AATC 194/2010, 64/2014, y 65/2014). Descarta después la concurrencia de tal anormal funcionamiento por las siguientes razones: la inadmisión del recurso de amparo se produjo menos de diez meses después de la presentación de recurso; el examen de admisibilidad no se reduce a la apreciación rutinaria de una causa de inadmisión porque conlleva una carga de trabajo para la que no sirve de medida la mayor o menor extensión de la providencia (ATC 194/2010); el número de recursos de amparo presentados sigue siendo muy abultado; y el demandante en ningún momento presentó escritos dirigidos a denunciar una posible dilación indebida por parte del Tribunal Constitucional.

6. El 1 de diciembre de 2014 el Fiscal ante el Tribunal Constitucional presenta escrito por el que considera rechazable la solicitud de declaración de funcionamiento anormal. Tras aclarar que la declaración solicitada tiene carácter jurisdiccional y que compete exclusivamente al Tribunal Constitucional (ATC 194/2010), afirma que el recurrente sólo ha denunciado las supuestas dilaciones indebidas tras la providencia de inadmisión, incumpliendo el deber de cooperación con el Tribunal Constitucional. En todo caso, el tiempo no podría considerarse irrazonable, teniendo en cuenta la propia naturaleza de la resolución (que presupone la verificación de la concurrencia de requisitos procesales y sustantivos y que comprende en muchos casos el examen de fondo de la verosimilitud de la vulneración denunciada) y la media que el Tribunal emplea para resolver los numerosos recursos de amparo presentados cada año (AATC 65/2014, 66/2014, 126/2014, y 127/2014).

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es realizar una declaración sobre la existencia de un eventual funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional en la tramitación del recurso de amparo núm. 5195-2013.

2. Conforme al art. 139.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, nos corresponde el pronunciamiento sobre la posible anormalidad del funcionamiento de este Tribunal en la tramitación de recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad a los efectos de la responsabilidad patrimonial. Las “dilaciones indebidas” constituyen una especie del funcionamiento anormal que puede llegar a fundar la responsabilidad sobre la que debemos pronunciarnos necesariamente y con carácter previo a través de una declaración de carácter jurisdiccional (entre otros, AATC 120/2012, de 6 de junio, y 106/2012, de 22 de mayo, FJ 4). Su apreciación exige el análisis, no de la eventual vulneración del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, sino de la posible concurrencia de un presupuesto procesal y material necesario para que el Consejo de Ministros pueda resolver la reclamación indemnizatoria por funcionamiento anormal regulada en el art. 139.5 LPC.

Para tachar de injustificado a estos efectos el tiempo empleado en la tramitación de un recurso de amparo, es preciso que el interesado haya desplegado una doble actividad de diligente colaboración con el órgano judicial y de denuncia de las dilaciones a fin de remediarlas. A su vez, la duración razonable se corresponde, no con la resultante en abstracto de la suma de los diferentes plazos procesales, sino con la exigida por el caso concreto a la vista de sus circunstancias específicas y otros criterios como la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración en supuestos del mismo tipo o el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la de las autoridades. En aplicación de esta doctrina, se ha descartado la existencia de anormal funcionamiento por el transcurso de un año desde que este Tribunal estuvo en condiciones de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de amparo y la fecha en que se notificó la providencia de inadmisión (AATC 171/2014, de 23 de junio; 172/2014, de 23 de junio, y 173/2014, de 23 de junio).

En el presente asunto, la sola consideración del tiempo empleado para adoptar la providencia de inadmisión —menos de diez meses— permite descartar la concurrencia de un funcionamiento anormal sin necesidad de entrar a valorar circunstancias tales como la dificultad de entrever el perjuicio efectivo que el actual solicitante habría dejado de padecer con un pronunciamiento de inadmisión más temprano; que éste no denunciara antes de la inadmisión las supuestas dilaciones indebidas o que, tras un lustro de reducción constante del número de nuevos asuntos ingresados en este Tribunal (desde 2006, cuando alcanzó el máximo de 11.741, hasta el 2011, cuando esa cifra bajó a los 7.192), se haya invertido la tendencia en los años 2012 y 2013 (7.292 y 7.573 asuntos nuevos, respectivamente), tal como resulta de las memorias anuales elaboradas por este Tribunal.

Desde la entrada en el Registro General de este Tribunal de la demanda de amparo (5 de diciembre de 2013) hasta la notificación de la providencia de inadmisión (26 de septiembre de 2014) transcurrieron poco más de nueve meses. Esta duración entra claramente dentro de los márgenes temporales normales que enmarcan el pronunciamiento sobre la admisibilidad de recursos de amparo. Tal pronunciamiento, respecto del que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) no establece plazo alguno, no consiste en una apreciación mecánica o rutinaria de causas de admisión; consiste en un estudio pormenorizado de requisitos procesales y sustantivos (art. 50.1 LOTC) que a menudo alcanza al fondo de la verosimilitud de las lesiones aducidas (ATC 194/2010, FJ 2). Ello supone una carga de trabajo para la que no sirve de medida la mayor o menor extensión de la providencia de admisión o de inadmisión en que se traduzca su resultado; su realización en el plazo de diez meses en modo alguno puede reputarse injustificada o expresión de un anormal funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Declarar que no se ha producido funcionamiento anormal en la tramitación del recurso de amparo núm. 5195-2013.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 297/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

ECLI:ES:TC:2014:297A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Deniega la suspensión en el recurso de amparo 393-2014, promovido por doña María del Carmen Pérez Aguilar en pleito civil.

Denegación de justicia gratuita. Suspensión cautelar de resoluciones judiciales, no suspende.

AUTO

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 7 de mayo de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Sonia López Caballero, en nombre y representación de doña María Carmen Pérez Aguilar, interpuso demanda de amparo contra el Auto de fecha 19 de diciembre de 2013, dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet en el procedimiento de impugnación de resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita núm. 595-2013, que desestimó la impugnación presentada contra la resolución de 25 de julio de 2013, de la comisión de asistencia jurídica gratuita de Valencia, que acordó denegar el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita a la Sra. Pérez Aguilar.

2. El recurso de amparo se fundamenta en la alegación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su manifestación de derecho de acceso al recurso, en relación con el art. 119 CE, al denegarle el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita para interponer recurso de apelación, a pesar de encontrarse en una situación de insuficiencia de recursos económicos para litigar, con el argumento, a su juicio inconstitucional, de que debió solicitar el beneficio al inicio del proceso.

Por medio de otrosí solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento ordinario núm. 117-2012 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet.

3. La Sala Segunda de este Tribunal, por sendas providencias de 9 de octubre de 2014, acordó, respectivamente, la admisión a trámite de la demanda de amparo y la formación de pieza separada para la tramitación del incidente sobre la suspensión solicitada y conceder al recurrente y al Ministerio Fiscal el plazo común de tres días para que alegasen lo que estimasen pertinente sobre dicha suspensión.

4. El 22 de octubre de 2014 la recurrente presentó en el Registro General de este Tribunal su escrito de alegaciones. Insiste en la necesidad de la suspensión de las resoluciones impugnadas para evitar la preclusión de los plazos para interponer los recursos legalmente procedentes contra la Sentencia dictada en el procedimiento núm. 117-2012.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 4 de noviembre de 2014, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, oponiéndose a la suspensión solicitada. A esos efectos, argumenta, por un lado, que las resoluciones impugnadas tienen un contenido meramente negativo. Por otro lado, también pone de manifiesto que la denegación de la suspensión no haría perder al amparo su finalidad ya que, en caso de estimarse el recurso, el restablecimiento del derecho podría lograrse declarando la nulidad de la decisión recurrida, así como de las posteriores, y la retroacción de las actuaciones.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dispone que la interposición de un recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o Sentencia impugnados, concretando el art. 56.2 LOTC que podrá acordarse la suspensión cuando su ejecución “produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad”, si bien se consagra como limitación a esa facultad que “la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades públicas de otra persona”. De ello se deriva, como regla general, que la admisión del amparo no conlleva la suspensión de la ejecución de los actos recurridos, ni siquiera en el supuesto expresamente previsto de la pérdida de finalidad del amparo, dado que la suspensión se condiciona a la no producción de perturbación grave de un interés constitucionalmente protegido o de los derechos fundamentales o de las libertades públicas de un tercero.

Igualmente, este Tribunal ha dicho que la acreditación del perjuicio es carga del recurrente, quien debe precisar los concretos perjuicios que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos; que el perjuicio irreparable debe ser real, sin que sea posible alegar un perjuicio futuro o hipotético o un simple temor; y que la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente (por ejemplo, ATC 250/2013, de 4 de noviembre, FJ 1).

2. Como se viene de recordar en el fundamento jurídico anterior, criterio decisivo para la estimación de la suspensión instada en un recurso de amparo es la irreparabilidad del perjuicio ocasionado por la ejecución del fallo. En el presente caso la recurrente solicita la suspensión de la decisión judicial por la que se acuerda desestimar la impugnación presentada contra la resolución de la comisión de asistencia jurídica gratuita que le denegó el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita.

No procede acceder a la suspensión solicitada, ya que la recurrente no ha cumplido con la carga que le incumbe de justificar y argumentar razonadamente los concretos perjuicios que se derivarían de la circunstancia de mantener por el momento la imposibilidad de formular recurso de apelación. En este sentido, la situación de zozobra e inseguridad jurídica que la recurrente alega como fundamento de su solicitud resulta totalmente inadecuada para justificar el otorgamiento de la suspensión solicitada. En cualquier caso, además, tampoco cabe apreciar que la denegación de la suspensión sea susceptible de hacer perder al amparo su finalidad ya que, como destaca el Ministerio Fiscal, en caso de estimarse el presente recurso el restablecimiento pleno del derecho podría lograrse declarando la nulidad de las resoluciones y la retroacción de las actuaciones.

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión solicitada.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 298/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:298A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Desestima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2110-2014, promovido por don José Ramón Durá Mico en pleito penal.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 2 de abril de 2014, la Procuradora doña Celia Fernández Redondo, en nombre y representación de don José Ramón Durá Mico, asistido por el Abogado don Juan Cortés Minyana, interpuso recurso de amparo contra el Auto núm. 67/2014 dictado por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Valencia, en fecha 6 de febrero de 2014, en cuya virtud se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de sobreseimiento libre dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 19 de Valencia, en el procedimiento diligencias previas núm. 768-2012, y contra el Auto de fecha 14 de febrero de 2014, dictado por el Tribunal a que se ha hecho referencia, por el que se resuelve no haber lugar a la aclaración del primero de los Autos citados. En la demanda de amparo, el recurrente invoca la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

2. Por providencia de fecha 12 de septiembre de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó inadmitir a trámite la demanda de amparo, conforme a lo previsto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dada la manifiesta inexistencia de lesión de un derecho fundamental susceptible de ser tutelado en amparo ( art. 44.1 LOTC).

3. Por escrito presentado en fecha 6 de octubre de 2014, el Ministerio Fiscal presentó recurso de súplica contra la anterior resolución. Afirma el Fiscal que si bien el art. 24.1 CE no garantiza el derecho al acierto en la elección de la norma aplicable al caso ni en la asignación de las consecuencias que de dicha norma puedan derivarse, en el presente caso considera que las resoluciones combatidas en amparo incumplen los requisitos exigidos por la doctrina constitucional en relación con el precepto citado, puesto que la motivación dispensada por el Tribunal de apelación es insuficiente y, además, manifiestamente arbitraria.

Añade que, como queda reflejado en el fundamento jurídico 1 del Auto de fecha 6 de febrero de 2014 y en el fundamento jurídico único del Auto de fecha 14 de febrero del citado año, la razón principal por la que el referido Tribunal acuerda el sobreseimiento provisional —tras revocar el sobreseimiento libre acordado en la instancia— se anuda al contenido del dictamen pericial forense, el cual descarta la existencia de indicios de la comisión del delito de abuso sexual, pero no excluye categóricamente que dicha infracción se haya podido cometer. A juicio del Fiscal, la motivación dispensada en tal sentido pone en pie de igualdad la existencia de unos determinados hechos, que al modificar el mundo exterior son demostrables, con la inexistencia de los mismos, que por su falta de incidencia en el mundo exterior no es verificable. Además, la referida argumentación establece una presunción contraria a la recogida en el art. 24.2 CE, pues implícitamente impone la obligación de demostrar, de manera inconcusa, la inexistencia del hecho que dio lugar a la formación de la causa, lo que en el presente caso no parece viable, dado que el dictamen pericial dirimente afirma que, en la actualidad, ya no es posible la utilización de técnicas más adecuadas para obtener conclusiones más fiables. Por todo lo expuesto, el Fiscal interesa que se reconsidere la decisión de inadmisión y se deje sin efecto la providencia de fecha 12 de septiembre de 2014.

4. Por providencia de fecha 8 de octubre de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó unir a las actuaciones el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de inadmisión, de fecha 12 de septiembre de 2014, y conforme a lo establecido en el art. 93.2 LOTC se confirió traslado al demandante para que, en el plazo no superior a tres días, alegue lo que estime oportuno.

5. Mediante escrito presentado el día 21 de octubre del corriente, la parte demandante se adhirió al recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, amén de ratificar los términos de la demanda de amparo y, a su vez, poner de manifiesto que la decisión adoptada por el Tribunal de apelación aboca a una situación objetivamente injusta, en tanto que le coloca en una posición intermedia entre la inocencia y la culpabilidad, pese a que se han practicado todos los medios de prueba posibles.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de súplica, el Fiscal sostiene que el sobreseimiento provisional acordado por el Tribunal de apelación incumple el deber de motivación impuesto por el art. 24.1 CE, en tanto que los razonamientos brindados para justificar la revocación del sobreseimiento libre acordado por el Juzgado de Instrucción son insuficientes y manifiestamente arbitrarios e, implícitamente, establecen una presunción contraria a la recogida en el art. 24.2. CE.

2. Al objeto de centrar los términos del debate, procede traer a colación los pasajes de las resoluciones combatidas que reflejan, en esencia, los motivos que llevan al Tribunal de apelación a revocar el sobreseimiento libre acordado por el Juzgado de Instrucción y, en su lugar, acordar el sobreseimiento provisional al amparo del art. 641.1 de la Ley de enjuiciamiento criminal (Lecrim). En el fundamento jurídico 1 del Auto de fecha 6 de febrero de 2014 se afirma lo siguiente: “tras las diligencias de investigación practicadas en su momento, se acordó por el Tribunal la práctica de una pericial psicológica dirimente a fin de determinar si era posible, si existían o no indicios racionales de que la hija del denunciante y denunciado hubiera sido objeto de abusos sexuales. La perito concluyó que no existían indicios suficientes para creer que había existido abuso sexual por parte del denunciado ni tampoco para desmentirlo, añadiendo en su comparecencia para ratificación que las conclusiones de la perito que emitió el informe acompañado con la denuncia se habían obtenido con técnicas inadecuadas y que se podían haber alcanzado conclusiones más fiables mediante otros análisis que ahora ya no eran posibles. A la vista de tales conclusiones, no admite conclusión (*rectius*, discusión) la procedencia del sobreseimiento de las actuaciones, pero al mismo tiempo no puede compartirse la valoración de que de las actuaciones puede afirmarse con certeza la inexistencia de los hechos denunciados, precisamente porque la perito dirimente tampoco ha podido ser concluyente sobre este punto. En estas circunstancias, se valora como más adecuado el sobreseimiento provisional al amparo del art. 641.1 de la Ley de enjuiciamiento criminal, que interesa el apelante, cuyo recurso, por tanto, debe ser estimado”.

Por otro lado, el Auto de fecha 14 de febrero de 2014 invoca la doctrina recogida en el ATS de fecha 17 de febrero de 2013 (recurso núm. 20663-2012), cuyo contenido transcribe parcialmente, y en el fundamento jurídico único desarrolla la siguiente argumentación: “La decisión de este Tribunal se funda en que a lo largo de la instrucción no han quedado suficientemente justificados los indicios de criminalidad que exponía la denunciante en su denuncia (y que se valoraron como suficientes para iniciar una investigación penal) y que corroboraba el informe psicológico acompañado con la misma, razón por la que resultaba procedente el sobreseimiento provisional de la causa, sin proceder el sobreseimiento libre, precisamente por no haberse acreditado que la denunciante faltara a la verdad al relatar los hechos que observó a su hija o que igualmente faltara a la verdad la psicóloga autora del informe, sino que, simplemente, los hechos que se describieron por la denunciante como reveladores de una posible infracción penal no han sido corroborados”.

3. Este Tribunal ya se ha pronunciado, en sentido afirmativo, sobre la legitimidad constitucional del sobreseimiento provisional. Concretamente, en la STC 40/1988, de 10 de marzo, FJ 3 afirmamos: “Es cierto que han existido críticas doctrinales al sistema del sobreseimiento provisional, sin que hayan faltado opiniones que ven en él un resurgimiento de la vieja figura de la absolución en la instancia hoy proscrita por el art. 742 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Hay que dejar constancia de posibles abusos en la utilización práctica de esta figura, pero de ello no puede seguirse su genérica falta de legitimidad constitucional, sino sólo de remedio de tales abusos. No hay —desde luego— falta de legitimidad constitucional, en los casos en que el procedimiento penal no ha llegado a dirigirse contra ninguna persona por no habérsele demostrado la participación de ninguna en los hechos perseguidos, mas tampoco puede formularse la crítica en aquellos otros casos en que, aun habiendo existido con anterioridad un procesamiento, este resulta revocado o levantado. Se ha señalado acertadamente que nada impone a los órganos del Estado la obligación de sostener una acusación que conduzca necesariamente a una absolución por falta de pruebas y que nada debe impedir una eventual y posible reapertura de las investigaciones sumariales si llegan a producirse nuevas pruebas demostrativas de la existencia del delito imputado y de la participación que determinadas personas puedan haber tenido en él, pues nada impone, fuera de los términos de prescripción del delito, una renuncia al *ius puniendi* del Estado y a la de persecución de las actividades criminales”.

Sentado lo anterior, hemos de indicar que la decisión acerca de la modalidad de sobreseimiento que corresponde adoptar en el caso concreto no transciende del ámbito propio de la interpretación de la legalidad ordinaria, de manera que es a los órganos judiciales a quienes corresponde dilucidar sobre esa cuestión. Por ello, a este Tribunal solamente le compete ponderar, desde la posición externa que ocupa, si la decisión judicial adoptada al respecto se acomoda al parámetro de motivación exigido por el art. 24.1 CE. Esta afirmación viene refrendada por la doctrina enunciada en la STC 72/2006, de 13 de marzo, FJ 2, en los siguientes términos: “[d]ebe destacarse que este Tribunal ha reiterado que son cuestiones de legalidad ordinaria que, conforme a lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales y, por tanto, sobre las que este Tribunal no pueda intervenir salvo que la interpretación o aplicación de la norma que se adopte sea arbitraria, irrazonable o manifiestamente infundada o bien producto de un error patente, tanto la verificación de la concurrencia de los requisitos materiales y procesales exigidos para la obtención de un pronunciamiento en vía judicial, entre los que cabe incluir las cuestiones referidas a la legitimación y la correcta conformación de la relación jurídico-procesal (por todas, STC 164/2002, de 17 de septiembre, FJ 3), como las decisiones sobre si ha de dictarse o no un Auto de sobreseimiento y, si así fuera, con base en qué supuesto de los previstos en la ley (por todas, STC 63/2002, de 11 de marzo, FJ 3). También se ha destacado que, si bien un proceso penal puede concluir legítimamente en su fase preliminar por una resolución distinta de la Sentencia, no exista *ex lege* el derecho a un sobreseimiento libre, ya que desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva nada obsta a que, cuando así lo requiera o lo determine la naturaleza y las características del procedimiento seguido, éste pueda concluir mediante cualquier tipo de resolución judicial configurada legalmente al efecto, cuando ninguna tacha de orden constitucional pueda oponerse a su regulación legal (por todas, SSTC 40/1988, de 10 de marzo, FFJJ 2 y 3; o 212/1991, de 11 de noviembre, FJ 4)”.

4. Ciertamente, en ocasiones no resulta fácil delimitar con nitidez si resulta procedente aplicar la modalidad de sobreseimiento libre enunciada en el art. 637.1 Lecrim (cuando no existan indicios racionales de haberse perpetrado el hecho que hubiera dado motivo a la formación de la causa) o, por el contrario, el sobreseimiento provisional contemplado en el art. 641.1 Lecrim (cuando no resulte debidamente justificada la perpetración del delito que haya dado motivo a la formación de la causa). En cualquier caso, no corresponde a este Tribunal fijar, en términos generales, el contorno de una y otra modalidad de sobreseimiento ni tampoco decidir, en el presente caso, cuál de las dos opciones resulta ser más plausible. Lo único que nos compete, a efectos de resolver sobre el recurso de súplica interpuesto, es pronunciarnos sobre si la decisión adoptada por el Tribunal de apelación es o no fruto de un error patente o si incurre en falta de razonabilidad o arbitrariedad.

De acuerdo con las conclusiones plasmadas en el informe pericial, para el órgano judicial no es dable descartar de manera irrefutable la existencia del delito que dio lugar a la formación de la causa, sin que tampoco sea posible utilizar, en este momento, otras técnicas de análisis más adecuadas que permitirían extraer conclusiones más fiables, en orden a esclarecer eventuales indicios de criminalidad; por ello, el Tribunal de apelación desarrolla una argumentación que le lleva a decantarse por la aplicación al caso del sobreseimiento provisional estatuido en el art. 641.1 Lecrim. A la vista de lo expuesto, cumple decir que la respuesta ofrecida por el Tribunal de apelación exterioriza de manera asaz las razones que le conducen a revocar el sobreseimiento libre acordado en la instancia, sin que dicha argumentación incurra en quiebras lógicas, irracionalidad o arbitrariedad. Dicho lo anterior, hemos de reiterar que no nos corresponde pronunciarnos sobre cuál debe ser la exégesis adecuada del art. 637.1 Lecrim, ni sobre la procedencia o no de aplicar al caso que nos ocupa el sobreseimiento a que se refiere el indicado precepto, pues ello supondría invadir un ámbito reservado a los órganos jurisdiccionales, únicos competentes para interpretar y aplicar la legalidad ordinaria.

5. También debemos rechazar que las resoluciones impugnadas en la demanda de amparo establezcan una presunción contraria a la reconocida en el art. 24.2 CE (presunción de inocencia). Nuestro sistema constitucional no reconoce el derecho a obtener una declaración de inocencia, sino a ser presumido inocente (por todas STC 40/1988, de 10 de marzo, FJ 4). Desde esa perspectiva, el sobreseimiento provisional resulta plenamente compatible con el mandato enunciado en el art. 24.2 CE, pues, como afirmamos en la STC 31/1983, FJ 4 “[e]l auto de sobreseimiento provisional, por su propia naturaleza no puede jurídicamente afectar a la presunción de inocencia, y, en consecuencia, el sobreseído ha de ser tenido como inocente a todos los efectos, incluido por supuesto el ejercicio de sus derechos, dado que no se ha producido una decisión condenatoria en forma de sentencia”.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Fiscal y, en consecuencia, confirmar en su integridad la providencia de 12 de septiembre de 2014.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 299/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:299A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Estima el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2652-2014, promovido por doña Laura Virginia Fernández Ibarra en causa penal.

Recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional: estimación. Derecho a la tutela judicial efectiva: incongruencia omisiva.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 25 de abril de 2014, el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira, en representación de doña Laura Virginia Fernández Ibarra, interpuso recurso de amparo contra el Auto de 10 de enero de 2014, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (rollo de Sala núm. 24-2013), por el que se acordó acceder a la extradición de la actora solicitada por Estados Unidos, así como contra el Auto de 7 de marzo de 2014, dictado por el Pleno de la misma Sala de la Audiencia Nacional, por el que se desestimó el recurso de súplica núm. 4-2014, interpuesto contra el anterior.

2. Los hechos de los que trae causa el recurso de la actora son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, dictó Auto el 10 de enero de 2014 por el que decidió acceder en fase jurisdiccional a la solicitud de extradición de la actora deducida por las autoridades judiciales de Estados Unidos, condicionada a que, en caso de condena, fuera devuelta a España para su cumplimiento, en consideración a que la reclamada es española y carece de nacionalidad americana, concurriendo el requisito de la doble incriminación.

b) Frente a dicha resolución interpuso la demandante recurso de súplica en el que efectuó consideraciones relativas a su nacionalidad y justificó el quebrantamiento de su libertad condicional por el miedo a poder ser condenada a trece años de prisión. A ello añadió la alegación de que no concurría el principio de doble incriminación, al no confluir los elementos del delito de estafa continuada, ya que faltaba el presupuesto del engaño precedente, en la medida en que se limitó a adquirir una vivienda gravada con dos hipotecas y a pagar el préstamo durante más de dos años hasta que su situación económica se lo impidió. En tercer lugar, afirmó que de la aplicación del art. IV del Tratado y del art. 3 de la Ley de extradición pasiva no resultaba la entrega automática de nacionales españoles, sino que debían ser valoradas la gravedad del delito, las circunstancias del caso, la aplicación equitativa del derecho y el cumplimiento de la función preventiva del Derecho penal, el tiempo transcurrido desde la presunta comisión de los hechos objeto de la demanda extradicional, su posible prescripción, la desproporcionalidad entre los regímenes punitivos de uno y otro Estado, la falta de respeto a los derechos humanos, la vinculación o arraigo del reclamado con el Estado requirente, las razones de proporcionalidad entre la entrega y su finalidad y la posibilidad de enjuiciamiento efectivo en España, cuestionando con ello la escasa motivación contenida en el Auto impugnado.

c) Por Auto de 7 de marzo de 2014, del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, se desestimó el recurso de súplica interpuesto. En cuanto al requisito de la doble incriminación se razonó que los cargos derivados de “la completa documentación”, son concertarse con su chófer y un mediador en la compraventa de inmuebles para lograr financiación en la adquisición de una vivienda de lujo en Miami, elaborando documentación falsa relativa al empleo, medios de vida, fondos en depósito, ingresos del “chófer”, aumentando el valor del inmueble y consiguiendo un beneficio de 220.000 dólares. A tales efectos, se argumentaba que la incriminación contó con la declaración del coimputado Sr. Guzmán —el chófer—, que reconoció la existencia de documentación falsa y del ocultamiento de un doble préstamo solicitado a bancos distintos. También se sustentaron los cargos en la declaración del intermediario que reconoció el fraude y la doble documentación emitida con dicha finalidad. Y tales hechos son calificados en España de estafa. En cuanto a la ausencia de motivación reforzada, se indica en el Auto que, si bien la motivación es sucinta, resulta suficiente, atendida la gravedad del delito y la dificultad de enjuiciamiento en España, al haber sido cometido el delito en los Estados Unidos, encontrándose allí la totalidad de los perjudicados y de los testigos, por lo que la mera nacionalidad, por sí sola, no es suficiente para evitar la extradición. Afirma finalmente la Sala que existe proporcionalidad entre el delito y la entrega, así como con la posibilidad de que cumpla la pena en España.

3. En su demanda de amparo la recurrente sostiene que se ha vulnerado el derecho a la vida familiar del que son titulares la propia actora y sus dos hijas (arts. 18.1 CE, 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea), pues de accederse a la extradición se cercenarían los derechos de las hijas, que viven con sus padres en España y se encuentran escolarizadas aquí. Asimismo, se aduce la lesión del derecho de las hijas de la demandante a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional (art. 19 CE). Finalmente, se queja la actora de la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE) al haberse accedido a la solicitud de extradición de una nacional española por medio de dos resoluciones carentes de motivación reforzada, exigida por la doctrina constitucional para los supuestos de extradición de nacionales españoles, sin que se hayan valorado por la Audiencia Nacional los elementos probatorios aportados por la reclamada y sin que concurra en el presente caso el principio de doble incriminación.

4. Por providencia de 24 de junio de 2014, la Sección Tercera de este Tribunal acordó, por unanimidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), inadmitir a trámite el recurso de amparo, respecto a la vulneración del art. 24.2 CE, por no haberse denunciado la vulneración del derecho fundamental en el proceso previo [art. 44.1 c) LOTC], y, en cuanto a la vulneración del art. 24.1 CE, por la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo.

5. Mediante escrito presentado el 24 de julio de 2014, el Ministerio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, interpuso recurso de súplica contra dicha providencia, solicitando que se deje sin efecto la resolución de inadmisión y que se dicte nueva resolución en la que se examinen los dos primeros motivos de amparo esgrimidos en la demanda. Señala el recurso que la providencia impugnada incurre en incongruencia omisiva, vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la recurrente, al haber omitido toda referencia a los dos primeros motivos de amparo articulados en la demanda.

6. Por diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2014, se concedió a la recurrente el plazo de tres días para que formulase las alegaciones que considerase pertinentes en relación con el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal.

7. Con fecha 8 de septiembre de 2014 la actora presentó escrito de alegaciones, adhiriéndose al recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal, e interesando que se estimara dicho recurso y que, una vez examinados los dos primeros motivos contenidos en la demanda de amparo, se acordara su admisión a trámite. En este sentido, recuerda el escrito de alegaciones cuáles fueron los términos del recurso de amparo y las quejas que en el mismo se plantearon, concluyendo que la providencia impugnada no ha dado respuesta a la cuestión debidamente planteada, generando con ello una grave situación de indefensión y de desamparo en la recurrente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Ministerio Fiscal ha recurrido en súplica la providencia de esta Sección de 24 de junio de 2014, en la que se decidió, por unanimidad, inadmitir el recurso de amparo promovido por la actora, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por considerar, respecto a la vulneración del art. 24.2 CE, que no se había denunciado la vulneración del derecho fundamental en el proceso previo [art. 44.1 c) LOTC], y, por lo que se refiere a la vulneración del art. 24.1 CE, por la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo. El Fiscal alega que dicha providencia incurre en incongruencia omisiva porque no da respuesta a las dos primeras quejas articuladas por la recurrente en su demanda.

A la vista de las alegaciones reseñadas, el recurso de súplica del Fiscal ha de ser estimado. Como es doctrina reiterada de este Tribunal, una resolución judicial incurre en incongruencia omisiva “cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución” (por todas, STC 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3). Pues bien, según se desprende de los antecedentes de esta resolución, en el presente caso, la demandante de amparo planteó claramente en su recurso tres quejas diferenciadas: en primer lugar, alegó la vulneración del derecho a la vida familiar del que son titulares la propia actora y sus dos hijas, (arts. 18.1 CE, 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea), que resulta lesionado al accederse a la extradición. Por otra parte, adujo la lesión del derecho de sus hijas a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional (art. 19 CE), y, finalmente, se quejó de la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE) al haberse accedido a la solicitud de extradición de una nacional española por medio de dos resoluciones carentes de motivación reforzada, sin que se hubiesen valorado los elementos probatorios aportados por la reclamada y sin la concurrencia del principio de doble incriminación. Atendidos el tenor de la demanda y los términos en que se pronunció la providencia recurrida en súplica, no podemos sino dar la razón al Ministerio Fiscal, pues resulta innegable que en la misma sólo se da respuesta a la tercera de las quejas deducidas por la recurrente, dejando huérfanas de toda solución las dos primeras, que no pueden entenderse resueltas ni siquiera de manera implícita. Por consiguiente, dicha providencia ha incurrido en incongruencia omisiva, lesionando el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la actora.

2. Ahora bien, como advertimos en el ATC 35/2009, de 4 de febrero, FJ 3, el recurso de súplica previsto en el art. 50.3 LOTC (correspondiente al art. 50.2 del mismo cuerpo legal, en la redacción anterior a la Ley Orgánica 6/2007) tiene como finalidad específica reconsiderar la providencia recurrida por el Ministerio público, sin que su estimación implique la admisión del recurso de amparo (AATC 13/2003, de 20 de enero; 166/2003, de 19 de mayo; 182/2003, de 2 de julio; 348/2003, de 27 de octubre; 225/2005, de 24 de mayo; 48/2006, de 14 de febrero, y 58/2008, de 18 de febrero). En particular, en el presente caso, de acuerdo con lo solicitado por el Fiscal, procede dejar sin efecto la providencia recurrida en súplica, pero nuestra decisión debe detenerse aquí, dejando pendiente el estudio y decisión sobre la admisión o inadmisión del recurso de amparo de la consideración del conjunto de las quejas planteadas por la actora en su demanda. Por tanto, procede reponer las actuaciones al momento anterior a dictarse la providencia anulada (AATC 13/2003, de 20 de enero, 182/2003, de 2 de julio, y 48/2006, de 14 de febrero), para que por la Sección se dicte una nueva resolución que sea respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal y, en consecuencia:

1º Dejar sin efecto la providencia de 24 de junio de 2014, que declaró la inadmisión del presente recurso de amparo.

2º Reponer las actuaciones al momento anterior a dictarse la providencia anulada.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 300/2014, de 15 de diciembre de 2014

Sala Segunda

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:300A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite el recurso de amparo 2875-2014, promovido por don Pedro Zúñiga Alcón en pleito civil.

Acceso al recurso legal: inadmisión de recurso de casación. Inadmisión de recurso de amparo. Interpretación de las normas jurídicas. Motivación suficiente de resoluciones judiciales.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de mayo de 2014, el Procurador de los Tribunales don Felipe Segundo Juanas Blanco, en nombre y representación de don Pedro Zúñiga Alcón, interpuso demanda de amparo contra el Auto de 14 de enero de 2014, dictado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 774-2013, formulado frente a la Sentencia de 11 de febrero de 2013 de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos —recurso de apelación núm. 13-2013—.

2. Los hechos relevantes para el enjuiciamiento del presente recurso de amparo son los siguientes:

a) En autos de juicio verbal núm. 363-2012, sobre acción declarativa de deslinde y declarativa de dominio que fue tramitado por razón de la cuantía (3.728 € a tenor del valor del terreno), el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Villarcayo dictó Sentencia de 12 de noviembre de 2012, estimando la demanda. Impugnado el pronunciamiento en apelación por el recurrente en amparo, la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos, constituida por un único Magistrado, resolvió por Sentencia de 11 de febrero de 2013, que confirmaba en todos sus términos la resolución de instancia, con imposición a la parte apelante de las costas causadas en la alzada.

b) El demandante de amparo formalizó recurso de casación, que fue inadmitido por Auto de 14 de enero de 2014 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Razona la Sala que procede la inadmisión por no ser la Sentencia recurrible en casación (arts. 477.2 y 483.1 de la Ley de enjuiciamiento civil: LEC), al no haber sido dictada por la Audiencia Provincial como órgano colegiado. A criterio del órgano judicial, la configuración legal del recurso de casación revela que se estableció para impugnar sentencias dictadas por órganos colegiados, pauta que mantendría la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, ya que no hay en el art. 477 LEC “referencia alguna que permita deducir que se haya querido establecer el acceso a la casación de las sentencias dictadas en apelación por un solo magistrado, en los supuestos que contempla el art. 82.2.1.II LOPJ”. Esa circunstancia, prosigue el Alto Tribunal, puede razonablemente ser interpretada “en el sentido de que su intención es excluir estas sentencias del recurso de casación”; de suerte que, si se pretendiera lo contrario, se haría necesaria una disposición expresa “ya que implica un cambio en la configuración inicial en la LEC del recurso de casación que —como se ha dicho— se contempló contra las sentencias dictadas por órganos colegiados”. Así se desprende, por lo demás, de las exposiciones de motivos de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introdujo la modificación en el art. 82.2.1.II de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), y de la Ley 37/2011, antes citada, ya que a la vista de su tenor parecería contradictorio con la voluntad expresa de la norma “que —excluidos por la LOPJ determinados asuntos del examen de un órgano colegiado en la segunda instancia porque su escasa complejidad no lo requiere— se entienda que pueden ser vistos en casación por un órgano colegiado superior en el orden civil como es el Tribunal Supremo”.

c) La providencia de 1 de abril de 2014 rechazó el sucesivo incidente de nulidad de actuaciones, poniendo fin al proceso judicial.

3. El recurrente en amparo denuncia la vulneración del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, al producirse a su juicio una interpretación restrictiva del art. 477.2 LEC, cuando la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo estima que la expresión “Audiencia Provincial” no incluye a las Secciones constituidas por un único Magistrado. Esa interpretación carece —en el decir de la demanda— de fundamento legal, y desatiende, por lo demás, el acuerdo sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, de 30 de diciembre de 2011, adoptado por el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto directo del presente recurso de amparo es el Auto de 14 de enero de 2014, dictado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 774-2013, formulado frente a la Sentencia de 11 de febrero de 2013 de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Burgos —recurso de apelación núm. 13-2013—, fundándose la demanda en la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE).

2. La particularidad del recurso de amparo que nos ocupa, y que justifica el pronunciamiento mediante Auto, radica precisamente en el objeto del mismo: una interpretación de la legalidad procesal que conduce a la inadmisión, por no ser la Sentencia recurrible en casación (arts. 477.2 y 483.1 de la Ley de enjuiciamiento civil), de los recursos interpuestos contra sentencias de la Audiencia Provincial adoptadas por un único Magistrado. A criterio del órgano judicial, la configuración legal del recurso de casación revela que se estableció para impugnar sentencias dictadas por órganos colegiados, pauta que mantendría la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. La dimensión objetiva del problema planteado, que trasciende el caso concreto y la pretendida lesión subjetiva denunciada, aconseja sentar doctrina constitucional sobre el particular.

3. El derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a los recursos, ha sido objeto de numerosos pronunciamientos de este Tribunal. Se desprende de ellos que tal vertiente del art. 24.1 CE es un derecho de configuración legal que incorpora como elemento esencial el de obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también se satisface con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente. El control constitucional que este Tribunal debe realizar de las resoluciones judiciales relativas a los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos —hemos dicho con reiteración— tiene carácter externo, pues no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, salvo cuando la inadmisión se declara con base en una causa legalmente inexistente o mediante un “juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente” (por todas, STC 130/2012, de 18 de junio, FJ 2).

Según nuestra doctrina, tal control es, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación. En tal sentido, recordó el Pleno de este Tribunal en la STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 2, que “corresponde a la Sala Primera del Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad d los presupuestos (materiales) exigidos al respecto (SSTC 10/1987, 26/1988, 214/1988, 63/1992 y 161/1992)”, circunstancia que se refuerza, añadíamos en el fundamento jurídico 5, cuando se trata de los recursos de casación ante ella interpuestos, ya que la casación está clasificada entre los recursos extraordinarios y, en consecuencia, su admisibilidad queda sometida no solo a los requisitos meramente extrínsecos —tiempo y forma— y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y viabilidad de la pretensión, cuyo régimen es más severo por su propia naturaleza.

4. De acuerdo con la doctrina expuesta, el presente recurso de amparo debe ser inadmitido por inexistencia de vulneración del derecho fundamental alegado. En efecto, el Tribunal Supremo motiva su decisión poniendo de manifiesto elementos de Derecho relevantes, que la dotan de razonabilidad y excluyen toda sombra de arbitrariedad en la inadmisión acordada. Señaladamente: i) que en el art. 477 LEC no existe referencia alguna que permita deducir el acceso a la casación de las sentencias dictadas en apelación por un solo Magistrado, en los supuestos que contempla el art. 82.2.1.II de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o que exteriorice una voluntad legislativa de alteración sustancial de la configuración clásica del recurso de casación; ii) que la tesis contraria desembocaría en la paradoja de que, excluidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial determinados asuntos del examen de un órgano colegiado en la segunda instancia porque su escasa complejidad no lo requiere, fueran en cambio susceptibles de ser sustanciados en casación por un órgano colegiado superior en el orden civil como es el Tribunal Supremo.

La interpretación de la legislación procesal, en suma, está motivada en razones de evolución normativa y de configuración del sistema de revisión jurisdiccional, y entra dentro de las facultades que corresponden al Tribunal Supremo la determinación de los requisitos de acceso a la casación. La queja del demandante, por ello, se revela como una mera discrepancia con la interpretación de la legalidad ordinaria efectuada por órgano judicial, olvidando que dicha disconformidad con la motivación en la interpretación de la legalidad no da lugar al amparo constitucional, si tal interpretación no incide en perjuicio de un derecho fundamental (STC 26/1990, de 19 de febrero, FJ 8).

Por todo lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Inadmitir el recurso de amparo promovido por don Pedro Zúñiga Alcón.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 301/2014, de 16 de diciembre de 2014

Pleno

("BOE" núm. 29, de 3 de febrero de 2015)

ECLI:ES:TC:2014:301A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez.

Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 1525-2014, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca en relación con el artículo 148, párrafo primero en su inciso final del Código civil. Voto particular.

Cuestión de inconstitucionalidad: inadmisión de cuestión inconstitucionalidad; cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada; personación en la cuestión de inconstitucionalidad. Familia: deber de asistencia a los hijos; derecho de alimentos. Ponderación de intereses: interés superior del menor. Voto particular, formulado uno.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 13 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca por el que se remite testimonio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de modificación de medidas supuesto contencioso núm. 554-2013, así como del Auto de 4 de marzo de 2014 por el que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil, por posible vulneración del art. 39.3 CE. El art. 148, párrafo primero del Código civil establece: “La obligación de dar alimentos será exigible desde que los necesitare, para subsistir, la persona que tenga derecho a percibirlos; pero no se abonarán sino desde la fecha en que se interponga la demanda”.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca se siguió procedimiento de modificación de medidas en supuesto contencioso, autos núm. 554-2013. El demandante reclamaba alimentos para los dos hijos comunes, a satisfacer por la madre demandada. En lo que interesa a este proceso constitucional, en el apartado II del *petitum* el demandante solicitaba, en particular, el pago de los alimentos debidos al segundo hijo, devengados desde febrero de 2011, fecha en la que el hijo se había trasladado a vivir con él, hasta la fecha de presentación de la demanda, el 25 de junio de 2013. El segundo hijo alcanzó la mayoría de edad el 19 de octubre de 2011. La demandada contestó oponiéndose a la reclamación del pago de alimentos anteriores a la fecha de interposición de la demanda.

b) Por providencia de 27 de enero de 2014, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el Juzgado acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días pudieran formular alegaciones sobre la posible inconstitucionalidad del art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil, por si pudiera ser lesivo del art. 39.3 CE. La providencia pone de relieve que, en el período comprendido entre el 1 de febrero de 2011 y el 19 de octubre de 2011, el hijo era menor de edad. En la vista oral la parte actora basó esta reclamación en el origen constitucional del derecho de alimentos derivado de la filiación, por lo que, frente a él, no podría prevalecer la regla del art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil. Por su parte, la demandada alegó la irretroactividad de la petición de alimentos, de conformidad con el citado precepto. De esta suerte, el Juzgado se plantea recabar un pronunciamiento del Tribunal “sobre si la obligación de los progenitores de prestar alimentos a los hijos menores, que dimana del art. 39.3 CE, se extiende a toda su minoría de edad, o si por el contrario dicha obligación sólo es exigible a partir de la fecha en que el representante legal del menor interpone la demanda correspondiente”.

c) La representación procesal del actor consideró pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, reiterando su argumento. La parte demandada, tras realizar diversas manifestaciones en relación con el problema planteado, suplicó al Juzgado que dictara Auto “por el que se pronuncie sobre la pertinencia o no de plantear la referida cuestión de inconstitucionalidad”. El Ministerio Fiscal se opuso al planteamiento de la cuestión por cuanto considera, en síntesis, que el precepto legal controvertido “no entra en colisión con el contenido esencial del derecho reconocido por el art. 39.3 CE, sino que en ausencia de regulación por parte de ésta, viene a concretar y delimitar el momento en el que, es exigible, dicho derecho constitucionalmente reconocido”.

d) El Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca dictó Auto de 4 de marzo de 2014 por el que plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil.

3. El Auto de planteamiento, tras exponer los antecedentes de hecho y las alegaciones formuladas por las partes en el trámite otorgado a estos efectos, argumenta las dudas sobre la constitucionalidad del precepto legal, que concreta en la potencial incompatibilidad entre la limitación temporal establecida por el art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil, con el art. 39.3 CE, conforme al cual la obligación de alimentos de los padres respecto de los hijos se extiende a toda la minoría de edad. Antes de entrar en el fondo el Juzgado descarta que la pertinencia de la cuestión se vea alterada por el hecho de que estemos en un procedimiento de modificación de medidas (y no ante el procedimiento de divorcio), así como justifica la legitimación del padre, con cita de doctrina del Tribunal Supremo, aunque el hijo sea mayor de edad (pues depende de los padres y vive en el domicilio paterno); asimismo, subraya que no estamos ante una acción resarcitoria del padre contra la madre.

La argumentación del Auto parte del análisis del art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil, que, se recuerda, data de 1889 y responde a la máxima *in praeteritum non vivitur*, y se plantea su pervivencia a la luz del art. 39.3 CE, con invocación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. Así, el Auto subraya que el precepto está pensado para la obligación de alimentos entre parientes derivada de la necesidad, pero no para la obligación de alimentos derivada de la filiación.

En este sentido, el Auto incide en las diferencias entre el derecho legal de alimentos entre parientes y el derecho constitucional de alimentos de los hijos menores, con cita de la STC 57/2005, de 14 de marzo, en la que este Tribunal se pronunció sobre el diverso tratamiento en el impuesto de la renta de las personas físicas de las pensiones de alimentos, en función de la distinta naturaleza de la obligación respecto de los hijos u otros; diferenciación que, sigue el Auto, no ha encontrado, salvo excepciones, acogida en nuestra jurisprudencia (cita como paradigmática la STS 328/1995, de 8 de abril). Pero la realidad evidencia que no son infrecuentes los casos en que, tras la ruptura de la pareja, uno de los progenitores desatiende su obligación de asistencia de los hijos menores. En estos casos, el progenitor que sí cumple su obligación se ve abocado a un “peregrinaje procesal” pues deberá solicitar, por una parte, en representación del niño, la pensión de alimentos para el menor, con efectos a partir de la demanda (vía art. 769 y siguientes de la Ley de enjuiciamiento civil) y, por otra, en su propio nombre, el rembolso de las cantidades debidas, anteriores a la interposición de la demanda de alimentos (por la vía del declarativo correspondiente en ejercicio de la acción de reembolso de conformidad con los arts. 1.158 y 1.894 del Código civil).

Lo cual lleva al órgano proponente a sostener la posible inconstitucionalidad sobrevenida del *in fine* cuestionado. Explica que, habida cuenta de que se trata de un precepto preconstitucional, en casos anteriores este Juzgado optó por aplicar directamente al art. 39.3 CE con preterición del art. 148 del Código civil, pero vio estas decisiones enmendadas por la Audiencia Provincial. Por esta razón, con invocación del art. 163 CE y del art. 5.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como de la STC 224/2006, de 6 de julio, concluye que “sólo resta obtener un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional sobre la posible inconstitucionalidad sobrevenida del art. 148.1 del Código civil”.

El Auto argumenta la relevancia para la *litis* de la cuestión constitucional planteada, por cuanto es necesario aclarar previamente la duda de constitucionalidad sobre el art. 148, primer párrafo *in fine* del Código civil, para que el órgano proponente pueda dar respuesta al apartado II del *petitum* de la demanda en cuanto “el correspondiente pronunciamiento de este Tribunal Constitucional permitirá a este Juzgado pronunciarse posteriormente acerca de si el [segundo hijo] tiene derecho a recibir alimentos de ambos progenitores durante el período que media entre febrero y octubre de 2011, en que aún era menor de edad; sin que para ello sea relevante la fecha de presentación de la demanda instauradora de esta *litis*”.

4. Mediante providencia de 4 de noviembre de 2014 la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 21 de noviembre de 2014 en el que interesa la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por ser notoriamente infundada.

Con carácter previo, el Fiscal General acota la cuestión. Así, pone de relieve que el texto cuestionado se limita al último inciso del art. 148, párrafo primero del Código civil; esto es, no se cuestiona el momento en que nace la obligación de alimentos, sino el momento determinante de la exigibilidad de esa obligación. Subraya que el inciso cuestionado se incardina en el título VI del libro I del Código civil, “De los alimentos entre parientes” y que el Auto de planteamiento limita la duda a su aplicación a los supuestos en que el alimentista sea hijo y menor de edad. Consecuente con lo anterior, no se pide la exclusión de la norma del ordenamiento, y sí que se resuelva por el Tribunal Constitucional la posible contradicción.

Igualmente, antes de entrar al fondo, el Fiscal General se manifiesta de acuerdo con el Auto de planteamiento en varios puntos. Así, conviene en que es irrelevante que la duda se haya planteado en el seno de un procedimiento de modificación de medidas y en la legitimación del padre. También sostiene la pertinencia del planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional, aun siendo el precepto cuestionado preconstitucional. En efecto, el Juzgado ya intentó dejar de aplicarlo al entenderlo derogado por el art. 39.3 CE, pero su decisión fue revocada por la Audiencia Provincial, por lo que la duda de constitucionalidad, en los términos de la STC 224/2006, de 6 de julio, persiste.

A continuación, el Ministerio público entra en el análisis de las razones de fondo. Empieza por señalar que, si bien el Auto refiere la contradicción entre el inciso cuestionado y el art. 39.3 CE, no explica en qué radica dicha contradicción. El argumento del Auto es que la obligación de los padres respecto de los hijos se extiende a toda la menor edad. Pero el Fiscal, que informó en contra de la promoción de la cuestión, no niega esto, sino que la exigibilidad de esta obligación no pueda ser limitada en el tiempo. La genérica mención de convenios internacionales, sostiene el Fiscal General, no altera lo anterior.

Tampoco comparte el Fiscal General que la constatación de la diversa naturaleza de la obligación alimenticia por filiación sea razón para la duda de constitucionalidad toda vez que no se discute esta diferencia, sino que dicha divergencia afecte al momento de la exigibilidad de la obligación. En este sentido, no es un obstáculo la invocación de la STC 57/2005, de 14 de marzo, habida cuenta de que esta Sentencia ha de comprenderse en su contexto, esto es, un recurso de amparo en el que se alegaba la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), lo que hace la comparación ineludible y claramente circunscrita al ámbito tributario. El Fiscal remata este argumento haciendo suya la evidente diferencia entre la obligación alimenticia de los hijos menores, lo que le lleva a destacar la particularidad de que en dicha obligación siempre hay dos obligados, de manera que, si uno incumple la obligación, se verá obligado a resarcir al otro; no al hijo, cuya necesidad ya ha sido satisfecha.

En cuanto al análisis jurisprudencial, el Ministerio Fiscal pone de relieve que, como reconoce el Auto de planteamiento, salvo excepciones, se aplica el precepto cuestionado. En particular, subraya la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que es reiterada y taxativa, y cita, no sólo la paradigmática STS 328/1995, de 8 de abril, sino también la más reciente STS 402/2011, de 14 de junio, dictada precisamente en unificación de doctrina.

Todo ello conduce al Fiscal General a concluir que, en puridad, lo que plantea el órgano proponente no es una duda de constitucionalidad sobre una norma sino sobre la jurisprudencia acogida por el Tribunal Supremo, es decir, no se pide al Tribunal Constitucional que depure el ordenamiento sino que determine cuál de las soluciones debe ser la aplicable. Al fin, no siendo esta la finalidad de la cuestión de constitucionalidad (ATC 59/2013, de 26 de febrero, FJ 3) el Fiscal General del Estado propone la inadmisión de la cuestión por notoriamente infundada.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea por el Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca en relación con el art. 148, párrafo primero *in fine* del Código civil, por posible vulneración del art. 39.3 CE.

El art. 148, párrafo primero del Código civil establece lo siguiente: “La obligación de dar alimentos será exigible desde que los necesitare, para subsistir, la persona que tenga derecho a percibirlos; pero no se abonarán sino desde la fecha en que se interponga la demanda”.

Del precepto transcrito el órgano judicial cuestiona el inciso *in fine*, en cuanto dispone: “pero no se abonarán sino desde la fecha en que se interponga la demanda”. El Juzgado considera que la aplicación de esta norma en los supuestos de obligación de alimentos a hijos menores es contraria al art. 39.3 CE, conforme al cual: “Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda”. El precepto cuestionado establecería, a juicio del órgano proponente, una limitación temporal incompatible con el tenor del art. 39.3 CE, que extiende la obligación de alimentos de los padres respecto de los hijos a toda la minoría de edad.

El Fiscal General del Estado, como se ha hecho constar en los antecedentes, se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por considerarla notoriamente infundada, según se resume en el antecedente 5.

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, este Tribunal puede rechazar las cuestiones de inconstitucionalidad en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada, en el entendimiento que a esta noción le viene dando nuestra doctrina que no implica un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad que traslada el órgano judicial. Por tanto, procesalmente tiene este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, realizando un examen preliminar de la viabilidad de las mismas (por todos, AATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 2; 32/2009, de 27 de enero, FJ 3; y 177/2014, de 24 de junio, FJ 5). En este caso, y por las razones que se expondrán a continuación, puede afirmarse que la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada.

3. Con carácter previo conviene acotar los términos del debate. El órgano proponente plantea la potencial contradicción del art. 148, párrafo primero, *in fine* del Código civil, que establece que los alimentos solo se deben a partir de la demanda, con la obligación de los progenitores de prestar alimentos a los hijos menores, que dimana del art. 39.3 CE, y se extiende a toda su minoría de edad. En este contexto, puede entenderse la invocación hecha en el Auto de planteamiento de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989 y de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, sin más precisión. Sin embargo, el inciso último del art. 148 del Código civil cuestionado no pone en duda la obligación constitucional de alimentos a los hijos menores, sino que regula el momento en que la obligación resulta exigible cuando hay un litigio entre los obligados a prestar alimentos y el alimentado.

El juicio de constitucionalidad, por tanto, debe referirse a este último caso, es decir, a la limitación temporal de la exigibilidad de los alimentos, prevista por el inciso cuestionado, y su aplicación en los supuestos de alimentos debidos a hijos menores de edad, en la medida en que este supuesto no se excepciona en la norma. El órgano proponente sostiene que este supuesto requiere una solución especial y no la general, prevista en el art. 148 del Código civil, en relación con el art. 39.3 CE y habida cuenta de las diferencias entre el derecho de alimentos entre parientes y la obligación constitucional de alimentos de los hijos menores. En puridad, no puede considerarse que estemos ante dos posibles interpretaciones que cabría atribuir al precepto legal (inclusión o exclusión de los alimentos a hijos menores), pues el contenido del mismo y su vocación general son claros. Además, ha de recordarse que los preceptos relativos a los alimentos entre parientes, entre ellos, el art. 148 del Código civil, se aplican en los supuestos de alimentos que dimanan de la patria potestad (art. 154.1 del Código civil) con carácter supletorio, de conformidad con el art. 153 del Código civil, también de significado unívoco.

4. Entrando en el análisis de la viabilidad de la duda de constitucionalidad y la solidez de su fundamentación, y en aplicación de la doctrina referida, ha de concluirse que la cuestión planteada resulta notoriamente infundada.

Como se ha dicho, el Juez no plantea la cuestión de constitucionalidad respecto de la compatibilidad del art. 148.1 *in fine* del Código civil con el art. 39.3 CE con relación a existencia o no de la obligación de alimentos a los hijos menores, sino respecto de la limitación temporal de su exigibilidad. En este sentido, hay que compartir con el Fiscal General que el Auto de planteamiento adolece de falta de argumentos que conecten el art. 39.3 CE con dicha limitación, lo cual es particularmente relevante cuando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia se construye sobre la diferencia entre “el tiempo o momento de nacimiento de la obligación propiamente dicho, y el tiempo o momento de la exigibilidad de dicha obligación” [Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Primera) de 27 de noviembre de 2013, FJ 4]. Dado que hay que evaluar la respuesta del legislador en cuanto no excluye de la norma el supuesto de alimentos debidos a hijos menores, es preciso determinar si esta solución responde a los intereses en presencia, con prevalencia del interés del menor; si bien, teniendo también en cuenta el valor constitucional relevante de la protección integral de los hijos (art. 39.2 CE), sin perder de vista, al mismo tiempo, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE): STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 7, STC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 4.

La valoración de la razonabilidad y proporcionalidad del inciso cuestionado ha de partir de la consideración del interés superior del menor, principio que, como ha recordado este Tribunal, con carácter general proclama la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989, al disponer que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (art. 3.1). Y que nuestra legislación en materia de menores define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionadas con el niño, tanto administrativas como judiciales (SSTC 124/2002, de 20 de mayo, FJ 4; y 47/2009, de febrero, FJ 3 entre otras)”. Pues bien, en los términos en que la duda de constitucionalidad se plantea, sí resulta que la retroactividad de los alimentos facilitaría procesalmente el resarcimiento del progenitor que cumplió su obligación *ex* art. 154.1 del Código civil como vía para reclamar la deuda al progenitor incumplidor. Pero no es inmediato cómo dicha retroactividad sirve al interés superior del menor: los alimentos no se orientarían a la asistencia al menor, el fin del art. 39.3 CE, pues el menor ya fue asistido y sus necesidades de todo orden fueron cubiertas. Y si no lo fueron, los alimentos reclamados retroactivamente no servirían para cubrirlas ya.

A mayor abundamiento, la norma cuestionada parece superar el juicio de ponderación con otros intereses, en concreto, el de los progenitores, que aun siendo de menor rango con relación al menor, deben ser tomados en consideración (STC 185/2012, de 27 de octubre, FJ 4, entre otras). Respecto al progenitor custodio la norma no es excluyente, pues nada le impide formular demanda en reclamación de alimentos tan pronto como nace la obligación. Respecto al progenitor no custodio, tampoco es excluyente pues puede cumplir voluntariamente su obligación desde que ésta nace y, en los supuestos de cumplimiento forzoso, una delimitación temporal de la exigibilidad de los alimentos parece proporcionada para evitar una situación de pendencia, difícilmente compatible con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1525-2014 planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 20 de Palma de Mallorca.

Publíquese este Auto en el “Boletín Oficial del Estado”.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil catorce.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos al Auto dictado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1525-2014.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria del Pleno de este Tribunal en que se fundamenta el Auto del que disiento, expongo a continuación las razones de mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con la parte dispositiva de aquel, en el cual no se admite por notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 148, párrafo primero, *in fine*, del Código civil (CC), por la eventual vulneración del art. 39.3 CE.

1. La jurisprudencia constitucional ha ido progresivamente ampliando el ámbito de aplicación de la calificación como “notoriamente infundada” determinante de la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC). Esta ampliación ha gozado de una cierta justificación pragmática relacionada con (i) la suspensión del procedimiento en que se suscita la cuestión hasta su completa resolución (art. 35.3 LOTC) y (ii) la demora que ha venido padeciendo —todavía arrastra— este Tribunal en la resolución de los procedimientos constitucionales que el Pleno tiene asignados, incluyendo las cuestiones de inconstitucionalidad.

Los eventuales efectos negativos de esta progresiva ampliación quedaban en parte mitigados por la doble exigencia legal (art. 37.1 LOTC) de que la decisión de no admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad se produjera (i) tras la audiencia del Fiscal General del Estado y (ii) mediante un auto debidamente motivado. De ese modo, tomando en consideración la regulación histórica del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad y que no siempre las Cámaras legislativas formulan alegaciones, este motivo para no admitir la cuestión se convertía en una manera de anticipar una decisión sobre el fondo que de otra forma, sin nuevos elementos de juicio, podía tardar años.

La nueva redacción dada al art. 37.2 LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que posibilita la personación en este procedimiento constitucional de quienes sean parte en el procedimiento judicial, impone reconsiderar esta situación. El requisito objetivo de la especial transcendencia constitucional que se introduce para la admisión del recurso de amparo limita de manera notable la eficacia de este proceso para resolver cuestiones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales y relega en ocasiones a la cuestión de inconstitucionalidad la posibilidad de plantear ante este Tribunal asuntos que pueden versar sobre la determinación de su alcance. Tradicionalmente se suele destacar que la cuestión de inconstitucionalidad cumple la esencial labor de colaboración de los órganos judiciales en la depuración de la constitucionalidad de las normas con rango de ley (art. 163 CE). Pues bien, la nueva regulación viene a poner de manifiesto que la cuestión de inconstitucionalidad también se está reforzando como instrumento de la ciudadanía en la labor de depuración de la constitucionalidad de las normas de rango de ley, que antes estaba limitada a la posibilidad de instar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad dentro del procedimiento judicial (art. 35.1 CE). En suma, frente a la llamada objetivación de amparo, el ordenamiento parece inclinarse por una mayor subjetivación de la cuestión de inconstitucionalidad. En ese nuevo contexto, la decisión de no-admisión, aunque sea por Auto (motivado) y con audiencia del Ministerio Fiscal, impide al Tribunal tomar conocimiento de los argumentos sustentados por quienes, habiéndolo sido en el proceso seguido ante la jurisdicción ordinaria, a partir de la ley citada pueden ser parte legítima en este procedimiento constitucional. Esta circunstancia no se ve remediada por el trámite de audiencia a las partes del art. 35.2 LOTC, tal como fue expuesto en el Voto particular al ATC 178/1996, de 26 de junio.

Entiendo que es necesario reconsiderar la generosa aplicación que viene haciéndose de la calificación de la cuestión de inconstitucionalidad como notoriamente infundada y encontrar un equilibrio entre las razones pragmáticas que han alimentado históricamente su expansión y el actual contexto, en que también resultan relevantes (i) el derecho a que se tomen en consideración las opiniones de quienes pueden legalmente personarse y hacer alegaciones en este procedimiento, entre otros posibles aspectos, sobre la posible vulneración de derechos fundamentales; y (ii) la posibilidad de que el Tribunal tome en consideración esas alegaciones en una decisión que afecte al fondo dela cuestión.

La opinión sustentada por la mayoría del Pleno para justificar el carácter “notoriamente infundado” de la cuestión, como defenderé a continuación, es una muestra de cómo esas razones pragmáticas se han impuesto de una manera desproporcionada frente a la necesidad de un análisis más sosegado de la cuestión con la posibilidad de intervención y audiencia de quienes eran parte en el procedimiento judicial subyacente.

2. El órgano judicial cuestiona que la previsión legal del art. 148, primer párrafo, *in fine*, CC (que establece que la obligación de prestar alimentos de un progenitor a su hijo menor de edad se hace efectiva solo desde el día de la reclamación judicial) resulte conforme con el marco de reconocimiento de un deber constitucional de prestación de asistencia de los padres hacia sus hijos menores de edad previsto en el art. 39.3 CE.

Los argumentos en que se funda la opinión de la mayoría en la que se sustenta la decisión del Tribunal para negar la suficiente solidez a la cuestión son que (i) la retroactividad de la obligación de prestación de alimentos al menor no se orientaría a su asistencia, como fin constitucionalmente relevante del art. 39.3 CE, pues el menor ya fue asistido y sus necesidades ya fueron cubiertas, sino a resarcir al progenitor cumplidor frente a una deuda generada a su favor por el progenitor incumplidor; y (ii) la limitación temporal de la exigibilidad de los alimentos, ante el incumplimiento voluntario por parte del progenitor no custodio, resulta proporcionada para evitar una situación de pendencia que no sería compatible con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

No pretendo, porque no era el objeto de la resolución de la que ahora discrepo, argumentar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado. Me limito a dejar constancia de que los argumentos en que se sustenta la decisión de la mayoría no me parece que tengan la solidez suficiente para sustentar la no-admisión a trámite de este procedimiento —con las consecuencias, ya mencionadas, que implica este juicio anticipado de fondo— si se contrasta la jurisprudencia constitucional sobre el art. 39.3 CE (una de cuyas consecuencias es la consagración del principio del “superior interés del menor”) con la incidencia que la norma cuestionada, en tanto que limitativa de la exigencia constitucional de asistencia parental a los hijos menores, tiene sobre el contenido de aquel precepto constitucional.

3. El art. 39.3 CE establece que “los padres deberán prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legítimamente proceda”. Este precepto no deja de ser una proyección de obligaciones ya reconocidas en el Derecho internacional de los derechos humanos, singularmente en el art. 18.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989, en que se establece que “[l]os Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

El art. 39.3 CE ha sido objeto de análisis en diferentes pronunciamientos de este Tribunal, vinculado siempre a aspectos diversos al que se plantea en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Las notas principales que cabe extraer de esa jurisprudencia constitucional son que (i) el art. 39 CE supone la concreción del principio del interés superior del menor, que se define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativos como judiciales (STC 138/2014, de 8 de septiembre, FJ 3); (ii) el principio de interés superior del menor debe inspirar la actuación jurisdiccional en los procesos matrimoniales y de familia (STC 217/2009, de 14 de diciembre, FJ 5); (iii) el art. 39.3 CE impone a los padres, por igual, el deber de prestar asistencia a los hijos con independencia de que estos hayan sido concebidos dentro o fuera del matrimonio, de que se haya producido la nulidad matrimonial, la separación legal o la disolución del matrimonio por divorcio, o incluso de que el progenitor quede excluido de la patria potestad y demás funciones tuitivas (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5); y (iv) el deber constitucional de asistencia incluye la contribución de alimentos y por tales hay que considerar, conforme al art. 142 CC, los que comprenden el sustento, habitación, vestido, asistencia médica y la educación, y deben satisfacerse en medida proporcionada al caudal o medios de quien los da y a las necesidades de quien los recibe (art. 146 CC; STC 33/2006, de 13 de febrero, FJ 4).

Un aspecto relevante de la jurisprudencia, por lo que afecta a esta cuestión de inconstitucionalidad, radica en que, a pesar de reconocer que dentro del deber de asistencia del art. 39.3 CE se incluye la prestación de alimentos con la amplitud definida en el art. 142 CC, ha puesto de manifiesto que el fundamento de la obligación civil de prestación de alimentos entre parientes es distinto al de la obligación constitucional de prestación de alimentos del progenitor respecto de sus hijos menores de edad, que se deriva del deber de asistencia del art. 39.3 CE. Así, en la STC 57/2005, de 14 de marzo, se afirma que, mientras la prestación de alimentos a parientes tiene su fundamento en una necesidad perentoria o de subsistencia, los alimentos de los hijos tienen su origen exclusivamente en la filiación y la obligación de satisfacerlos “no se reduce a la mera subsistencia, al consistir en un deber de contenido más amplio, que se extiende a todo lo necesario para su mantenimiento, estén o no en situación de necesidad” (FJ 6). Igualmente se destaca en esa misma resolución que “tampoco la forma de determinación es la misma, pues si la pensión a otros parientes se determina en función de lo que estos necesiten estrictamente para subsistir (art. 142 CC), los alimentos a los hijos menores deben acomodarse a ‘las circunstancias económicas y necesidades de los hijos en cada momento’ (art. 93 CC) hasta el punto de financiar no solo los gastos ordinarios de su mantenimiento sino también los de carácter extraordinario (tales como actividades extraescolares, etc.)” (FJ 6).

4. Esta jurisprudencia priva de toda solidez al primer argumento que se utiliza para considerar notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad. La idea de que la retroactividad de la obligación de prestación de alimentos al menor no se orientaría al cumplimiento de la asistencia del art. 39.3 CE, pues el menor ya fue asistido, sino a resarcir al progenitor cumplidor frente a una deuda generada a su favor por el progenitor incumplidor, no resulta convincente. Se parte de una premisa negada por la jurisprudencia constitucional: la de que obligación de prestación de alimentos del progenitor al hijo menor de edad tiene como fundamento una situación de necesidad. Como ya se ha expuesto, la obligación constitucional de asistencia del progenitor al hijo menor de edad reconocida en el art. 39.3 CE está vinculada exclusivamente a la mera circunstancia de la paternidad y la minoría de edad del hijo y los alimentos deben satisfacerse de manera proporcionada al caudal o medios de quien los da y a las necesidades de quien los recibe. De ese modo, que la necesidad de alimentos hubiera sido cubierta por el cónyuge custodio, por otro pariente, por el Estado o por cualquier otro medio, no impide afirmar que la obligación constitucional de asistencia existía con carácter previo a la presentación de la demanda y permanece vigente con independencia de cualquier otra consideración —incluyendo que concurra o no una situación de necesidad— mientras se cumpla la doble condición constitucional de que entre alimentante y alimentista haya una relación de filiación y de que el alimentista sea hijo menor de edad del alimentante. Por tanto, no creo que sea tan evidente como sostiene la opinión sustentada por la mayoría la supuesta desconexión entre la irretroactividad impuesta por la norma cuestionada y la obligación parental de prestación de asistencia a los menores de edad.

Por otra parte, esta obligación constitucional de asistencia se configura como el deber de cada uno de los progenitores de prestar esa asistencia de manera proporcionada al caudal de cada uno de ellos y a las necesidades del hijo menor de edad y, correlativamente, implica un derecho del hijo menor a que su asistencia sea prestada por ambos progenitores y en la proporción al caudal de cada uno de ellos. En ese sentido, la existencia del cumplimiento de la obligación de asistencia por parte de uno de los cónyuges no permite tampoco afirmar que el menor, por el mero hecho de su subsistencia biológica al tiempo de la demanda, ha recibido la asistencia que es constitucionalmente exigida, toda vez que, al menos, no se habría cumplido la exigencia de que lo fuera con un carácter proporcionado al caudal de cada uno de los obligados a la asistencia. Por tanto, tampoco creo, como se sostiene en la opinión sustentada por la mayoría, que el incumplimiento del impago de alimentos por uno de los progenitores se traduzca simplemente en una deuda a favor del progenitor que hizo frente a dicha obligación. Esta posición, al considerar tan solo una posible consecuencia indirecta del impago por el obligado, parece que no repara en que el titular del derecho a percibir la asistencia es el menor, y en que el progenitor custodio se limita a actuar como su representante en la reclamación de una deuda del hijo menor, que es quien ve frustrado su derecho de asistencia en la proporción debida. Tampoco repara en que la obligación de alimentos puede ser reclamada por el representante del menor en circunstancias muy diversas, no necesariamente ligadas a situaciones de conflicto entre los progenitores. Con ello parece olvidar que la característica fundamental de las decisiones jurisprudenciales radica en que pueden ser aplicadas con carácter de generalidad a todo tipo de situaciones, como expresión de los principios que la sociedad acepta en cumplimiento de un deber de integridad respecto de todos sus miembros, cifrado en este caso en la protección del interés del niño y de su derecho a ser atendido por ambos progenitores.

5. El segundo argumento utilizado por la opinión de la mayoría en que se sustenta el Auto del que discrepo se apoya en imperativos derivados de la seguridad jurídica para considerar proporcionado limitar la exigibilidad de los alimentos al momento de la presentación de la demanda. Tampoco es un argumento que resulte lo suficientemente sólido para concluir la improcedencia de la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad.

Lejos de mi propósito sostener que el deber de asistencia parental al menor de edad no puede resultar modulado en casos de conflicto con otros intereses constitucionales. Sin embargo, la afirmación de que resulta proporcionado limitar su exigibilidad por razones de seguridad jurídica en los términos en que (salvo que se opte por una acomodación interpretativa) lo hace el precepto cuestionado parece que hubiera exigido un mayor desarrollo argumental. Hubiera sido necesario ponderar si la seguridad jurídica en materia de alimentos a los menores tiene la relevancia que la opinión mayoritaria de que discrepo le atribuye de manera apodíctica, habida cuenta de que (i) la obligación constitucional de prestación de asistencia de ambos progenitores al niño aparece en nuestro ordenamiento formulada de una manera incondicionada, lo que responde a la lógica de que se inspira en el principio del interés superior del menor, al que el ordenamiento viene atribuyendo progresivamente un papel fundamental en las últimas décadas; y que (ii) la regulación legal de la obligación de prestación de alimentos es la expresión de su carácter personalísimo e indisponible, por encima de otras razones que pudieran estar vinculadas directa o indirectamente al principio de seguridad jurídica, cuando se establece que la deuda es intransmisible; que el derecho no es renunciable o compensable; cuando el ordenamiento se refiere a pensiones alimenticias atrasadas (art. 151 CC) y establece que es imposible transigir sobre alimentos futuros (art. 1.814 CC); cuando se declara el carácter no colacionable de los gastos de alimentos (art. 1.041 CC); o cuando la jurisprudencia proclama el carácter imprescriptible del derecho de alimentos antes de la condena a prestarlos.

Con estos presupuestos, habida cuenta de que el ordenamiento ha desarrollado otras soluciones para mitigar los problemas que sobre la seguridad jurídica pueden generar las situaciones de pendencia, algunas propias de esta institución, sobre las que no es necesario extenderse (v. gr., art. 1.894 I CC), a mi juicio era inexcusable, en la mejor tradición de la jurisprudencia sobre protección de los derechos constitucionales, un análisis más profundo del juicio de proporcionalidad, en que no solo se constatara que esta limitación temporal persigue el fin de evitar situaciones de inseguridad jurídica y que este es legítimo, sino, además, que la restricción operada es necesaria, que es la idónea para la consecución de ese fin y que no existen otros medios menos incisivos o restrictivos de los derechos del niño para su consecución.

En resolución, considero que, al no haberse despejado todas estas dudas en la argumentación para rechazar la cuestión formulada, lo procedente hubiera sido admitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 302/2014, de 17 de diciembre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:302A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 805-2011, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 303/2014, de 17 de diciembre de 2014

Sección Primera

ECLI:ES:TC:2014:303A

Excms. Srs. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel y doña Encarnación Roca Trías.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 6448-2013, promovido por Inges Obras y Proyectos, S.L., en pleito civil.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de noviembre de 2013, el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de Inges Obras y Proyectos, S.L., interpuso demanda de amparo contra la providencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 10 de septiembre de 2013, por la que se inadmite el incidente de nulidad de actuaciones contra el Auto de 4 de junio de 2013, por el que se inadmite el recurso de casación núm. 85-2013, dando lugar al presente recurso de amparo, sobre cuya admisibilidad debe conocer la Sección Primera de este Tribunal.

2. De conformidad con el acuerdo de 26 de junio de 2013, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se dispone la composición de las Salas y Secciones del Tribunal Constitucional (“Boletín Oficial del Estado” de 27 de junio de 2013), a partir de la referida fecha la Sección Primera, presidida por el Presidente del Tribunal, está integrada por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos (art. 1.2).

3. Mediante escrito de 6 de noviembre de 2014 el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de amparo por entender que concurría la causa 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por haber formado parte, en su condición de Magistrado de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, del órgano judicial que acordó el Auto de 4 de junio de 2013 impugnado en el presente recurso de amparo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Juan Antonio Xiol Ríos, en virtud de lo previsto en los arts. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 221.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), se estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado, en atención a haber formado parte del órgano judicial que dictó una de las resoluciones impugnadas en amparo, está incurso en la causa 11 del art. 219 LOPJ.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos en el recurso de amparo núm. 6448-2013 y apartarle definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil catorce.

AUTO 304/2014, de 18 de diciembre de 2014

Sección Tercera

ECLI:ES:TC:2014:304A

Excms. Srs. doña Adela Asua Batarrita, don Juan José González Rivas y don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

Acuerda el desistimiento en el recurso de amparo 6349-2013, promovido en proceso contencioso-administrativo.

\*Este auto no incorpora doctrina constitucional.

AUTO 305/2014, de 19 de diciembre de 2014

Sección Cuarta

ECLI:ES:TC:2014:305A

Excms. Srs. don Fernando Valdés Dal-Ré y don Antonio Narváez Rodríguez.

Acepta una abstención en el recurso de amparo 5401-2014, promovido por la Diputación de Ciudad Real en proceso contencioso-administrativo.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional, acepta: intervención en la vía judicial previa.

AUTO

I. Antecedentes

Único. En el presente recurso de amparo se impugna el Auto de 18 de julio de 2013 dictado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de casación núm. 1311-2013 interpuesto contra la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2012 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso número 390-2012.

Mediante escrito fechado el 18 de diciembre de 2014 el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho comunicó a los efectos oportunos que se abstenía de intervenir en el antes indicado recurso de amparo, de conformidad con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por haber formado parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó el Auto de 18 de julio de 2013, resolución impugnada en el presente recurso de amparo núm. 5401-2014.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Vista la comunicación efectuada por don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrado de esta Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, la Sección, en virtud de lo previsto en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, supletoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 80), estima justificada la causa de abstención formulada, puesto que el mencionado Magistrado formó parte de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que dictó el Auto de 18 de julio de 2013 en el recurso de casación núm. 1311-2013, que ha sido impugnado en el presente recurso de amparo núm. 5401-2014.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho en el recurso de amparo núm. 5401-2014, apartándole definitivamente del conocimiento del referido recurso y de todas sus incidencias.

Madrid, a diecinueve de diciembre de dos mil catorce.

3. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CON

RANGO DE LEY IMPUGNADAS

A) Disposiciones con fuerza de ley del Estado

Real Decreto de 24 de julio de 1889. Código civil

Artículo 148.1.in fine.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301).

Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de bases del régimen local

Artículo 75.bis.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236).

Artículo 75.bis (redactado por el artículo 1.18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277).

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

Artículo 174.3.- Auto [203/2014](#AUTO_2014_203).

Disposición adicional séptima, apartado 1 regla 3 b) (redactado por el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156).

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores

Artículo 82.3 párrafo 8.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119) (interpreta).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Código penal

Artículo 623.1.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185) (interpreta).

Artículo 623.1 párrafo segundo.- Sentencia [203/2014](#SENTENCIA_2014_203).

Artículo 623.1 párrafo segundo.- Sentencias [205/2014](#SENTENCIA_2014_205) (interpreta); [206/2014](#SENTENCIA_2014_206) (interpreta).

Ley 53/2002, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120).

Ley 37/2003, de 17 de noviembre. Ruido

Disposición final primera.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161).

Ley 34/2006, de 30 de octubre. Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales

Artículo 2.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Artículo 2.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170) (declara inconstitucional).

Artículo 7.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Artículo 7.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Artículo 7.5.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Disposición final segunda.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170).

Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ley de suelo

Artículo 22.1 a) párrafo 3 expresión "hasta un máximo del doble".- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141) (anula).

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley de suelo

Artículo 23.1 a) párrafo 3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141) (anula).

Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero. Medidas urgentes en materia de telecomunicaciones

Artículo 4.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142).

Artículo 5.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142).

Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre. Creación del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local

En general.- Autos [251/2014](#AUTO_2014_251); [252/2014](#AUTO_2014_252).

Ley 39/2010, de 22 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para el año 2011

Artículo 128.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152); [163/2014](#SENTENCIA_2014_163); [172/2014](#SENTENCIA_2014_172).

Artículo 129.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152); [163/2014](#SENTENCIA_2014_163).

Disposición adicional quincuagésimo séptima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152).

Disposición adicional vigesimosexta.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152).

Disposición adicional cuadragésima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152) (anula).

Disposición final segunda.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152).

Disposición final octava.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152) (anula).

Disposición final undécima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152) (anula).

Disposición final decimoquinta.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152).

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre. Medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico

Disposición transitoria segunda.- Auto [200/2014](#AUTO_2014_200).

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153).

Artículo único, apartado 28.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153).

Artículo único, apartado 55.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153).

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la marina mercante

Anexo I, apartado 11.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Artículo 10.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 11.6.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 12.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 16.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 19.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 20.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 24.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 25.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Artículo 26.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Disposición adicional tercera.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Ley 3/2012, de 6 de julio. Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

Artículo 4.3.- Auto [250/2014](#AUTO_2014_250).

Artículo 14.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119) (interpreta).

Artículo 18.7.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285).

Artículo 18.8.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285).

Disposición transitoria quinta.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285).

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

Artículo 2.1.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266).

Artículo 2.2.2.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266).

Artículo 6.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266).

Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses

Artículo 7.1 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187).

Artículo 7.3 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187).

Artículo 8.2 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187).

Ley 15/2012, de 27 de diciembre. Medidas fiscales para la sostenibilidad energética

Artículo 4.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Artículo 5.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Artículo 8.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Ley 17/2012, de 27 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para el año 2013

Capítulo VI.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Sección 33.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Capítulo VII.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Artículo 2.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Artículo 6.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Artículo 112.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Disposición adicional decimotercera.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164) (anula).

Disposición adicional decimotercera.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184).

Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre. Mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social

Artículo 8.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero. Medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero

Artículo 1.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Artículo 2.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Artículo 3.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Disposición adicional única.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183).

Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero. Modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita

En general.- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187).

Ley 1/2013, de 14 de mayo. Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

Artículo 1.- Auto [221/2014](#AUTO_2014_221).

Disposición transitoria cuarta.- Auto [206/2014](#AUTO_2014_206).

Ley 22/2013, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para el año 2014

Disposición adicional nonagésima.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236).

Disposición adicional nonagésima (redactada por el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero).- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277).

Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Articulo 1.2.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.3.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.5.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.7.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.8.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.9.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.10.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.13.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.14.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.16.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.17.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.18.- Autos [229/2014](#AUTO_2014_229); [236/2014](#AUTO_2014_236).

Articulo 1.19.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.23.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.25.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.28.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.30.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Articulo 1.36.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición adicional novena, 1.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición adicional undécima.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición adicional decimoquinta.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición adicional decimoséptima.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición transitoria primera.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición transitoria segunda.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición transitoria tercera.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición transitoria cuarta.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Disposición transitoria undécima.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229).

Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero. Reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas

Artículo 11.3.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236).

B) Disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas

B.1) Andalucía

Ley del Parlamento de Andalucía 1/1986, de 2 de enero. Electoral de Andalucía

Artículo 6.2 c) (redactado por la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155).

Ley del Parlamento de Andalucía 22/2007, de 18 de diciembre. Farmacia de Andalucía

Artículo 13.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (interpreta).

Artículo 13.3 expresión "asumiendo la plena responsabilidad sobre los medicamentos que se elaboren en su oficina de farmacia".- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 13.3 expresión "elaboración".- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 13.4.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 13.5.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 13.6.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 13.7.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 33.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181).

Artículo 40.1 a) párrafo in fine, inciso 1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181) (anula).

Artículo 41.1 c) párrafo 2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181).

Artículo 47.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181).

Artículo 47.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181).

Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre. Modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos

Artículo 1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155).

B.2) Aragón

Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre. Concejos Abiertos

Artículo 3 a).- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Artículo 8.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Artículo 16.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210) (anula).

Artículo 17.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Disposición adicional primera.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Disposición transitoria única.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210).

Ley de las Cortes de Aragón 5/2011, de 10 de marzo. Patrimonio de Aragón

Disposición adicional sexta.- Auto [201/2014](#AUTO_2014_201).

B.3) Canarias

Ley del Parlamento de Canarias 9/2007, de 13 de abril. Sistema canario de seguridad y emergencias y de modificación de la Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias.

Disposición transitoria, apartado 5 (redactada por la Ley del Parlamento de Canarias 9/2009, de 16 de julio).- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189).

Ley del Parlamento de Canarias 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la policía Canaria.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189) (anula).

Ley del Parlamento de Canarias 11/2010, de 30 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011

Artículo 41.1.- Auto [295/2014](#AUTO_2014_295).

Artículo 41.1.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196) (anula).

Ley del Parlamento de Canarias 10/2012, de 29 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013

Disposición adicional cuadragésima tercera.- Autos [188/2014](#AUTO_2014_188); [189/2014](#AUTO_2014_189); [190/2014](#AUTO_2014_190); [191/2014](#AUTO_2014_191); [192/2014](#AUTO_2014_192); [193/2014](#AUTO_2014_193); [194/2014](#AUTO_2014_194); [195/2014](#AUTO_2014_195).

B.4) Castilla-La Mancha

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo. Declaración de Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara

Anejo 2 apartado 2.2.4 inciso 29.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 13.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 23.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182) (anula).

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 9.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 27.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 30.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 31.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182).

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 36.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182) (anula).

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo. Declaración de Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 1.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154).

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 21.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154) (anula).

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 5.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154).

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 6.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154).

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2012, de 17 de mayo. Adecuación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencia [214/2014](#SENTENCIA_2014_214).

Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

En general.- Auto [267/2014](#AUTO_2014_267).

Artículo único.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197).

B.5) Castilla y León

Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo. Declaración de proyecto regional del "complejo de ocio y aventura meseta-ski"

En general.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162) (anula).

Artículo único.- Autos [253/2014](#AUTO_2014_253); [254/2014](#AUTO_2014_254).

Disposición adicional única.- Auto [253/2014](#AUTO_2014_253).

B.6) Cataluña

Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña

Artículo 100.1 a) expresión "la fecha en que se notifique".- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166) (anula).

Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre. Consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

En general.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237); [238/2014](#AUTO_2014_238).

B.7) Galicia

Decreto Legislativo de la Junta de Galicia 1/2005, de 10 de marzo. Texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio. Derecho civil de Galicia.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [127/2014](#SENTENCIA_2014_127).

Disposición adicional tercera (redactada por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de julio).- Sentencia [125/2014](#SENTENCIA_2014_125).

Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de junio. Reforma la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia

En general.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125); [127/2014](#SENTENCIA_2014_127).

Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre. Modifica el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de marzo, de cajas de ahorros de Galicia.

Artículo 2 apartado 10.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 10 inciso sobre los miembros de la propia asamblea general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209) (anula).

Artículo 2 apartado 11.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 13.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 15.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 3 inciso sobre la previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209) (anula).

Artículo 2 apartado 5.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 2 apartado 7.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 3 apartado 4.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Artículo 3 apartado 5.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Disposición transitoria primera.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209).

Ley del Parlamento de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre. Racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia

Artículo 1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Artículo 2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Artículo 3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Artículo 4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Disposición adicional primera.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Disposición adicional segunda.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211).

Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, de 29 de junio. Vivienda

Disposición adicional sexta.- Auto [230/2014](#AUTO_2014_230).

Disposición adicional sexta, apartado 1 párrafo 1.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149).

Disposición adicional sexta, apartado 7.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149).

Disposición adicional sexta, apartado 8.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149).

Disposición adicional séptima.- Auto [230/2014](#AUTO_2014_230).

Ley del Parlamento de Galicia 3/2013, de 20 de mayo. Impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.

En general.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205).

B.8) La Rioja

Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo. Aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela

En general.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132).

Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio. Regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional

En general.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134) (anula).

B.9) Madrid

Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio. Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid

Artículo 2.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 4.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122).

Artículo 8.5.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 19.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 23.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 23.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 24.2 a) in fine.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 24.5.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

Artículo 26.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (interpreta).

Artículo 27.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122) (anula).

B.10) Murcia

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 14/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010

Artículo 25.2 B) (redactado por la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2010, de 28 de junio).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207).

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2010, de 28 de junio. Modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010

Artículo 1.3.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207) (anula).

B.11) Navarra

Decreto Foral legislativo del Gobierno de Navarra 251/1993, de 30 de agosto. Aprueba el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra

Artículo 109.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Artículo 114.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Artículo 115.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Artículo 116.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Artículo 117.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010, de 11 de junio. Adapta a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Artículo 8.2 párrafo 1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171) (declara inconstitucional).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre. Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo

Artículo 5 inciso sobre el acceso de personas autorizadas por el titular de la Gerencia.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151) (anula).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/2011, de 24 de marzo. Modifica el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Artículo único, apartado 4.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Disposición adicional única.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Disposición transitoria primera.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173) (anula).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 30/2013, de 15 de octubre. Prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional

En general.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208) (anula).

Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/2014, de 17 de febrero. Órganos rectores de determinadas fundaciones

En general.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265).

B.12) País Vasco

Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre. Ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales

Artículo 30.2 inciso 1.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150) (anula).

Ley del Parlamento Vasco 1/2005, de 4 de febrero. Prevención y corrección de la contaminación del suelo

Anexo II, epígrafe 75.22.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192) (anula).

B.13) Valencia

Ley de las Cortes Valencianas 16/2005, de 30 de diciembre. Urbanística

Artículo 128.4 párrafo 3.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204).

4. ÍNDICE DE DISPOSICIONES

GENERALES IMPUGNADAS

A) Disposiciones del Estado

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Regula el subsistema de formación profesional para el empleo

Artículo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 3 b).- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 5.1 b).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 5.3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 6.4.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112); [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 8.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 8.2.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 15.5.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 16.3.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 16.4.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 17.4.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 19.2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 22.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 23.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 24.1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 24.2.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 24.3.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112); [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 25.4.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 27.6.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 28.5.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 30.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 30.2 párrafo 2.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112) (declara vulnerado el orden competencial); [123/2014](#SENTENCIA_2014_123) (declara vulnerado el orden competencial); [176/2014](#SENTENCIA_2014_176) (declara vulnerado el orden competencial); [198/2014](#SENTENCIA_2014_198) (declara vulnerado el orden competencial).

Artículo 32.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 32.4.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 33.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 34.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Artículo 35.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Artículo 36.3.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198).

Disposición final segunda.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112).

Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio. Establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121).

Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo. Desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación

En general.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143).

Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre. Establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en realización con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático

Base decimotercera.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Base octava.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Base quinta.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Base séptima.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Base tercera.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre. Convoca la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio, para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático

En general.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144) (declara vulnerado el orden competencial).

Real Decreto 775/2011, de 3 de junio. Aprueba el reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales

Artículo 4.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 6.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 7.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 7.4.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 9.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 13.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 16.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 17.1.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 17.4.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 18.1.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 18.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Artículo 19.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193).

Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre. Modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121).

B) Disposiciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas

B.1) Madrid

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 24 de septiembre y de 12 de octubre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 1 y de 29 de octubre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 y desestimación de la reconsideración.

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 8 de octubre y de 5 de noviembre de 2012. Inadmisión de la interpelación 20-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 22 de octubre y 19 de noviembre de 2012. Inadmisión de la pregunta parlamentaria 697-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 12 de noviembre y de 3 de diciembre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 104-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013 y de 26 de febrero de 2013. Inadmisión de las interpelaciones 7/13, 8/13, 10/13 y 11/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [201/2014](#SENTENCIA_2014_201) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013 y de 26 de febrero de 2013. Inadmisión de las preguntas de respuesta oral ante el Pleno 95/13, 97/13, 98/13, 99/13, 100/13, 101/13, 102/13, 104/13, 106/13 y 115/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [201/2014](#SENTENCIA_2014_201) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2013 y de 25 de marzo de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 216/13, 218/13, 220/13 y 221/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de marzo de 2013 y de 25 de marzo de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 215/13, 217/13, 219/13, 224/13, 238/13, 239/13 y 260/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 19 de marzo de 2013 y de 15 de abril de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 299/13 y 300/13, y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202) (anula).

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de abril de 2013 y de 22 de abril de 2013. Inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia 417/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202) (anula).

B.2) Valencia

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17327

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213) (anula).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17330

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213) (anula).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17917

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213) (anula).

C) Disposiciones de territorios históricos y corporaciones locales

C.3) Territorios históricos

C.3.1) Bizkaia

Decreto Foral Normativo 2/2013, de 26 de febrero. Determina la aplicación de nuevos impuestos en el Territorio Histórico de Bizkaia

En general.- Auto [186/2014](#AUTO_2014_186).

5. ÍNDICE DE DISPOSICIONES CITADAS

A) Constitución

Constitución española, de 27 de diciembre de 1978

En general.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Título I, capítulo II.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Título III.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Auto [221/2014](#AUTO_2014_221), ff. 1 a 3.

Artículo 1.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 2, 4, 6; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 3; [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 6.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 1.

Artículo 2.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 6.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 3.

Artículo 7.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 6; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 8.1.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Artículo 9.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 1; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 9.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Artículo 9.2.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), VP.

Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 9.3.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 5; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3, 5; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 2, 9, VP I, VP II; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 2; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 5; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1, 3, 6; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 1, VP; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 1 a 3, 5; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 4, 5; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), ff. 1, 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 5, 6, 7.

Autos [188/2014](#AUTO_2014_188), f. único; [189/2014](#AUTO_2014_189), f. único; [190/2014](#AUTO_2014_190), f. único; [191/2014](#AUTO_2014_191), f. único; [192/2014](#AUTO_2014_192), f. único; [193/2014](#AUTO_2014_193), f. único; [194/2014](#AUTO_2014_194), f. único; [195/2014](#AUTO_2014_195), f. único; [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 1; [266/2014](#AUTO_2014_266), ff. 1, 3; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1.

Artículo 9.3 (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos).- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 6; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 1, 6; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 1; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 6.

Artículo 9.3 (irretroactividad).- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 2; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 1.

Auto [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 1.

Artículo 9.3 (responsabilidad de los poderes públicos).- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 1.

Artículo 9.3 (seguridad jurídica).- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2; [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 9; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 6; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 1; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 1; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 5; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1 a 3; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1, 2, 6, 8, 9; [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 3, 5; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 1; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), ff. 1, 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), ff. 1, 3; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4, VP.

Artículo 10.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 3, 5.

Artículo 10.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II.

Artículo 10.2.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 13.1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3.

Artículo 13.2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3.

Artículo 14.- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 1 a 3, 5, 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 1, 3 a 5; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1 a 3; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1, 3; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3 a 5; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 1; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1 a 3; [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), f. 1; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 1 a 3, 5; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 1; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1, 2, 5, 6; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 5, 9, VP I; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 1, 2; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1, 6; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 1, 4, 5, VP; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), ff. 2, 3; [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 1, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 1 a 3; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 4; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 6; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 3.

Autos [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1; [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 1; [203/2014](#AUTO_2014_203), ff. 1, 2; [204/2014](#AUTO_2014_204), ff. 1, 4, 6; [221/2014](#AUTO_2014_221), ff. 1 a 3; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1.

Artículo 14 (discriminación por sexo).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2, VP.

Artículo 14 (igualdad en la aplicación de la ley).- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), ff. 1, 3; [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 1 a 3; [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 1; [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 1, 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 1 a 3; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 1; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 1; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 1 a 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 1, 4; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 1, 4; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 1, 3 a 5.

Artículo 14 (igualdad en la ley).- Sentencias [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 1; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 1; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), ff. 1, 2.

Auto [293/2014](#AUTO_2014_293), f. 4.

Artículo 15.- Sentencias [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 1, 5; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 3.

Artículo 16.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Artículo 16.1.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3, 5; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5, VP.

Artículo 16.2.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 5, 6, VP.

Artículo 16.3.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Artículo 17.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 1, 3, 4; [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 1, 4.

Artículo 17.1.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 3, 5; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 1; [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 1; [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 3, 4.

Artículo 17.2.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 17.3.- Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 1, 4.

Artículo 17.4.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 3 a 5.

Artículo 18.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 1; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 1; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 6; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 1; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 1.

Artículo 18.1.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 1, 2, 4, 6; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 5, 7; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 18.2.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), ff. 1 a 3, 5.

Artículo 18.3.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1 a 8.

Artículo 18.4.- Sentencias [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 1, 4 a 6; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Artículo 19.- Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 20.- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 1, 5; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 1, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 1, 5; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 5.

Artículo 20.1 a).- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Artículo 20.1 c).- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Artículo 20.1 d).- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 3, 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 2, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 3, 5.

Artículo 21.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 22.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3.

Artículo 23.- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 1 a 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3; [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 1, 2; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 2, 4, 7; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 1, 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 1, 2; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1, 2, 5.

Artículo 23.1.- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 2, 4; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 1 a 3; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 1 a 3; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 23.2.- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 4, 5; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 2, 4, 6; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1 a 3, 6; [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 3, 4; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 6; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 4, 9, 10; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 1, 3, 5, 6; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 1, 3, 4, 6; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1, 3, 4, 6.

Artículo 24.- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1, 4; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 1; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1, 4; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 4; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 2; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 3; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 4; [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 1, 3; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 3, 5; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 2; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 1, 3, VP.

Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4; [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 2,.

Artículo 24.1.- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), ff. 1, 3; [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 1, 3, 4; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 1 a 5; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1 a 4; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 a 5; [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 1 a 5; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1 a 4; [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 1, 2, 4; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 1; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 1 a 4; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP II; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), ff. 1 a 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 1, 3 a 5; [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 1, 2, 5; [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), f. 2; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 1; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 4, 5, VP; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 1; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 1; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 2; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 1, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 1; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 1; [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 1, 3; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), ff. 1, 3; [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 2; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 1, 2, 5, VP; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 1 a 6; [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 2, 3; [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 1; [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 1, 3; [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), ff. 1, 2, 4; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 1; [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 1, 5; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 1; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 1, 4; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 1, 4, VP.

Autos [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 1; [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4; [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único; [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único; [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 3; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1; [298/2014](#AUTO_2014_298), ff. 1, 3; [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 24.2.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 7; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 1; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 5; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 3, 5, VP; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 5 a 7; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 1, 4; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 1; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 2, 4; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), VP.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4; [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2; [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 1; [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a la asistencia de letrado).- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 1; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 4; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 3, 4.

Artículo 24.2 (derecho a la defensa).- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 1; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 4; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 4; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 6; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1, 6; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a la presunción de inocencia).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 1, 8, VP I, VP II; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 1, 6; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1, 5, 8; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 1, 2, VP; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 1, 6; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1 a 3, 6, 7, 9; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), ff. 1, 6; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 1; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), ff. 1, 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), ff. 1, 3.

Auto [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 5.

Artículo 24.2 (derecho a la prueba).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 1, 6; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 5; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 3; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 1; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 2, 4.

Artículo 24.2 (derecho a no confesarse culpable).- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1, 6.

Artículo 24.2 (derecho a no declarar contra sí mismo).- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1, 6.

Artículo 24.2 (derecho a ser informado de la acusación).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 1, 7; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a un juez imparcial).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 5, VP I, VP II; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 1; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 1.

Artículo 24.2 (derecho a un proceso con todas las garantías).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3, VP II; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 1, 6; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 1, 5; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 1, 3, 4, 6; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 1, 3 a 5, VP; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 2; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), ff. 1, 3, 6; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 1, 5.

Artículo 24.2 (derecho al juez ordinario predeterminado por la ley).- Sentencias [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 1, 3, 4; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 1, 5, VP.

Artículo 25.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 2, 3; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 5 a 7; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 3; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 3.

Artículo 25.1.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 1; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP II; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 1; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), ff. 1, 2; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1 a 3, 5, 8; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 1 a 3, 5; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 1; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), ff. 1, 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), ff. 1, 3.

Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 25.2.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 1; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 27.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3.

Artículo 27.3.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5, VP.

Artículo 27.10.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 9.

Artículo 28.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 1; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 2; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 28.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4 a 6; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3.

Artículo 28.2.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3, 5.

Artículo 30.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Artículo 30.2.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Artículo 31.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 1; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 1; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 31.1.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 31.2.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 32.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 4, 5.

Artículo 32.1.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3, 4.

Artículo 32.2.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 4.

Artículo 33.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 2, 6 a 9, VP I.

Artículo 33.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 7, 9.

Artículo 33.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 6, 8, 9, VP II.

Artículo 33.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Autos [188/2014](#AUTO_2014_188), f. único; [189/2014](#AUTO_2014_189), f. único; [190/2014](#AUTO_2014_190), f. único; [191/2014](#AUTO_2014_191), f. único; [192/2014](#AUTO_2014_192), f. único; [193/2014](#AUTO_2014_193), f. único; [194/2014](#AUTO_2014_194), f. único; [195/2014](#AUTO_2014_195), f. único.

Artículo 35.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 1.

Artículo 35.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 5, 6.

Autos [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1; [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 35.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 36.- Sentencias [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 1, 3; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3 a 5.

Artículo 37.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 1; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 37.1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 a 6; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 38.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 5, 6; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 6 a 9; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 39.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 1; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 1; [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 1, 3, 5.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 39.1.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 3.

Artículo 39.2.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4.

Artículo 39.3.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), ff. 1, 3, 4, VP.

Artículo 40.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 40.1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 3; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 5, 6; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 3; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 41.- Sentencias [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4, VP; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 43.- Sentencias [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 45.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 46.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 2, 13.

Artículo 47.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8, 9, 11.

Artículo 50.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4.

Artículo 53.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 53.2.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 3; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP; [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 2, 4.

Auto [293/2014](#AUTO_2014_293), f. 2.

Artículo 53.3.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4.

Artículo 66.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 66.2.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 3, 4, 6; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 6; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 2.

Artículo 67.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 68.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 68.1.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 7.

Artículo 68.5.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3, 5.

Artículo 68.5 párrafo 2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 69.5.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 70.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 81.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 7; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 4.

Artículo 81.1.- Sentencias [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2; [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 1; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

Artículo 81.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 82.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8.

Artículo 82.5.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1.

Artículo 83.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8.

Artículo 85.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8.

Artículo 86.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 1.

Artículo 86.1.- Sentencias [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1, 3 a 7; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 4 a 6.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Artículo 86.3.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 87.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Artículo 88.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 90.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 6.

Artículo 93.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 9, VP.

Artículo 97.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 7, 8.

Artículo 98.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 103.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 1 a 3.

Artículo 103.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 5; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 103.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 103.3.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Artículo 105 c).- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 5.

Artículo 106.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 8.

Artículo 106.1.- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1 a 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Artículo 106.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 117.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 2.

Artículo 117.1.- Sentencias [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2.

Artículo 117.3.- Sentencias [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3; [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), f. 4; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), f. 2; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 3; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 6; [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 4; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 3; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 4.

Autos [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 3; [225/2014](#AUTO_2014_225), f. 1; [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 1; [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 3.

Artículo 117.5.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Artículo 118.- Sentencias [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 2; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Artículo 119.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 3, 4; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 3, 4.

Artículo 120.3.- Sentencias [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 1; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 3.

Artículo 122.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 122.1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1 a 3.

Artículo 122.2.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Artículo 123.1.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), VP.

Artículo 128.1.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 131.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 131.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 132.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 133.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II.

Artículo 134.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 134.2.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 134.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 134.7.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3.

Artículo 135.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 4 a 6, VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1.

Artículo 135 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2 a 9, VP.

Artículo 135.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7.

Artículo 135.1 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 5.

Artículo 135.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7, VP.

Artículo 135.3 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 2.

Artículo 135.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7.

Artículo 135.5 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 5, 6,9, VP.

Artículo 135.5 a).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7, VP.

Artículo 135.5 b).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 135.5 c).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 135.5, párrafo 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 135.6.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 8.

Artículo 135.6 (redactado por la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Artículo 137.- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 5, 6; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7 a 9.

Artículo 138.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 1.

Artículo 138.1.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 138.2.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 5; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), VP.

Artículo 139.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 5; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a 6, VP.

Artículo 139.1.- Sentencias [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 4; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4, 6, VP.

Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 1.

Artículo 139.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), VP.

Artículo 140.- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 5, 6; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3 a 5; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1, 3, 5.

Artículo 141.- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 5, 6; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 5; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 141.2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 141.4.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 3.

Artículo 142.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 143.1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 147.1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 147.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 147.2 b).- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 147.2 c).- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3.

Artículo 147.2 d).- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 148.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 4.

Artículo 148.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 2.

Artículo 148.1.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 3, 4, 11.

Artículo 148.1.6.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 1, 3.

Artículo 148.1.21.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Artículo 148.1.22.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Artículo 149.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 4; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 149.1.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 4; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 149.1.1.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1 a 9, 11; [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 1 a 3; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 4; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 3, 4, 6, VP; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1 a 3.

Artículo 149.1.3.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Artículo 149.1.4.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 1; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 7; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 1, 3, 4.

Artículo 149.1.5.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 3, 4; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1 a 3; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 149.1.6.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 3; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 2, 4; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 4; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 2, 5.

Autos [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 1.

Artículo 149.1.7.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 3 a 7; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 4; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 3, 8; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3, 5, 7 a 12; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 4, 6.

Artículo 149.1.8.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 3, 10; [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 1; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 1; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 8; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 4; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 149.1.11.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 1, 4, 5; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 2, 4, 5, VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 9.

Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 1.

Artículo 149.1.13.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 3; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 3; [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), ff. 1, 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1 a 6, 8, 11, 12; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 3, VP; [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 2; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 5; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 1, 4 a 6; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 4, 5; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 3; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 4, 5; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4, 6, 7, 9, 10.

Autos [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 1; [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 2.

Artículo 149.1.14.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 1, 4, 5; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 4, 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7, 9.

Artículo 149.1.16.- Sentencias [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3, 4; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), VP; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1 a 6, VP.

Artículo 149.1.17.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 3; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1 a 3.

Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), ff. 1, 2.

Artículo 149.1.18.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10; [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 5; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 3 a 5, 7 a 9, 12; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1 a 3; [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 1 a 3; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 1 a 7; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 3, 4, VP; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6; [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1 a 3; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 4, 6; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1, 3 a 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7, 9.

Artículo 149.1.20.- Sentencias [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3 a 6; [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 1, 3.

Artículo 149.1.21.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3 a 5.

Artículo 149.1.22.- Sentencias [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Artículo 149.1.23.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 3 a 6, 8; [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 1; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 4, 7; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1, 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 1; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 1, 3.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Artículo 149.1.24.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3 a 5; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 149.1.25.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), ff. 1, 2; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2.

Artículo 149.1.28.- Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1 a 14; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 149.1.29.- Sentencias [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4; [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Artículo 149.1.30.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 4 a 6, VP; [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 2, 4; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Artículo 149.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1 a 7.

Artículo 149.3.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1.

Artículo 151.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 6.

Artículo 152.1.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 3, 6, 7.

Artículo 152.2.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Artículo 153 a).- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3.

Artículo 155.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 8, VP.

Artículo 155.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 8.

Artículo 155.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 156.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 4.

Artículo 156.1.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 4, 5; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 10.

Auto [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 2.

Artículo 157.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 157.1.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Artículo 157.1 c).- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 157.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 158.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 158.1.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 159.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3.

Artículo 159.2.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 5; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 4.

Artículo 161.1 b).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4.

Autos [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [240/2014](#AUTO_2014_240), f. único; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Artículo 161.2.- Sentencias [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10, VP.

Autos [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1; [229/2014](#AUTO_2014_229), ff. 2, 3; [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 1; [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único; [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 3.

Artículo 162.1 b).- Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Artículo 163.- Sentencias [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 3.

Autos [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 4; [206/2014](#AUTO_2014_206), ff. 3, 4; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2; [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 164.1.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2.

Artículo 165.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3.

Disposición adicional primera.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 6, VP; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1, 3, 4.

Disposición adicional primera, párrafo 1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Disposición adicional tercera.- Sentencias [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 2, 3; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3.

Disposición derogatoria, apartado 2.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

B) Tribunal Constitucional

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre. Tribunal Constitucional

En general.- Sentencia [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 1.

Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 2; [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Título IV.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Título IV, capítulo II.- Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Título V.- Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), ff. 1, 3, 4.

Capítulo IV.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3.

Artículo 10.1 b).- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 3.

Artículo 14.- Autos [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 1; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 1.

Artículo 15.- Auto [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 6.

Artículo 22.- Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3; [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2.

Artículo 28.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 28.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 4.

Artículo 30.- Autos [229/2014](#AUTO_2014_229), ff. 1 a 3; [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 1; [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único.

Artículo 33.1 (redactado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 2.

Artículo 35.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 2; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 2; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 2; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 2.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2.

Artículo 35.1.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 1; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 3.

Artículo 35.2.- Sentencias [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 2; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 2; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 2, 4.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), ff. 1 a 3; [221/2014](#AUTO_2014_221), ff. 1 a 3; [266/2014](#AUTO_2014_266), ff 2, 3.

Artículo 35.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 2; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2.

Artículo 35.3.- Autos [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2; [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 37.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2.

Artículo 37.1.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 2; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2.

Autos [188/2014](#AUTO_2014_188), f. único; [189/2014](#AUTO_2014_189), f. único; [190/2014](#AUTO_2014_190), f. único; [191/2014](#AUTO_2014_191), f. único; [192/2014](#AUTO_2014_192), f. único; [193/2014](#AUTO_2014_193), f. único; [194/2014](#AUTO_2014_194), f. único; [195/2014](#AUTO_2014_195), f. único; [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2; [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 2; [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 1; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 2; [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [250/2014](#AUTO_2014_250), f. único; [266/2014](#AUTO_2014_266), ff 1, 2; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2; [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 2, VP.

Artículo 37.2.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 38.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 38.1.- Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2.

Artículo 38.2 (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 1, 2.

Artículo 39.1.- Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 2; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6; [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 3; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 7; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 4.

Artículo 39.2.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 2, 5.

Artículo 40.1.- Sentencias [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 5; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Artículo 41.1.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 3; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 3.

Artículo 41.3.- Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 1; [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 1; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 1; [240/2014](#AUTO_2014_240), f. único; [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 1; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 1; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Artículos 41 a 46.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 42.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1 a 4; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 2, 3.

Artículo 43.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 1; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 1; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 2, 3.

Artículo 43 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 1; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Artículo 43.1.- Autos [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 1; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único.

Artículo 43.2.- Sentencia [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2.

Artículo 43.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 44.- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 1; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 1; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 2.

Artículo 44 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 1; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Artículo 44.1.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 2.

Auto [239/2014](#AUTO_2014_239), f. único.

Artículo 44.1 a).- Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2.

Auto [293/2014](#AUTO_2014_293), f. 1.

Artículo 44.1 a) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 1, 2; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 1; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 1, 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 1; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 2; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 2; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 2; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2.

Artículo 44.1 b).- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo 44.1 c).- Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 2.

Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 44.1 c) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 2, 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1, 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1, 2; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 2.

Artículo 44.2.- Sentencias [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 2.

Auto [181/2014](#AUTO_2014_181), f. 2.

Artículo 44.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 2.

Artículo 46.1 a).- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 46.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Ártículo 46.2 a).- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 49.- Sentencia [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 49.1.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 2; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 1, 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 1, 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 2.

Artículo 50 (redactado por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio).- Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Artículo 50.1.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 2; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 1; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 1.

Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Artículo 50.1 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.- Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 2.

Artículo 50.1 a).- Sentencias [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 2; [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2.

Autos [181/2014](#AUTO_2014_181), f. 2; [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 50.1 a) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 1, 2; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 1, 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 3; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2.

Artículo 50.1 b).- Sentencias [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 2; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 2.

Artículo 50.1 b) (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 50.2.- Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Artículo 50.3 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 2.

Artículo 50.5.- Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Artículo 51.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 9.

Artículo 52.2.- Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 2.

Artículo 53 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2.

Artículo 54 (redactado por la ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4.

Artículo 55.1.- Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 6; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 5; [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 5.

Artículo 55.1 c).- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 55.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 3; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 3.

Artículo 56.- Autos [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 1; [282/2014](#AUTO_2014_282), ff. 2, 5; [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 2.

Artículo 56 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 2.

Artículo 56.1.- Autos [225/2014](#AUTO_2014_225), f. 1; [232/2014](#AUTO_2014_232), f. 1; [233/2014](#AUTO_2014_233); [297/2014](#AUTO_2014_297), f. 1.

Artículo 56.2.- Autos [225/2014](#AUTO_2014_225), f. 1; [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 2; [297/2014](#AUTO_2014_297), f. 1.

Artículo 56.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 1.

Artículo 56.3.- Auto [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 2.

Artículo 61.- Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Artículo 62.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 63.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 64.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 65.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 66.- Sentencias [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 7; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 67.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Artículo 68.- Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Artículo 69.2.- Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Artículo 71.- Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Artículo 75 quater, apartado 2 (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 4.

Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 5.

Artículo 75 quinquies.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 1, 2.

Artículo 75 quinquies, apartado 1.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 4.

Artículo 75 ter.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 2.

Artículo 75 ter 1 (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Artículo 75 ter 1 a) (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), fff. 2 a 4.

Artículo 75 ter 1 b) (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Artículo 75 ter 1 c) (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Artículo 75 ter 3 (redactado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 4.

Artículo 76.- Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 3.

Artículo 77.- Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 3.

Artículo 80.- Sentencias [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 3.

Autos [180/2014](#AUTO_2014_180), f. único; [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [186/2014](#AUTO_2014_186), f. único; [196/2014](#AUTO_2014_196), f. único; [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2; [199/2014](#AUTO_2014_199), f. único; [202/2014](#AUTO_2014_202), ff. 1, 3; [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único; [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [211/2014](#AUTO_2014_211), f. único; [212/2014](#AUTO_2014_212), f. único; [213/2014](#AUTO_2014_213), f. único; [214/2014](#AUTO_2014_214), f. único; [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2; [216/2014](#AUTO_2014_216), f. único; [217/2014](#AUTO_2014_217), f. 1; [218/2014](#AUTO_2014_218), f. único; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [222/2014](#AUTO_2014_222), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [227/2014](#AUTO_2014_227), f. único; [228/2014](#AUTO_2014_228), f. único; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [237/2014](#AUTO_2014_237), ff. 1 a 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 1 a 3; [240/2014](#AUTO_2014_240), f. único; [241/2014](#AUTO_2014_241), f. único; [242/2014](#AUTO_2014_242), f. único; [243/2014](#AUTO_2014_243), f. único; [244/2014](#AUTO_2014_244), f. único; [245/2014](#AUTO_2014_245), f. único; [246/2014](#AUTO_2014_246), f. único; [247/2014](#AUTO_2014_247), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [249/2014](#AUTO_2014_249), f. único; [255/2014](#AUTO_2014_255), f. único; [256/2014](#AUTO_2014_256), f. único; [259/2014](#AUTO_2014_259), f. único; [260/2014](#AUTO_2014_260), f. único; [261/2014](#AUTO_2014_261), f. único; [262/2014](#AUTO_2014_262), f. único; [263/2014](#AUTO_2014_263), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 1; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 1; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [271/2014](#AUTO_2014_271), f. único; [272/2014](#AUTO_2014_272), f. único; [273/2014](#AUTO_2014_273), f. único; [274/2014](#AUTO_2014_274), f. único; [275/2014](#AUTO_2014_275), f. único; [276/2014](#AUTO_2014_276), f. único; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único; [283/2014](#AUTO_2014_283), f. único; [284/2014](#AUTO_2014_284), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [288/2014](#AUTO_2014_288), f. único; [289/2014](#AUTO_2014_289), f. único; [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 2; [294/2014](#AUTO_2014_294), Único; [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único; [303/2014](#AUTO_2014_303), Único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único; [305/2014](#AUTO_2014_305), f. único.

Artículo 83.- Auto [201/2014](#AUTO_2014_201), f. único.

Artículo 84.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 2, 3.

Artículo 85.2.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 3.

Artículo 85.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 86.- Autos [186/2014](#AUTO_2014_186), f. único; [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [240/2014](#AUTO_2014_240), f. único; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Artículo 86.1.- Autos [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 1; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 4; [197/2014](#AUTO_2014_197), ff. 1, 2; [199/2014](#AUTO_2014_199), f. único; [215/2014](#AUTO_2014_215), ff. 1, 2; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [231/2014](#AUTO_2014_231), ff. 1, 2; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 1; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 1; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único; [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Artículo 87.1.- Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 2.

Artículo 90.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), VP I.

Artículo 90.2.- Sentencias [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), VP; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), VP; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 90.2 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), VP; [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), VP; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), VP; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), VP I, VP II; [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I; [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), VP; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), VP; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), VP; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Artículo 93.1.- Autos [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único; [217/2014](#AUTO_2014_217), ff. 1, 2; [235/2014](#AUTO_2014_235), f. único.

Artículo 93.2.- Autos [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único; [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 2.

Artículo 219.16.- Auto [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único.

Disposición adicional tercera.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 2.

Disposición adicional tercera, apartado 1.- Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff 3, 4; [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 1, 3.

Disposición adicional tercera (redactada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Disposición adicional cuarta (redactada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril).- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de 5 de julio de 1990. Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional

Artículo 5.- Auto [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 6.

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

En general.- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 3, 4; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1.

Exposición de motivos.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 3, 5.

Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), VP; [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2; [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), VP; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 1, 3, VP; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 2, 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1, 2; [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 1; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1, 2; [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3; [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 3; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), VP; [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 2; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 3.

Artículo 56.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 3.

Artículo 56.1.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 1.

Artículo 56.2.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 1.

Artículo 57.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 4.

C) Cortes Generales

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982

Artículo 40.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 43.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 46.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 56.4.- Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2.

Artículo 91.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 93.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 94.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 109.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 112.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 121.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 6.

Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. Texto refundido

Artículo 49.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 104.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Artículo 106.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 2, 4, 6.

Artículo 107.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 6.

Artículo 133.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

D) Leyes Orgánicas

Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. General penitenciaria

Artículo 51.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Financiación de las Comunidades Autónomas

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5.

Artículo 1.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 1.1.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6.

Artículo 2.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 2.1.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 2.1 b).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 2.1 d).- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 2.1 g).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 3.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 3.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 6.

Artículo 3.2.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 3.2 a).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 6.

Artículo 3.2 b).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 3.2 f).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 4.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 4.2.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 7.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 5.

Artículo 13.4.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 14.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 6.

Artículo 15.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 16.3 c).- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 21.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10, VP.

Artículo 21.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 21.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo. Regula del procedimiento de Habeas Corpus.

Artículo 1.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 3.

Artículo 1 a).- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 2.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 4.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 3, 4.

Artículo 6.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 1 a 4.

Artículo 7.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 4, 5.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Régimen electoral general

En general.- Sentencias [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 2; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4.

Título IV.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 2.3 (redactado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 2.

Artículo 2.3.3 (redactado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Artículo 6.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4.

Artículo 44.4.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 10, VP I; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 5.

Artículo 75 (redactado por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero).- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 2.

Artículo 155.2 a).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 155.2 b).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 155.2 c).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 155.2 d).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 190.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 2.

Artículo 201.6.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 211.2 d).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Disposición adicional primera, apartado 2.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Poder judicial

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1 a 4.

Autos [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 1; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 1; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Artículo 5.1.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 2.

Artículo 5.3.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2.

Artículo 9.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 5.

Artículo 10.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 5.

Artículo 11.1.- Sentencias [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 6; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 3.

Artículo 11.2.- Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 9; [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 7; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 6; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 2; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 2.

Artículo 24.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 5.

Artículo 61.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Artículo 91.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 7.

Artículo 185.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 3.

Artículos 207 a 214.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2.

Artículo 219.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 2, 5; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 2; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 2.

Artículo 219 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3.

Artículo 219.9.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 4.

Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 1; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 1.

Artículo 219.10.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 1; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 1, 5; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 3; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 3.

Artículo 219.11.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 4, VP II.

Autos [180/2014](#AUTO_2014_180), f. único; [196/2014](#AUTO_2014_196), f. único; [211/2014](#AUTO_2014_211), f. único; [212/2014](#AUTO_2014_212), f. único; [213/2014](#AUTO_2014_213), f. único; [214/2014](#AUTO_2014_214), f. único; [216/2014](#AUTO_2014_216), f. único; [218/2014](#AUTO_2014_218), f. único; [222/2014](#AUTO_2014_222), f. único; [227/2014](#AUTO_2014_227), f. único; [228/2014](#AUTO_2014_228), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [249/2014](#AUTO_2014_249), f. único; [255/2014](#AUTO_2014_255), f. único; [256/2014](#AUTO_2014_256), f. único; [259/2014](#AUTO_2014_259), f. único; [261/2014](#AUTO_2014_261), f. único; [262/2014](#AUTO_2014_262), f. único; [263/2014](#AUTO_2014_263), f. único; [271/2014](#AUTO_2014_271), f. único; [272/2014](#AUTO_2014_272), f. único; [273/2014](#AUTO_2014_273), f. único; [274/2014](#AUTO_2014_274), f. único; [275/2014](#AUTO_2014_275), f. único; [276/2014](#AUTO_2014_276), f. único; [283/2014](#AUTO_2014_283), f. único; [284/2014](#AUTO_2014_284), f. único; [288/2014](#AUTO_2014_288), f. único; [289/2014](#AUTO_2014_289), f. único; [294/2014](#AUTO_2014_294), Único; [303/2014](#AUTO_2014_303), Único; [305/2014](#AUTO_2014_305), f. único.

Artículo 219.13.- Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 1; [241/2014](#AUTO_2014_241), f. único; [242/2014](#AUTO_2014_242), f. único; [243/2014](#AUTO_2014_243), f. único; [244/2014](#AUTO_2014_244), f. único; [245/2014](#AUTO_2014_245), f. único; [246/2014](#AUTO_2014_246), f. único; [247/2014](#AUTO_2014_247), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [260/2014](#AUTO_2014_260), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único.

Artículo 219.16.- Autos [241/2014](#AUTO_2014_241), f. único; [242/2014](#AUTO_2014_242), f. único; [243/2014](#AUTO_2014_243), f. único; [244/2014](#AUTO_2014_244), f. único; [245/2014](#AUTO_2014_245), f. único; [246/2014](#AUTO_2014_246), f. único; [247/2014](#AUTO_2014_247), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [260/2014](#AUTO_2014_260), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único.

Artículo 221.4.- Autos [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [255/2014](#AUTO_2014_255), f. único; [256/2014](#AUTO_2014_256), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único; [303/2014](#AUTO_2014_303), Único.

Artículo 223.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 3.

Artículo 223.1.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 3.

Artículo 223.1 párrafo 1.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 2.

Artículo 227.- Autos [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 1; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 1.

Artículo 228.2.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2.

Artículo 241.- Sentencias [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 1, 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 2.

Artículo 241 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2.

Artículo 241 (redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).- Auto [293/2014](#AUTO_2014_293), f. 2.

Artículo 241.1.- Sentencias [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 2 a 4; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), VP.

Artículo 241.1 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre).- Sentencias [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2; [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 3.

Artículo 241.2 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2.

Artículo 248.4.- Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 2.

Artículo 267.- Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2.

Auto [217/2014](#AUTO_2014_217), f. 1.

Artículo 270.- Sentencias [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 2; [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Artículo 417.8.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Artículo 418.15.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Artículo 456.2.- Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Artículo 471 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Artículo 471.1 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Artículo 471.2 (redactado por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre).- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto. Autoriza la adhesión de España a las Comunidades Europeas

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Fuerzas y cuerpos de seguridad

Artículo 39 c).- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre. Autoriza la ratificación por España del Acta única europea firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo. Reforma la Ley de enjuiciamiento criminal

Artículo 579.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre. Ordenación general del sistema educativo

Disposición adicional segunda, párrafo 2 (redactada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre. Autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo. Tribunal del Jurado

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 2.

Artículo 846 bis d) párrafo 3.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 2.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Código penal

En general.- Sentencias [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 1; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7.

Capítulo III, sección primera.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 3.

Artículo 5.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 5, 8.

Artículo 10.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 8.

Artículo 22.8.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 7.

Artículo 76.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 1.

Artículo 80.- Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), ff. 1, 2.

Artículos 80 a 89.- Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 3.

Artículo 87.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 3.

Artículo 88.- Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 3.

Artículo 94.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 7.

Artículo 134.- Sentencias [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 1; [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), ff. 3, 4.

Artículo 173.2.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 7.

Artículo 173.3.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 7.

Artículo 234.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 2, 5 8.

Artículo 319.1.- Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 1.

Artículo 319.3.- Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 1.

Artículo 379.2 inciso 1.- Auto [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 1.

Artículo 570 bis.1 párrafo 2.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 571.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 571.2.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 571.3.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 572.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Artículo 623.1.- Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1, 2, 4 a 9; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 1.

Artículo 623.1 párrafo segundo.- Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 2, 3, 7; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 1; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), ff. 1, 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), ff. 1, 3.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Protección jurídica del menor, modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil

En general.- Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), f. 3.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 3.

Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre. Autoriza la ratificación por España del Tratado de Amsterdam

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre. Protección de datos de carácter personal

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7, VP.

Artículo 3 b).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5.

Artículo 4.2.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 8.

Artículo 4.5.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 8.

Artículo 7.2.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6, VP.

Artículo 10.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Artículo 11.1.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Artículo 11.2 a).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre. Autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio. Partidos políticos

En general.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4.

Artículo 12.3.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4.

Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal

En general.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

En general.- Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2, 4.

Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3.

Disposición adicional octava.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1, 3.

Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Reforma la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre de 2001, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio. Ratificación por España del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal

En general.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Preámbulo.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 5.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 7.

Ley Orgánica 6/2010, de 27 de julio. Complementaria de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

En general.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general

En general.- Sentencias [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1 a 5; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 2.

Preámbulo.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo único.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 2 a 5.

Artículo único, apartado 28.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 2.

Artículo único, apartado 55.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 2.

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 2.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 6, VP.

Preámbulo.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 3.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4.

Artículo 4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 5.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 6.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 6.

Artículo 7.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 8.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2,.

Artículo 8.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 9.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 4.

Artículo 10.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 10.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 10.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 3.

Artículo 11.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2, VP.

Artículo 11.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4, VP.

Artículo 11.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4.

Artículo 11.6.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 3, VP.

Artículo 12.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 3.

Artículo 12.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 12.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 3.

Artículo 13.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 3.

Artículo 13.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4.

Artículo 13.5.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 4, 5.

Artículo 14.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 15.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 3, VP.

Artículo 15.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4, 6.

Artículo 15.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 4.

Artículo 15.5.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 15.8.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 16 (redactado por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 3, 6, VP.

Artículo 16.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 17.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2 a 4.

Artículo 17.5.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 18.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 18.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 18.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 19.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 4.

Artículo 19.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 6.

Artículo 19.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7.

Artículo 20.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2 a 4.

Artículo 20.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 20.2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Artículo 20.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 5.

Artículo 20.3 (redactado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 5.

Artículo 20.6.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 21.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 21.2 c).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 22.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 23.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 23.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 6, 7.

Artículo 24.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 3, 6.

Artículo 24.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 24.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 24.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 25.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 6.

Artículo 25.1 a).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7, 8.

Artículo 25.1 b).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 8.

Artículo 25.2 (redactado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 7, 8, VP.

Artículo 26.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 2, 7, 8,VP.

Artículo 26.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 8, VP.

Artículo 27.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 6.

Artículo 27.4.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 28.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 28.5.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Artículo 29.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 30.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 30.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 9, VP.

Disposición adicional segunda, apartado 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Disposición adicional segunda (redactado por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 10.

Disposicion adicional tercera. 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Disposición final segunda, apartado 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Disposición final segunda, apartado 3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 6.

Disposición final tercera.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Disposición final tercera, apartado 1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre. Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Disposición adicional primera, apartado 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1.

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre. Control de la deuda comercial en el sector público

Artículo 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1.

E) Leyes de las Cortes Generales

Ley 8/1980, de 10 de marzo. Estatuto de los trabajadores

Artículo 17.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Ley 30/1981, de 7 de julio. Modificación de la regulación del matrimonio en el Código civil y determinación del procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio

En general.- Sentencia [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 1.

Disposición adicional décima.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 1, 5; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 1.

Ley 50/1981, de 30 de diciembre. Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal

Artículo 2.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Artículo 22.2.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Artículo 22.5.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Artículo 23.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Artículo 28.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 7.

Ley 30/1984, de 2 de agosto. Medidas para la reforma de la función pública

Artículo 1.3.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 2, 3.

Artículo 22.1.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1 a 3.

Artículo 25.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 1, 3.

Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de bases del régimen local

En general.- Sentencias [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 5; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 4.

Título IV.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Artículo 11.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 13.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Artículo 16 apartado 4.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 6.

Artículo 17.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Artículo 17.5.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Artículo 29.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1, 2, 5.

Artículo 29.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 6.

Artículo 70 ter.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Artículo 75.bis.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 1, 2.

Artículo 75.bis (redactado por el artículo 1.18 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 1.

Artículo 75.bis.1.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 4.

Artículo 75.ter.1 a) (redactado por la disposición adicional tercera.1 de la Ley 2/1979).- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 1.

Artículo 75.bis.2.- Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 4; [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 2.

Artículo 75.bis.2.2.- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 3.

Artículo 92 (redactado por la Ley 7/2007, de 12 de abril).- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Disposición adicional primera, apartado 1.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Disposición adicional novena (redactada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional novena, apartado 1, párrafo 1 (redactada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional novena, apartado 2, párrafo 2 (redactada por la Ley 27/2013).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional novena, apartado 2, párrafo 3 (redactada por la Ley 27/2013).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional novena, apartado 4, párrafo 2 (redactada por la Ley 27/2013).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional novena, apartado 4, párrafo 3 (redactada por la Ley 27/2013).- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición final primera.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Ley 13/1985, de 25 de mayo. Coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Ley 16/1985, de 25 de junio. Patrimonio histórico español

En general.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 3, 4, 7, 9, 12.

Artículo 1.3.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 3, 5, 6.

Artículo 6 b).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 3.

Artículo 9.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 9.

Artículos 9 a 13.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 5.

Artículo 11.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10.

Artículo 13.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 14.

Artículo 16.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10.

Artículo 18.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 9, 10, 12.

Artículo 19.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 19.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 19.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 19.3.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 12.

Artículo 20.1, inciso 1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 13.

Artículo 21.3.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 11.

Artículo 40.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 7.

Ley 29/1985, de 2 de agosto. Aguas

Artículo 41.2.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6.

Artículo 41.3.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6.

Ley 31/1985, de 2 de agosto. Órganos rectores de las cajas de ahorro

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 3, 5.

Artículo 2.3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 6, 9.

Artículo 9.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Artículo 11 f).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 10, 11.

Artículo 11.3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 12.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 14.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 7.

Artículo 14.1.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 9.

Artículo 17.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Ley 14/1986, de 25 de abril. General de sanidad

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 2.

Artículo 89.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 103.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 103.4.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Ley 33/1987, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 1988

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 110.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Haciendas locales

Artículo 54.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 5.

Ley 4/1989, de 27 de marzo. Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres

Artículo 5.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4.

Artículo 13.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7.

Ley 8/1989, de 13 de abril. Tasas y precios públicos

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Artículo 13 m).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Ley 25/1990, de 20 de diciembre. Medicamento

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Artículo 94.6 (redactado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre).- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Ley 28/1990, de 26 de diciembre. Aprueba el Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

Artículo 48.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP.

Disposición adicional séptima.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Ley 20/1991, de 7 de junio. Modificación de los aspectos fiscales de la Ley 30/1972, del régimen económico fiscal de Canarias

En general.- Sentencias [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre. Aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España

En general.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 5.

Artículo 7.3.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 5.

7.1.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 5.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre. Puertos del Estado y de la marina mercante

Diosposición adicional decimoquiinta, apartado 4.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Anexo I.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 3.

En general.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 2.

Disposición adicional decimotercera, apartado 4.2 a) in fine (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Disposición adicional decimoquinta, apartado 4.1 in fine (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

En general.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 2, 4, 6.

Artículo 3.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Artículo 22.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 35 g).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 38.4.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Artículo 42.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 6.

Artículo 42.2.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 2, 6.

Artículo 42.3.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 6.

Artículo 42.3 a).- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 1, 3, 6, 7.

Artículo 42.3 a) (redactado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2.

Artículo 43.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 43.2 (redactado por la Ley 4/1999, de 13 de enero).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 43.4.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2.

Artículo 44.2.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 6.

Artículo 54.1 a).- Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 3.

Artículo 130.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7.

Artículo 138.1.- Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 3.

Artículo 139.5 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Ley 11/1994, de 19 de mayo. Modifica determinados artículos del Estatuto de los trabajadores y del texto articulado de la Ley de procedimiento laboral y de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social

En general.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Ley 19/1994, de 6 de julio. Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias

En general.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 2, 3.

Exposición de motivos.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Artículo 6.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 1 a 3.

Artículo 6.2.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 1, 3.

Ley 43/1995, de 27 de diciembre. Impuesto sobre sociedades

Artículo 43.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Ley 1/1996, de 10 de enero. Asistencia jurídica gratuita

En general.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 2, 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 3.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 1 a 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 1 a 3.

Artículo 3.3.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3.

Artículo 5.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3.

Artículo 20.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Ley 3/1996, de 10 de enero. Medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas

Artículo 11.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Ley 16/1997, de 25 de abril. Regulación de servicios de oficinas de farmacia

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 2.

Artículo 1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 3.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 4.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 4.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 3.

Artículo 5.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 4, 7.

Disposición final primera.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre. Sector eléctrico

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Ley 66/1997, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

Artículo 109.3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Ley 6/1998, de 13 de abril. Régimen del suelo y valoraciones

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 4.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 14.2 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 26.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Ley 10/1998, de 21 de abril. Residuos

En general.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 1.

Título V.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 2, 3.

Ley 25/1998, de 13 de julio. Modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público

Artículo 17 (redactado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 24 (redactado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Ley 29/1998, de 13 de julio. Jurisdicción contencioso-administrativa

En general.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Título IV, capítulo I.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Artículo 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 5.

Artículo 8.5.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Artículo 12.1 a).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 18.- Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 4.

Artículo 19.- Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 4.

Artículo 34.- Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 3.

Artículo 35.- Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 3.

Artículo 44.1.- Sentencia [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Artículo 45.2 a).- Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 5.

Artículo 45.2 d).- Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), ff. 1, 2, 5.

Artículo 45.3.- Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 5.

Artículo 60.5.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Artículo 62.1.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 3, 6.

Artículo 62.2.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 3.

Artículo 64.1.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 3.

Artículo 69 b).- Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 5.

Artículo 78.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Artículo 85.3.- Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), VP.

Artículo 99.- Sentencia [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 2.

Artículo 105.2.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Ley 34/1998, de 7 de octubre. Sector de hidrocarburos

Artículo 9, apartado 5.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Artículo 9.5 (redactado por la Ley 17/2013, de 29 de octubre).- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Disposición adicional undécima.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Disposición adicional undécima, apartado 3.1.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 1.

Disposición adicional undécima, apartado 3.1 epígrafe decimonoveno (redactado por el Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero).- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 1.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 1; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Artículo 32.1.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 2; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 3; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 3.

Ley 4/1999, de 13 de enero. Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

En general.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 2, 6.

Ley 55/1999, de 29 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 1; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Ley 1/2000, de 7 de enero. Enjuiciamiento civil

En general.- Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 2; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 2; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 2; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3; [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único.

Artículo 16.- Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 4.

Artículo 16.3.- Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 1.

Artículo 19.1.- Autos [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [186/2014](#AUTO_2014_186), f. único; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único.

Artículo 20.2.- Autos [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [186/2014](#AUTO_2014_186), f. único; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único.

Artículo 20.3.- Autos [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único.

Artículo 22.- Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

Artículo 25.2.1.- Auto [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único.

Artículo 71.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 71.2.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 71.3.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 73.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 99.2.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 3.

Artículo 150.- Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Artículo 155.- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 1.

Artículo 155 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 2, 5.

Artículo 155.3.- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 5.

Artículo 155.3 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 5.

Artículo 156.- Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 1; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 3; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 4.

Artículo 156 (redactado por la Ley 19/2009, de 23 de noviembre).- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 2, 5.

Artículo 161.- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 1.

Artículo 164.- Sentencias [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 2; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 2.

Artículo 166.2.- Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 2.

Artículo 214.- Auto [217/2014](#AUTO_2014_217), f. 1.

Artículo 222.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 224.- Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Artículo 260.2.- Sentencia [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 2.

Artículo 261.2.- Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), ff. 1 a 3.

Artículo 270.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Artículo 271.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Artículo 386.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 7.

Artículo 410.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 471.1.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Artículo 481.1.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Artículo 553.- Sentencias [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 3.

Artículo 557.1.7.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

Artículo 671.- Auto [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 4.

Artículo 675.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

Artículo 686.- Sentencia [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2, 4.

Artículo 686 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Sentencia [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 2.

Artículo 686.1.- Sentencia [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 2.

Artículo 686.3.- Sentencias [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 3.

Artículo 686.3 (redactado por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre).- Sentencia [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 2.

Artículo 691.- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 3.

Artículo 695.1.1.- Auto [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2.

Artículo 695.1.4.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

Artículo 695.1.4 (redactado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo).- Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4.

Artículo 695.4.- Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4; [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), ff. 2, 3.

Artículo 695.4.1.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre. General de estabilidad presupuestaria

En general.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 11.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 23.2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Ley 22/2001, de 27 de diciembre. Reguladora de los fondos de compensación interterritorial

En general.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 2.1 a).- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 6.2.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Disposición adicional única.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 1.

Ley 12/2002, de 23 de mayo. Concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 3.

Ley 53/2002, de 30 de diciembre. Medidas fiscales, administrativas y del orden social

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1 a 3.

Preámbulo.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Artículo 1.4.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 1.5.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 5.1.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículos 12 a 36.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Artículo 13.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 14.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 15.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 16.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 18.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículos 22 a 24.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 26.1.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 26.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 26.3.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 26.6.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículos 27 a 33.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 35.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3 a 6.

Artículo 35.1.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5.

Artículo 35.1.8.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5.

Artículo 35.3.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Artículo 36.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3, 4, 6.

Artículo 37 a 46.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 50.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 51.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 53.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 54.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 58 a 60.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 64 a 68.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 71.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 72.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 74.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 76.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 7.

Artículo 76 a 81.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 82.1.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 82.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 83 a 89.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 91 a 94.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 96.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 8.

Artículo 96 a 115.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 96.3.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 4, 8.

Artículo 96.3.2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 8.

Artículo 117.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículos 120 a 122.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Artículo 125.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional primera.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional quinta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional novena.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional decimocuarta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional decimoséptima a vigésima.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimocuarta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición adicional vigesimosexta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición transitoria tercera a quinta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición transitoria séptima.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición transitoria octava.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única, apartado uno, epígrafe a).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única, apartado uno, epígrafe c).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única, apartado uno, epígrafe d).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única, apartado uno, epígrafe e).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición derogatoria única, apartado uno, epígrafe f).- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3.

Disposición final primera.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición final tercera.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición final quinta.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Disposición final octava.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), ff. 1, 3.

Ley 10/2003, de 20 de mayo. Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Ley 16/2003, de 28 de mayo. Cohesión y calidad del sistema nacional de salud

Artículo 7.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 8 quinquies.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), VP.

Artículo 16.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 23.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 5, VP.

Ley 22/2003, de 9 de julio. Concursal

Artículo 64.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 3.

Artículo 64.8 párrafo 2.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 3.

Artículo 95.2.- Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 1 a 3.

Artículo 96.1.- Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 1 a 4.

Ley 25/2003, de 15 de julio. Modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP.

Ley 37/2003, de 17 de noviembre. Ruido

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1 a 8.

Exposición de motivos.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 1.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 1.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 3.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 b).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 k).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 m).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 n).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 q).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 3 r).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3 a 6.

Artículo 4.1 a).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1 b).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6, VP.

Artículo 4.1 d).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 5, 6.

Artículo 4.1 e).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1 f).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1 g).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1 h).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.1 i).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 4.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3 a 6.

Artículo 4.3.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3 a 6.

Artículo 4.4.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 5.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 5, 6, 9.

Artículo 7.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 8.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 9.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 10.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 10.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), VP.

Artículo 10.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 7, 9.

Artículo 12.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 7, 9.

Artículo 12.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Artículo 12.3.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 6, 7, 9.

Artículo 13 a).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 7, 9.

Artículo 14.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 6, 9.

Artículo 14.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 14.1 a).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 15.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 15.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Artículo 15.1 c).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 15.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Artículo 15.3.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 7, 9.

Artículo 16.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Artículo 18.1 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 1.

Artículo 22.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículos 22 a 24.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 23.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 23.1 c).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 24.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 5.

Artículo 25.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 26.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 38.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 5, 6.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 5, 6.

Disposición adicional séptima.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 7, 9.

Disposición final primera.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 5 a 8.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre. General de subvenciones

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12.

Artículo 3.4 a).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 13.2 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 13.4 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 17.3.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6.

Artículo 31.1 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 49.2 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 49.9 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Disposición final primera.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 6.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Montes

Artículo único, apartado 32 (redactado por la Ley 10/2006, de 28 de abril).- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 4.

Artículo 50.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1, 5.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Artículo 50.1.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1, 2, 4, 5.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Artículo 50.1 (redactado por la Ley 10/2006, de 28 de abril).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Artículo 50.1 inciso 1.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 4.

Artículo 50.1 inciso 2.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 4, 5.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre. General presupuestaria

Artículo 14.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 50.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Disposición adicional décimoctava.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Ley 56/2003, de 16 de diciembre. Empleo

Artículo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 3.1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 3.2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 4 bis.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 4 ter.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 7 bis.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 7 bis c).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 5.

Artículo 7.1 a).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8.

Artículo 13 e).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 5.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre. General tributaria

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7.

Ley 2/2004, de 27 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2005

Disposición adicional quincuagésimo séptima.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1.

Disposición adicional cuadragésimo tercera.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Ley 13/2005, de 1 de julio. Modificación del Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio

En general.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2, 5; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 1, 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 1, 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), ff. 1, 2.

Ley 9/2006, de 28 de abril. Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

Artículo 10.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 12.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Ley 10/2006, de 28 de abril. Modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Montes

En general.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 4.

Ley 15/2006, de 26 de mayo. Reforma la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de 2001, General de Estabilidad Presupuestaria

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Ley 28/2006, de 18 de julio. Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Ley 29/2006, de 26 de julio. Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

En general.- Sentencias [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 5, 6.

Título VII.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 44.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 85.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 3, 6, VP.

Artículo 85.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6, VP.

Artículo 85.2 c).- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6, VP.

Artículo 85.3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6, VP.

Artículo 85.4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6.

Artículo 86.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 86.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6.

Artículo 86.4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6.

Artículo 86.5.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6.

Artículo 88.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3, VP.

Artículo 88.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 6, VP.

Artículo 88.1 párrafo 2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 89.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 93.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Disposición final apartado 1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3.

Disposición final apartado 3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3.

Ley 33/2006, de 30 de octubre. Igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios

En general.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 2, 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 1 a 3.

Exposición de motivos.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 2.

Artículo 1.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 2, 3.

Disposición transitoria única.- Sentencia [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 3.

Disposición transitoria única, apartado 1.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 1 a 3; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 1, 2.

Disposición transitoria única, apartado 3.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 1, 2, 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), ff. 1 a 4.

Disposición transitoria única, apartado 4.- Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Ley 34/2006, de 30 de octubre. Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales

En general.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 2, 4 a 6, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 1.1.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 3.

Artículo 1.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3, 4.

Artículo 1.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3, 4.

Artículo 1.4.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3, 4, 6.

Artículo 2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 4.

Artículo 2.1.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 3.

Artículo 2.2.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 2.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 2, 6.

Artículo 2.7.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 3.

Artículo 3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 4.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 4.1.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, 9, VP.

Artículo 4.3.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 8; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 2, 3.

Artículo 5.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 5.1.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), VP.

Artículo 5.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), VP.

Artículo 6.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 6.4.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), VP.

Artículo 7.1.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 6.

Artículo 7.2.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 7.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, 9.

Artículo 7.5.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 6, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 7.7.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 8, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Disposición adicional segunda.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 1; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Disposición final primera.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3, 4.

Disposición final segunda.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 8.

Ley 40/2006, de 14 de diciembre. Estatuto de la ciudadanía española en el exterior

Artículo 4.1.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ley de suelo

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 2, 6, 8, 9, VP I.

Título preliminar.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Título II.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Título V, capítulo II.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 9, VP I.

Artículo 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8.

Artículo 2.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8.

Artículo 2.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 2.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 3.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 3.1 párrafo 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 3.1 párrafo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8.

Artículo 4 f).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 6 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 6 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 6 d).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 8.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 8.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 8.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 8.1 c) párrafo 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 8.1 c) párrafo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 9.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 10.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8.

Artículo 10.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 10.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 10.1 b) in fine.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.4.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 12.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Artículo 12.2 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Artículo 14.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 14.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 14.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 14.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 14.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.4.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5 párrafo 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5 párrafo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5 párrafo 3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.6.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 b) párrafo in fine.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 17.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 18.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 22.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Artículo 22.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Artículo 22.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 22.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 22.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 22.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 24.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II.

Artículo 25.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Artículo 26.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 29.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 10.

Artículo 33.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 34.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Disposición adicional primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 7, 12.

Disposición adicional sexta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional novena.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional novena, apartado 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional undécima.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición transitoria tercera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Disposición transitoria cuarta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición final primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Disposición final primera, apartado 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Disposición final segunda.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 1.

Ley 11/2007, de 22 de junio. Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Artículo 6.1.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Artículo 24.2.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Ley 12/2007, de 2 de julio. Modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural

En general.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 5.

Ley 17/2007, de 4 de julio. Modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico para adaptarla a la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad

En general.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 5.

Ley 36/2007, de 16 de noviembre. Modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre. Carrera militar

Artículo 56.2.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Ley 40/2007, de 4 de diciembre. Medidas en materia de Seguridad Social

En general.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 4, 5; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), ff. 1, 2.

Disposición adicional tercera.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 5, 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 5; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 1.

Disposición adicional tercera, apartado c).- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 5; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), ff. 1, 2.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Patrimonio natural y de la biodiversidad

En general.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3 a 6; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 18.3.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 19.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 19 d).- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 2, 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 21.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 5; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 27.1.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 3.

Artículo 45.5.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 45.6.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 45.7.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Disposición final segunda.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Ley 51/2007, de 26 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2008

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Capítulo VI.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Sección 33.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Capítulo VII.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 6.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 98.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 119.1.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Disposición adicional sexagésima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Ley 2/2008, de 23 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para el año 2009

Disposición final decimosexta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Ley 7/2009, de 3 de julio. Medidas urgentes en materia de telecomunicaciones (procedente del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero).

En general.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 3.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Ley 13/2009, de 3 de noviembre. Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial

En general.- Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 2, 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 2; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), f. 2; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Ley 18/2009, de 23 de noviembre. Modificación del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora

En general.- Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 4.

Ley 19/2009, de 23 de noviembre. Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios

En general.- Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 2, 5.

Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias

En general.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículos 2 a 22.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Artículo 21.1.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 24.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Disposición adicional quinta.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Disposición final quinta.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Ley 23/2009, de 18 de diciembre. Modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial

En general.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

En general.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 2.

Artículo 5.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 3.

Ley 26/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para 2010

Artículo 22.1 g).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 4, 5.

Artículo 22.1 h).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 4.

Artículo 22.Dos B) (redactado por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo).- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 3.

Artículo 22.Dos.B.4.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 3.

Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo. Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 3, 5, 6, 9.

Exposición de motivos.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5.

Artículo 14.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Artículo 15.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Artículo 17.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Artículo 18.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Artículo 19.2.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 3 a 6.

Ley 33/2010, de 5 de agosto. Modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general

Disposición final séptima.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para el año 2011

Artículo 128.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 2, 5.

Sección 33.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 128.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2.

Artículo 129.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2.

Artículo 130.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2.

Artículo 131.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), ff. 1, 2.

Artículo 131.1.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.3.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.4.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.5.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 6.

Artículo 129.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 2, 5.

Sección 36.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.2.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.6.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.7.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 131.8.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Disposición adicional quincuagésimo séptima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición adicional vigesimosexta.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición adicional cuadragésima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición final segunda.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición final octava.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición final undécima.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1, 6.

Disposición final decimoquinta.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 1 a 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 7.

Anexo, sección 33.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Ley 22/2011, de 28 de julio. Residuos y suelos contaminados

Artículo 3, apartado x).- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Disposición derogatoria única.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Ley 27/2011, de 1 de agosto. Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

Exposición de motivos.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Artículo 3.1 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Artículo 4.3 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Ley 36/2011, de 10 de octubre. Reguladora de la jurisdicción social

Artículo 153.1.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 163.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Ley 2/2012, de 29 de junio. Presupuestos Generales del Estado para el año 2012

Capítulo VI.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Capítulo VII.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3.

Sección 98, concepto 453.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 2.

Artículo 6.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3.

Artículo 112.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Artículo 119.1.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3.

Disposición adicional septuagésimo segunda.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Disposición adicional trigésimo octava.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 5.

Ley 3/2012, de 6 de julio. Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 4, 6; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 2; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Exposición de motivos.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Preámbulo.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1 a 3.

Artículo 4 (redactado por el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Auto [250/2014](#AUTO_2014_250), f. único.

Artículo 4.3 in fine.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.4.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.5.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.6.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.7.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 4.9.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 14.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1, 2, 4, 5.

Artículo 14.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1, 2.

Artículo 14.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1, 2, 6.

Artículo 18.7.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1.

Artículo 18.8.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1.

Disposición adicional quinta.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 1, 2.

Disposición transitoria quinta.- Auto [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 1.

Disposición transitoria novena.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Disposición transitoria novena, apartado 2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Disposición final séptima, apartado 1 c).- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Ley 5/2012, de 6 de julio. Mediación en asuntos civiles y mercantiles

En general.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 2, 6.

Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses

Artículo 7.1 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 7.3 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 8.2 (redactado por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero).- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Disposición derogatoria única.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Ley 15/2012, de 27 de diciembre. Medidas fiscales para la sostenibilidad energética

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1 a 3.

Artículo 5.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1 a 3.

Artículo 8.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1 a 3, 5.

Ley 17/2012, de 27 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para el año 2013

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 5.

Capítulo VI.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 3.

Artículo 112.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 3.

Sección 33.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 3.

Capítulo VII.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 3.

Artículo 2.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 3.

Artículo 6.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1,3.

Disposición adicional novena.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 5.

Disposición adicional decimotercera.- Sentencias [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 1, 3; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 1, 2.

Disposición adicional decimotercera, apartado 2.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 1.

Disposición adicional decimotercera, apartado 3.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 1.

Disposición final trigésima primera.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 2.

Ley 1/2013, de 14 de mayo. Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

Artículo 1.- Auto [221/2014](#AUTO_2014_221), ff. 1 a 3.

Artículo 1.1.- Auto [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 2.

Disposición transitoria cuarta.- Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), ff. 1 a 4.

Disposición transitoria cuarta, apartado 2.- Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), ff. 3, 4.

Ley 3/2013, de 4 de junio. Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

En general.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Disposición adicional octava, apartado 1 c).- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Disposición adicional octava, apartado 2 d).- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Ley 8/2013, de 26 de junio. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Ley 10/2013, de 24 de julio. Incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

Artículo único, apartado 34.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Ley 17/2013, de 29 de octubre. Garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares

En general.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 3.

Disposición final segunda.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Disposición final tercera.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Disposición final cuarta.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Ley 22/2013, de 23 de diciembre. Presupuestos generales del Estado para el año 2014

Disposición adicional nonagésima (redactada por el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero).- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 1.

Disposición adicional nonagésima (redactado por el Real Decreto-ley 1/2014).- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 1, 2.

Disposición adicional primera.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 5.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Sector eléctrico

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Artículo 14.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Ley 26/2013, de 27 de diciembre de 2013. Cajas de ahorro y fundaciones bancarias

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 3, 6, 8.

Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), ff. 1, 3, 5, 6, VP I.

Título II.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 5.

Artículo 2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 3.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 7.

Artículo 4.1.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 6.

Artículo 11.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Artículo 13 f).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 11.

Artículo 14.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 15.3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 7.

Artículo 16.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 9.

Artículo 19.2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Artículo 19.3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 24.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 7.

Artículo 32.1.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), VP I.

Artículo 34.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), VP I.

Artículo 36.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), VP I.

Artículo 43.2.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), VP I.

Disposición final décima.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 5, 7.

Disposición final décima apartado 2.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 10, 12.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Articulo 1.18.- Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 1, 2; [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 1.

Articulo 1.36.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición adicional segunda, apartado 3.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Disposición adicional novena.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición transitoria cuarta.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Disposición transitoria undécima.- Auto [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 1.

Ley 1/2014, de 28 de febrero. Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social

En general.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 9.5.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Ley 10/2014, de 26 de junio. Ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 27.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Disposición adicional quinta.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), VP.

Disposición final décima.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 3, 4.

Disposición final úndecima.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Ley 36/2014, de 26 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para el año 2015

Disposición adicional primera.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 5.

F) Reales Decretos Legislativos

Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio. Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral

Artículo 160.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. Texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado

Artículo 38.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3, 5.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Texto articulado de la Ley de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

Artículo 67.- Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 4.

Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 1, VP I.

Artículo 242.6.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7.

Artículo 276.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

En general.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 3; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Artículo 38.1 a).- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 140.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4.

Artículo 140.4.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Artículo 140.4 (redactado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Artículo 140.4 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Artículo 162.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4.

Artículo 162.1 (redactado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Artículo 162.1 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Artículo 162.1.1.2.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Artículo 174.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 1, 2; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 3; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 3; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 6.

Artículo 174.1.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 5; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 1, VP.

Artículo 174.1 (redactado por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 2; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 3; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 3; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Artículo 174.3.- Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), ff. 1, 2.

Artículo 174.3 párrafo 4 (redactado por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre).- Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 1.

Artículo 174.3 párrafo 5.- Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), ff. 1, 2.

Disposición adicional primera.- Sentencia [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 1.

Disposición adicional séptima.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 1, 4, 5.

Disposición adicional séptima, apartado 1 regla 3 b) (redactado por el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 1, 3, 4, 5, VP.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores

Título III.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 6.

Artículo 3.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 3.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 12.4 d).- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Artículo 14.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 14.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 15.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo 17.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 41.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 41.4.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 49.1 b).- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo 49.1 c).- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 6.

Artículo 82.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5.

Artículo 82.3 (redactado por el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 82.3 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 82.3 párrafo 5 (redactado por el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 82.3 párrafo 5 (redactado por la Ley 1/2014, de 28 de febrero).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Artículo 82.3 párrafo 8.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5.

Artículo 82.3 párrafo 8 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 83.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5.

Artículo 83.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 83.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 84.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 84.2 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 85.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 85.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 87.1.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 87.1 (redactado por el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Artículo 91.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 91.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Disposición transitoria sexta.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Disposición final segunda.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril. Texto refundido de la Ley de procedimiento laboral

Artículo 169.2.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 7, VP.

Artículos 175 a 182.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo 179.2.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 7, VP.

Artículo 182.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo 217.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Artículo 222.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Artículo 231.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Artículo 231.1.- Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 1 a 4.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Texto refundido de la Ley de aguas

En general.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6.

Artículo 43.2.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales

En general.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 5, 7.

Artículo 1.2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Artículos 48 a 55.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 53.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 3, 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2 a 5, 7.

Artículo 53.9.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 105.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 111.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Artículo 135.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre. Texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor

Anexo.- Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 1.

Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. Texto refundido de la Ley general de estabilidad presupuestaria

Artículo 23.1.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Disposición final cuarta, apartado 1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos

Artículo 3.1.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Anexo I grupo 2 párrafo e) (redactado por la Ley 17/2013, de 29 de octubre).- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Anexo I, grupo 2, párrafo e) (redactado por la Ley 17/2013, de 29 de octubre).- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Texto refundido de la Ley de suelo

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 1, 2, 9.

Título III.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Exposición de motivos.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 2 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 3.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Artículo 3.2 a).- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), 5.

Artículo 4 f).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Artículo 5 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 6 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 6 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7.

Artículo 6 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7.

Artículo 6.4.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 6.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 7.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 7.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II.

Artículo 8 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 8.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7.

Artículo 8.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 8.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 8.3 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP II.

Artículo 8.3 b) (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 9.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 7.

Artículo 9 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 9.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 9.4 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 10.- Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 10 b), párrafo 2 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 10.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 10.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 10.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 11.6.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 12 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 13.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10.

Artículo 14.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 14 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 14.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 15.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.4.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.5 párrafo 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 15.6.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 16.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 11.

Artículo 16.1 b) (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 16.1 b) párrafo in fine.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 c).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 16.1 c) (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 16.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 8.

Artículo 17 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 17.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 10, 11.

Artículo 17.5 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 17.6 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 18.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Artículo 20 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 20 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 22.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 23.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Artículo 23.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 23.1 a).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 23.1 a) párrafo 3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 23.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Artículo 24.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 25.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP II.

Artículo 25.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 25.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 25.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 9.

Artículo 26.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP II.

Artículo 29.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 10, 12.

Artículo 34.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 10.

Artículo 36 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 37 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 38.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 38.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 38.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 39.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Artículo 39 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 39.1 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 51 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 51 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 53 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 53.1 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 53.2 (redactado por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 280.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Disposición adicional primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional tercera (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición adicional sexta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional sexta, apartado 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional séptima (redactado por el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 9.

Disposición adicional séptima, apartado 1 (redactado por la Ley 2/2008, de 23 de diciembre).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición adicional novena.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional undécima.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional undécima, apartado 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición adicional undécima, apartado 2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 12.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición transitoria segunda (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición transitoria tercera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Disposición transitoria tercera, apartado 2 (redactado por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición transitoria tercera, apartado 2 (redactado por el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición transitoria cuarta.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Disposición final primera.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 11.

Disposición final primera, apartado 1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 3.

Disposición final primera, apartado 3.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10.

Disposición final primera (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Disposición final primera, apartado 4 (redactado por la Ley 8/2013, de 26 de junio).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la marina mercante

En general.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 3, 4.

Artículo 4.1.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1.

Artículo 4.1 d).- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 3, 4.

Artículo 4.1 e).- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 3, 4.

Artículo 5.1 e).- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 4.

Anexo I.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 2, 4.

Anexo I, apartado 11.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 1 a 4.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público

Artículo 26.1 f).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

G) Reales Decretos-leyes

Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio. Medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios

Artículo 39.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 2.

Disposición final segunda.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 2.

Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. Desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 5.

Artículo 11.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 5.

Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero. Medidas urgentes en materia de telecomunicaciones

En general.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1 a 3, 5 a 7.

Preámbulo.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 4, 5.

Artículo 1.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 3.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1, 2, 6, 7.

Artículo 5.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1, 2, 6, 7.

Disposición final segunda.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 6.

Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo. Medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica

Artículo 12.- Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), f. 3.

Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril. Adopción de determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 5.

Artículo 4.3.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 5.

Disposición transitoria cuarta.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 5.

Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre. Creación del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local

En general.- Autos [251/2014](#AUTO_2014_251), f. 2; [252/2014](#AUTO_2014_252), f. 2.

Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de marzo. Racionalización del gasto farmacéutico con cargo al sistema nacional de salud

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril. Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 2, 9, VP I.

Artículo 10.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 10.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

En general.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 3, 5, 7; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 6; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 1.2.- Sentencias [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 3, 4; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 4.

Artículo 14.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Artículo 14.2.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 3, 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 1 a 4, 6, VP.

Artículo 14.2 (redactado por el Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Artículo 14.2 (redactado por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 6.

Artículo 14.2 párrafo 2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Disposición adicional novena.- Sentencias [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 3 a 5; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1, 2, 4, 5.

Auto [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 2.

Disposición final primera.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 4.

Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio. Órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros

Artículo 3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 3, 12.

Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre. Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre. Medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico

Disposición adicional primera.- Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Disposición transitoria segunda.- Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), ff. 1, 2.

Disposición final primera.- Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero. Medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas

Disposición final tercera.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio. Medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva

En general.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6.

Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Medidas de apoyo a deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas de entidades locales, fomento de la actividad empresarial y simplificación administrativa

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 1.

Artículo 24.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 25.1.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 25.2.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Artículo 25.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto. Medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 6.

Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre. Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Disposición adicional decimocuarta.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 7.

Disposición adicional decimocuarta (redactada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre).- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 2.

Disposición final novena.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2.

Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero. Suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo. Se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista

Artículo 2, apartado 32.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. Medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 6.

Artículo 4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

Artículo 2.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 3.

Artículo 2.1.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 1.

Artículo 2.2.2.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 1.

Artículo 6.- Auto [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 1.

Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre. Mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 4, 5.

Artículo 8.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 5.

Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero. Medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 4, 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 6.

Artículo 1.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 6.

Artículo 2.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 6.

Artículo 2 apartado 1.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 10.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 2.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 3.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 2 apartado 4.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 2 apartado 5.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 6.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Artículo 2 apartado 7.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 8.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 2 apartado 9.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Artículo 3.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 6.

Disposición adicional única.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 1, 2, 6.

Disposición transitoria tercera.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero. Modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita

En general.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3.

Artículo 1.6.- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 1.7.- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 1.8.- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Artículo 1.9.- Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 1.

Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio. Adopta medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Disposición final segunda.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto. Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social

Artículo 9.5.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4.

Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre. Medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores

Artículo 2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero. Reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas

Artículo 11.3.- Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 1, 2; [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 1.

Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre. Medidas urgentes en materia concursal

En general.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

Disposición transitoria cuarta.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 3.

Disposición final tercera.- Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 2.

H) Reales Decretos y otras disposiciones generales del Estado

Real decreto de 26 de enero de 1834. Establece la demarcación judicial uniformándola con la administrativa

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 16 de julio de 1980. Enseñanza de la religión y moral católicas en los centros docentes de educación preescolar y educación general básica

Artículo 11.2.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales

En general.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Artículo 54.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 4.

Artículo 54.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 5, 6.

Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo. Definición de los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos

En general.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre. Regulación del plan nacional de formación e inserción profesional

En general.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Artículo 26.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Artículo 26.2 c).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre. Traspaso a la Comunidad Foral de Navarra de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Real Decreto 419/1991, de 27 de marzo. Regula la distribución de la recaudación y premios en las apuestas deportivas del Estado y otros juegos gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado

En general.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Real Decreto 1371/1992, de 13 de noviembre. Traspaso de funciones y servicios de la gestión de la Formación Profesional Ocupacional a la Generalidad Valenciana

En general.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Anexo, apartado b.1 a).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Anexo, apartado b.2.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Anexo, apartado b.6.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Anexo, apartado c.8.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo. Plan nacional de formación e inserción profesional

Artículo 17.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero. Reglamento penitenciario

Artículo 46.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 47.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 202.- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Artículo 203.- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Artículo 204.- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Artículo 205.- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Artículo 206.- Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Real Decreto 254/1997, de 21 febrero. Subvenciones para residentes en Canarias

Exposición de motivos.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de medios personales al servicio de la Administración de justicia

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo. Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de justicia

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Real Decreto 2069/1999, de 30 de diciembre. Aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial loterías y apuestas del Estado

Artículo 3.1.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 5.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 5.bis.- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto. Sistemas de indemnización de los inversores

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 8.

Real Decreto 191/2002, de 15 de febrero. Declara zona de interés para la defensa nacional el asentamiento de la estación de vigilancia aérea número 14 del Ejército del Aire y el acceso a la misma

En general.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 1.

Artículo 1.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 2.3.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo. Normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I.

Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto. Subsistema de formación profesional continua

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 5.

Artículo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 4.

Artículo 2 g).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Orden TAS/2782/2004, de 30 de julio. Establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua

En general.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 5.

Real Decreto 9/2005, de 14 de enero. Establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados

En general.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 1, 3.

Disposición adicional única.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Disposición adicional única, párrafo 2.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 4.

Orden TAS/397/2006, de 8 de febrero. Modifica la Orden TAS/500/2004, de 13 de febrero, que regula la financiación de las acciones de formación continua en las empresas, incluidos los permisos individuales de formación, en desarrollo del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua

En general.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo. Regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional

En general.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12.

Exposición de motivos.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 10.

Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre. Cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud y el procedimiento para su actualización

Anexo V.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 6.

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Regula el subsistema de formación profesional para el empleo

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1 a 5, 7, VP; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 2, 6, 9; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 3 a 6, 8, 11; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 2.

Exposición de motivos.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 9.

Preámbulo.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 3.

Artículo 1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 4; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 4.

Artículo 2.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 4.

Artículo 3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5.

Artículo 3 (redactado por el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2.

Artículo 3 b).- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 3 d).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 3 f).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 5.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 7.

Artículo 5.1 b).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 6.

Artículo 5.1 b) (redactado por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2.

Artículo 5.3.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 7, VP.

Artículo 5.3 (redactado por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2.

Artículo 5.3 a).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 6.- Sentencias [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 5, 12, VP; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 5.

Artículo 6.1 párrafo 1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 10.

Artículo 6.1 párrafo 2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 6.4.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 7, VP; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 6.4 párrafo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 8.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 8.1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 8.2.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 8.4.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 5, 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 4; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 9.1.a.1.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Artículo 15.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 5.

Artículo 15.5.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 16.3.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 5; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 16.4.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 5; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 1.

Artículo 17.4.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 19.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 19.2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 6.

Artículo 21.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 6.

Artículo 21 párrafo 1.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 6.

Artículo 22.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 22.1 b).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 23.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5, 7; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 6; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 23.1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 6, VP; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 23.2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 5, 7.

Artículo 23.2 a).- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 23.2 c).- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 6, 7; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 11; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 23.2 d).- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 23.3.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 6, 7; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 10; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 23.3 párrafo 3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 23.3 párrafo in fine.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 24.- Sentencia [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 24.1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 1.

Artículo 24.1 párrafo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 24.1 párrafo 1 inciso in fine.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 24.1 párrafo 2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 24.1 párrafo 3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 24.2.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 24.2 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Artículo 24.3.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 2, 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 9; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 24.3 (redactado por la Ley 3/2012, de 6 de julio).- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Artículo 25.4.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 25.4 párrafo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 25.4 párrafo 2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 25.5.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 6.

Artículo 27.6.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 28.5.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 30.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 30.1.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 7.

Artículo 30.1 párrafo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 30.1 párrafo 2.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5.

Artículo 30.1 párrafo 3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 30.2 párrafo 1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Artículo 30.2 párrafo 2.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 7; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 30.3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 32.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 1.

Artículo 32.3.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 7, 8.

Artículo 32.4.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 6.

Artículo 33.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 33.1.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 33.2 d).- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 8.

Artículo 33.3.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 6.

Artículo 34.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 8; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 35.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 5; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 8; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3.

Artículo 35.1 a).- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 5.

Artículo 35.1 c).- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 5; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 35.1 párrafo 1 inciso in fine.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8.

Artículo 36.3.- Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 9; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Artículo 37.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 9.

Artículo 38.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 1, 9.

Disposición adicional primera.- Sentencias [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), VP; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 5.

Disposición final segunda.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 4.

Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo. Regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia

En general.- Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 2.

Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. Regulación de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 6.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Real Decreto 696/2007, de 1 de junio. Regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

En general.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio. Establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), ff. 1, 3.

Artículo 3.1.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 3.2.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 3.3.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 3.6.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 7.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 9.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 11.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 13.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 15 (redactado por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre).- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 16.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 17.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 18.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 19.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 21.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 24.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 27.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo 29.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición adicional cuarta.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición adicional quinta.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición final segunda.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre. Aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales

Disposición adicional única, apartado 2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. Aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal

Artículo 7.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 8.

Artículo 12.3.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero. Recursos propios de las entidades financieras

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), VP.

Artículo 26.7.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Disposición final cuarta.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Orden EHA/564/2008, de 28 de febrero. Modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo. Desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación

En general.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3, 12.

Artículo 1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 4.

Artículo 3.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 2, 5, 9.

Artículo 3.1 párrafo 1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Artículo 3.4.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 11.

Artículo 5.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 6, VP.

Artículo 6.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 7, VP.

Artículo 12.2.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 8.

Artículo 17.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 9.

Artículo 21.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 10.

Artículo 22.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 11.

Artículo 26.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12.

Artículo 26.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 12, VP.

Artículo 26.5.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12, VP.

Artículo 27.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12.

Artículo 27.1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 12, VP.

Artículo 27.3.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 1, 12, VP.

Anexo I.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 8.

Anexo III.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 12.

Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre. Retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Orden ARM/2876/2008, de 2 de octubre. Establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en realización con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático

Base 1.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 2, 4, 5.

Base 13.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

Base 2.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 2, 5.

Base 3.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

Base 4.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

En general.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 1, 2, 4, 7.

Base 5.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

Base 6.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

Preámbulo.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4.

Base 7.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 2, 5.

Base 8.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 5.

Orden ARM/3020/2008, de 22 de octubre. Convoca la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio, para la realización de actividades relativas a los programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y el cambio climático

En general.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 1, 2, 6, 7.

Orden ARM/1593/2009, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, de 5 de junio. Bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones, para fines de interés social de carácter medioambiental

En general.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 2 a 4, 7.

Preámbulo.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 2.

Disposición derogatoria.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 2.

Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 15 de julio. Reforma el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

En general.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Real Decreto 1787/2010, de 29 de diciembre. Nombra Magistrado del Tribunal Constitucional a don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel

En general.- Auto [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3.

Real Decreto 775/2011, de 3 de junio. Aprueba el reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales

En general.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 8.

Capítulo III.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Capítulo IV.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Artículo 4.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1, 3, VP.

Artículo 6.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1 a 3, VP.

Artículo 6.1 a).- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 6.1 c).- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 6.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 6.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 7.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Artículo 7.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3, VP.

Artículo 7.4.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1, 3, VP.

Artículo 9.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Artículo 13.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1 a 3.

Artículo 13 párrafo 2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 16.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1 a 3.

Artículo 17.1.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Artículo 17.4.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Artículo 18.1.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1, 3.

Artículo 18.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Artículo 19.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), ff. 1, 3.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre. Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo

Artículo 12.1 b).- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre. Reestructura los departamentos ministeriales

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. Establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero. Desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero. Desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto. Modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación

En general.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2.

Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre. Regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

Artículo 2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 8.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 16.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 22.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 24.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre. Modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), ff. 1 a 3.

Artículo único.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo único, apartado 1.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Artículo único, apartado 2.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición adicional única.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Disposición final única.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre. Desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual

En general.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 2.

Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre. Desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo. Modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación

En general.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2.

Real Decreto 421/2013, de 12 de junio. Se nombra Magistrado del Tribunal Constitucional a don Pedro José González-Trevijano Sánchez

En general.- Auto [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 3.

Real Decreto 515/2013, de 5 de julio. Regula los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Orden ESS/106/2014, de 31 de enero. Desarrolla las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014

Artículo 37.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 3.

Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo. Modifica el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio

Articulo 17.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 20.2.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Artículo 20.3.- Sentencia [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 2.

Real Decreto 177/2014, de 21 de marzo. Regula el sistema de precios de referencia y de agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, y determinados sistemas de información en materia de financiación y precios de los medicamentos y productos sanitarios

Artículo 8.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 10.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), VP.

Artículo 11.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), VP.

Orden ECC/493/2014, de 27 de marzo. Modifica la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española

Preámbulo.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Real Decreto 413/2014, de 6 de junio. Regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos

En general.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Artículo 43.- Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

I) Legislación preconstitucional

Código de las Siete Partidas, 1265

Partida 2.15.2.- Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Leyes de Toro, 1505. Ley 41 referente al Derecho nobiliario

En general.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 3.

Decretos de nueva planta, 1707-1716

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Decreto de 9 de octubre de 1812. Regula las Audiencias. Jueces letrados de partido. Alcaldes y Administraciones de primera instancia.

Artículo 3.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 12.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 22.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Ley de 27 de septiembre/11 de octubre de 1820. Suprime todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquiera otra especie de vinculaciones

Artículo 13.- Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Real Decreto de 26 de septiembre de 1835. Reglamento provisional para la Administración de justicia

Artículo 56.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Ley de 25 de octubre de 1839. Fueros navarros

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Real Decreto de 16 de noviembre de 1839. Para que las provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa procedan desde luego a la reunión de sus juntas generales y nombramiento de sus respectivas diputaciones

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Ley de 16 de agosto de 1841. Organiza la Administración general de Navarra

En general.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 3.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 4.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Real Decreto de 3 de febrero de 1881. Ley de enjuiciamiento civil

En general.- Auto [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Artículo 14.- Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3.

Artículo 19.1.- Autos [199/2014](#AUTO_2014_199), f. único; [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Artículo 20.2.- Autos [199/2014](#AUTO_2014_199), f. único; [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Artículo 20.3.- Autos [199/2014](#AUTO_2014_199), f. único; [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Artículo 22.- Auto [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2.

Artículo 260.2.- Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Ley de enjuiciamiento criminal

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 5.

Artículo 282.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 2.

Artículo 292.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 2.

Artículo 297.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2, 3.

Artículo 494.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 497.1.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 497.2.- Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Artículo 579.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 579.2.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 6, 7.

Artículo 637.1.- Auto [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 4.

Artículo 641.1.- Auto [298/2014](#AUTO_2014_298), ff. 2, 4.

Artículos 688 a 689.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 3.

Artículos 696 a 697.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 3.

Artículo 714.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Artículo 730.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2, 4.

Artículo 741.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 4; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Artículo 742.- Auto [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 3.

Artículo 794.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Artículo 846 bis d).- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 4.

Artículo 846 bis d) párrafo 2.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 2.

Artículo 846 bis d) párrafo 3.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 2.

Artículo 985.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Real Decreto de 24 de julio de 1889. Código civil

En general.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 5.

Artículo 5.1.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 3.

Artículo 6.3.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 40.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Artículo 44.- Sentencia [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 5.

Artículo 45.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 4.

Artículo 49.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 5.

Artículo 93.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 94.- Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 1, 4.

Artículo 142.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 146.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 148.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 3.

Artículo 148.1.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), ff. 1, 3, 4, VP.

Artículo 151.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 154.1.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), ff. 3, 4.

Artículo 160.- Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 1, 4.

Artículo 348.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 1041.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 1253.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 7.

Artículo 1255.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 1445.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

Artículo 1447.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

Artículo 1449.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

Artículo 1814.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Artículo 1894.- Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925. Bases para la aplicación del Estatuto Municipal de Navarra

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), VP.

Decreto de 8 de febrero de 1946. Texto refundido de la Ley hipotecaria

Artículo 3.1 b).- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 1.

Artículo 3.2.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 1.

Artículo 9.5.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 1.

Ley de 4 de mayo de 1948. Concesión de Títulos y Grandezas; deroga Decreto de 1 de junio de 1931 y Ley de 30 de diciembre de 1931

En general.- Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 3.

Artículo 1.- Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Ley de 16 de diciembre de 1954. Expropiación forzosa

Artículo 36.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Artículo 51.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Artículo 51 párrafo 2.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Artículo 51 párrafo 3.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Artículo 52.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6.

Artículo 52.6.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Ley de 12 de mayo de 1956. Régimen del suelo y ordenación urbana

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Ley 48/1960, de 21 de julio. Navegación aérea

Artículo 51.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Disposición adicional única (redactada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre).- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Decreto-ley 22/1962, de 14 junio. Subvención a líneas de Canarias, Ifni y Sahara español

En general.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Ley 230/1963, de 28 de diciembre. General tributaria

Artículo 130 (redactado por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre).- Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre. Texto refundido del Código penal conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre

Artículo 58.1.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 4, 5.

Artículo 58.1 (redactado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre).- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Artículo 70.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 1.

Artículo 70.2.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 2.

Artículo 75.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Artículo 76.- Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 4, 5.

Ley 2/1974, de 13 de febrero. Colegios profesionales

En general.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 3.

Artículo 1.3.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 1, 3.

Artículo 3.2.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 1, 2.

Artículo 3.2 (redactado por el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio).- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 2.

Artículo 3.2 (redactado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre).- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 3.

Artículo 3.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 6.

Ley 8/1975, de 12 de marzo. Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional

En general.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo. Normativa sobre relaciones de trabajo

Artículo 25 b).- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Artículo 26.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo. Normas electorales

En general.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 4.2 a).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 6.

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Reglamento de gestión urbanística

Artículo 137.3.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

J) Comunidades y Ciudades Autónomas

J.1) Andalucía

J.1.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 46.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 55.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 4.

Artículo 55.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 105.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4.

Artículo 118.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 147.1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

J.1.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Andalucía 1/1986, de 2 de enero. Electoral de Andalucía

Artículo 4, apartados 2 a 4.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 6.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 6.2 c) (redactado por la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1, 2, 4.

Artículo 6.3.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 7.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Ley del Parlamento de Andalucía 6/2006, de 24 de octubre. Del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Artículo 12.1 g).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 16.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Ley del Parlamento de Andalucía 22/2007, de 18 de diciembre. Farmacia de Andalucía

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 5 a 7.

Exposición de motivos.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 2 g).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7.

Artículo 13.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 4.

Artículo 13.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.4.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.5.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.6.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 13.7.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Artículo 23.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 6.

Artículo 23.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 8.

Artículo 33.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1, 2.

Artículo 40.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 40 b).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 6.

Artículo 40.1 a).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 40.1 a) párrafo in fine, inciso 1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 1.

Artículo 41.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 41.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 41.1 c) párrafo 2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 41.1 c) párrafo in fine, inciso in fine.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 41.2.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 41.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Artículo 47.1.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1 a 3.

Artículo 47.3.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 1 a 3.

Artículo 72.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 74 d).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 75.1 m).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 75.1 s).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 76 f).- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 77.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre. Modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos

En general.- Sentenc2ia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 5, 6.

Artículo 1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1, 2.

Artículo 4.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 5.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 6.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Disposición final segunda.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

J.1.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 29 de septiembre de 2005

Artículo 8.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Artículo 16.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Artículo 17.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

J.2) Aragón

J.2.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

Título VI.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 8.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 4.

Artículo 71.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 71.5.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 82.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1, 3.

Artículo 82.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 2, 3.

J.2.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes de Aragón 3/2009, de 17 de junio. Urbanismo

Artículo 150.6.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre. Concejos Abiertos

Artículo 3 a).- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3.

Artículo 8.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3, 5, 6.

Artículo 16.1 in fine.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 6.

Artículo 16.2.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3, 6.

Artículo 16.4.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 6.

Artículo 17.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3.

Disposición adicional primera.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3.

Disposición transitoria única.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 1 a 3.

Ley de las Cortes de Aragón 5/2011, de 10 de marzo. Patrimonio de Aragón

Disposición adicional sexta.- Auto [201/2014](#AUTO_2014_201).

J.3) Baleares

J.3.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

En general.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 3.

Artículo 63.2.- Auto [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 4.

J.3.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/2007, de 27 de diciembre. Medidas tributarias y económico-administrativas

Disposición transitoria tercera.- Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 3.

J.4) Canarias

J.4.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía de Canarias

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 1.

Artículo 2.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1.

Artículo 4.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Artículo 8.2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 8.2 párrafo 2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 23.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 23.5.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Artículo 30.22.- Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), ff. 1, 3.

Artículo 30.26.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1.

Artículo 32.9.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1.

Artículo 34.1.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Artículo 40.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 1.

Artículo 46.- Sentencias [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 2, 3; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), ff. 2, 3.

Artículo 46.1.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Artículo 46.2.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Artículo 46.3.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Artículo 46.4.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Artículo 49.- Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Artículo 61.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 61.1 b).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Artículo 61.1 c).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

J.4.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de julio. Coordinación de policías locales

En general.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 2.

Ley del Parlamento de Canarias 9/2007, de 13 de abril. Sistema canario de seguridad y emergencias y de modificación de la Ley del Parlamento de Canarias 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias.

Disposición transitoria, apartado 5 (redactada por la Ley del Parlamento de Canarias 9/2009, de 16 de julio).- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 2, 4.

Ley del Parlamento de Canarias 9/2009, de 16 de julio, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del cuerpo general de la policía Canaria.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 2.

Ley del Parlamento de Canarias 7/2010, de 15 de julio. Modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010.

En general.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 3.

Artículo único.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 3.

Artículo único, apartado 2, párrafo 2.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 2.

Ley del Parlamento de Canarias 11/2010, de 30 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011

Artículo 41.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 3.

Artículo 41.1.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 1, 3 a 5.

Auto [295/2014](#AUTO_2014_295), ff. 1, 2.

Artículo 44.1.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), ff. 2, 3.

Ley del Parlamento de Canarias 44/2010, de 30 de diciembre. Aguas canarias

En general.- Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), ff. 1 a 3.

Ley del Parlamento de Canarias 10/2012, de 29 de diciembre. Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013

Disposición adicional cuadragésima tercera.- Autos [188/2014](#AUTO_2014_188), f. único; [189/2014](#AUTO_2014_189), f. único; [190/2014](#AUTO_2014_190), f. único; [191/2014](#AUTO_2014_191), f. único; [192/2014](#AUTO_2014_192), f. único; [193/2014](#AUTO_2014_193), f. único; [194/2014](#AUTO_2014_194), f. único; [195/2014](#AUTO_2014_195), f. único.

J.5) Cantabria

J.5.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010

Artículo 27.4 (redactado por la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2010, de 6 de julio).- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Ley del Parlamento de Cantabria 5/2010, de 6 de julio. Modificación parcial de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010

Artículo 2.5.- Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril. Regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional

En general.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2, 4.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Artículo 1.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 1.

Artículo 3.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Disposición transitoria única.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

J.6) Castilla-La Mancha

J.6.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

Preámbulo.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1.

Artículo 9.2 a).- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3.

Artículo 10.2.- Sentencias [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 7; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Artículo 10.2, párrafo segundo.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 1, 4.

Artículo 32.2.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 3; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Artículo 32.7.- Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 3; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencia [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Auto [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único.

Preámbulo.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1.

Artículo único.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 1, 2, 4, 5, 7.

Disposición derogatoria.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1.

Disposición final.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1.

J.6.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 5/1986, de 23 de diciembre. Electoral de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 4.

Artículo 16 (redactado por la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2012, de 17 de mayo).- Sentencia [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), ff. 1, 2.

Artículo 17 a).- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 7.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/1996, de 26 de diciembre. Ordenación del servicio farmacéutico

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/1999, de 26 de mayo. Conservación de la naturaleza

Artículo 41.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 12/2007, de 8 de noviembre. Adecuación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre. Electoral de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 7.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo. Declaración de Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara

Anejo 2.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Anejo 2 apartado 2.2.4 inciso 29.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 13.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 23.- Sentencias [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 1.

Anejo 2, apartado 2.1.4 inciso 9.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 27.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 30.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 31.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

En general.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Anejo 2, apartado 2.2.4 inciso 36.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), ff. 1, 2.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo. Declaración de Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona

En general.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3, 4, 6.

Anejo 1.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Anejo 2.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Anejo 2, apartado 2.1 inciso 9.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7.

En general.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 1.

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 1.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 2, 4, 6.

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 21.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 2, 7.

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 5.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 2, 4, 6.

Exposición de motivos.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 2, 4.

Anejo 2, apartado 2.5.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 1.

Anejo 2, apartado 2.5 inciso 6.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 1, 2, 4, 6.

Artículo 3.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 2, 4.

Artículo 4.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2012, de 17 de mayo. Adecuación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencias [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 4; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), ff. 1, 2.

Artículo único.- Sentencia [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 1.

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2014, de 21 de julio. Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha

En general.- Sentencias [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 4; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

J.6.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Decreto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 214/2010, de 28 de septiembre. Aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, se inicia el procedimiento de declaración del Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, y se declara el monumento natural del volcán del Alhorín y la reserva fluvial del río Guadalmez

En general.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 2, 4.

Anejo I, apartado 2.3.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Anejo II.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Anejo V.I.- Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 2.

Decreto de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 215/2010, de 28 de septiembre. Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara

En general.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Capítulo 5.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Capítulo 5, apartado 5.1.4.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Capítulo 5, apartado 5.2.4.- Sentencia [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

J.7) Castilla y León

J.7.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Artículo 11.4 inciso in fine.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Artículo 36.10.- Sentencia [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3.

Artículo 70.1.3.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Artículo 82.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Artículo 83.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

Artículo 84.- Sentencia [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1.

J.7.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes de Castilla y León 10/1998, de 5 de diciembre. Ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León

En general.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Artículo 6.3.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Artículo 20.2.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 5.

Artículo 24.6.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 5.

Ley de las Cortes de Castilla y León 3/2009, de 6 de abril. Montes de Castilla y León

Artículo 92.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 5.

Artículo 92.2.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 5.

Artículo 92.3.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 5.

Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo. Declaración de proyecto regional del "complejo de ocio y aventura meseta-ski"

En general.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1, 3, 5.

Autos [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Artículo único.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1, 2.

Auto [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Disposición adicional única.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Disposición final primera.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Disposición final segunda.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

Anexo I.- Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 1.

J.8) Cataluña

J.8.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Estatuto de Autonomía de Cataluña

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 2.

Artículo 48.1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 2; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 6; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 103.1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 112.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 114.5.- Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 3.

Artículo 125.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), VP.

Artículo 125.4.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 5; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1.

Artículo 131.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 5; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1.

Artículo 131.4.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5, 6, VP.

Artículo 134.4.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 5.

Artículo 144.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 7.

Artículo 144.1.- Sentencias [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4, VP.

Artículo 160.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 160.1.- Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 3.

Artículo 170.1.- Sentencia [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 3.

Artículo 172.- Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1, 5, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1.

Artículo 172.1.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 5.

Artículo 172.2.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 5.

Artículo 172.3.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 5.

Artículo 172.4.- Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 5.

Artículo 218.5.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

J.8.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Cataluña 9/1994, de 29 de junio. Reforma de la legislación relativa a la función pública de la Generalidad de Cataluña

Artículo 100.1 a).- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 2, 6.

Ley del Parlamento de Cataluña 25/1998, de 31 diciembre. Medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro.

En general.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2.

Artículo 28.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 2.

Ley del Parlamento de Cataluña 16/2002, de 28 de junio. Protección contra la contaminación acústica

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 4, 6 a 8.

Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña

Artículo 100.1.- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 1.

Artículo 100.1 a).- Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 1, 2, 6.

Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre. Consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

En general.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 3, 4.

J.8.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Decreto de la Generalidad de Cataluña 176/2009, de 10 de noviembre. Aprueba el reglamento de protección contra la contaminación acústica de Cataluña

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

J.9) Extremadura

J.9.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre. Normas reguladoras de ordenación del territorio-suelo

Artículo 127.4.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

J.10) Galicia

J.10.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Estatuto de Autonomía de Galicia

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Artículo 30.1.5.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 5, 10, 11.

Artículo 33.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 4.

Artículo 42.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Artículo 44.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1.

J.10.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de Galicia 8/1985, de 13 de agosto. Elecciones al Parlamento de Galicia

Artículo 4.2 c).- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 6.

Artículo 6.1.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 6.

Decreto Legislativo de la Junta de Galicia 1/2005, de 10 de marzo. Texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorro de Galicia

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 3.

Artículo 15 c) (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 17.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 23.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 23 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 23 apartado 4.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 26.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 27.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 28.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 5.

Artículo 31 a) (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 7.

Artículo 32.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 32 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 35.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 35.3 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), VP.

Artículo 35.3 párrafo primero.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 37.3 párrafo primero (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 9.

Artículo 52.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 8.

Artículo 65.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 4.

Artículo 74.3 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 10.

Artículo 74.4 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 10.

Artículo 75.1 párrafo 2 (redactado por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre).- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 11.

Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio. Derecho civil de Galicia.

En general.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Disposición adicional tercera.- Sentencia [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Disposición adicional tercera (redactada por la Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de julio).- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Ley del Parlamento de Galicia 10/2007, de 28 de junio. Reforma la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia

En general.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Exposición de motivos.- Sentencia [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 1.

Artículo único.- Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 1; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 1.

Ley del Parlamento de Galicia 10/2009, de 30 de diciembre. Modifica el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de marzo, de cajas de ahorros de Galicia.

Artículo 2 apartado 10.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 7.

Artículo 2 apartado 11.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 8.

Artículo 2 apartado 13.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 4, VP.

Artículo 2 apartado 15.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 9.

Artículo 2 apartado 3.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 4.

Artículo 2 apartado 5.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 5.

Artículo 2 apartado 7.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 6.

Artículo 3 apartado 4.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 10, 11.

Artículo 3 apartado 5.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 1.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 1.

Disposición transitoria primera apartado 1.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Disposición transitoria segunda.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 12.

Disposición transitoria sexta.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 3.

Ley del Parlamento de Galicia 6/2010, de 29 de septiembre. Incluye una disposición transitoria sexta en la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 3.

Ley del Parlamento de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre. Racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 6, VP.

Preámbulo.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2.

Artículo 1.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 1.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 5, VP.

Artículo 1.3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2, VP.

Artículo 1.4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 1.5.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2, 6, VP.

Artículo 3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2.

Artículo 3.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 3.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 3.3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2, VP.

Artículo 3.4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 3.5.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 3.6.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2.

Artículo 4.1.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 4.2.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Artículo 4.3.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2, VP.

Artículo 4.4.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Disposición adicional primera.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2.

Disposición adicional segunda.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2.

Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, de 29 de junio. Vivienda

Disposición adicional sexta.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1 a 3.

Auto [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único.

Disposición adicional sexta, apartado 1.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Disposición adicional sexta, apartado 1 párrafo 1.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 4.

Disposición adicional sexta, apartado 2.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Auto [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único.

Disposición adicional sexta, apartado 7.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 3.

Disposición adicional sexta, apartado 8.- Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), ff. 1, 3.

Disposición adicional séptima.- Auto [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único.

Ley del Parlamento de Galicia 3/2013, de 20 de mayo. Impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones de Galicia.

Título V.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), ff. 1, 5.

Artículo 1.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 2.2 b).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 2.2 c).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 2.2 d).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 5.3.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 5.5.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 5.6.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 5.7.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 6.2.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 7.2.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 8.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 12.2.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 12.3.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 12.4.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 13.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 14.1 a).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 14.1 b).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 14.1 c).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 14.2.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 a).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 b).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 d).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 f).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 g).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.2 h).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 15.3.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 17.1.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 17.2.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 18.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 19.2 a).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Artículo 19.2 c).- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Disposición adicional primera.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Disposición transitoria primera.- Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

J.11) La Rioja

J.11.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento de La Rioja 1/2003, de 3 de marzo. Administración Local de La Rioja

En general.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 1, 6.

Artículo 13.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 6.

Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 10 de marzo. Aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela

En general.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 1 a 3, 6, 7.

Artículo único.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Ley del Parlamento de La Rioja 7/2013, de 21 de junio. Regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de la técnica de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional

En general.- Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), ff. 1, 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2, 4.

Exposición de motivos.- Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

J.12) Madrid

J.12.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4; [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 4.

Artículo 16.2.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 5, 8; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 4; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 4, 5.

Artículo 26.1.11.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1, 2.

Artículo 26.1.19.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 2, 4, 13.

Artículo 27.10.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 1, 2.

Artículo 28.1.1.12.- Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3, 5.

Artículo 28.1.12.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 1, 3.

Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 2.

J.12.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea de Madrid 2/1995, de 8 de marzo. Subvenciones de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7.

Ley de la Asamblea de Madrid 11/1998, de 9 de julio. Protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid

Artículo 16.- Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 6.

Ley de la Asamblea de Madrid 4/2003, de 11 de marzo. Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 6.

Artículo 6.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 6.

Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio. Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid

En general.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 4.

Artículo 2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 6.

Artículo 2.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 5, 6.

Artículo 3.1 a).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 11.

Artículo 3.1 b).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 8, 13.

Artículo 3.1 c).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 8, 13.

Artículo 3.1 d).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 11.

Artículo 3.1 e).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 8, 13.

Artículo 3.1 g).- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 7, 8, 13.

Artículo 4.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 7.

Artículo 4.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 7.

Artículo 8.5.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 5, 6.

Artículo 19.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 19.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 8.

Artículo 23.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 9.

Artículo 23.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 10.

Artículo 24.2 a) in fine.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 11.

Artículo 24.5.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 12.

Artículo 26.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 13.

Artículo 26.1 inciso 1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 13.

Artículo 26.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 26.3.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 8.

Artículo 27.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 1, 13, 14.

Artículo 28.1.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 7.

Artículo 28.2.- Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 7.

J.12.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 18 de febrero de 1984

Artículo 18.- Sentencia [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 4.

Artículo 49.1 c).- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 5 a 7; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 70.1 c).- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 70.1 e).- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 70.2.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 191.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 8; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 4.

Artículo 192.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 8; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 4.

Artículo 199.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5.

Artículo 200.2.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5.

Artículo 200.2 b).- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5.

Artículo 200.2 c).- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5.

Artículo 205.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 5.

Artículo 206.- Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 5.

Artículo 208.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 208.1.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 209.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 209.1.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Artículo 211.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 24 de septiembre y de 12 de octubre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 3, 4, 10.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 1 y de 29 de octubre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 y desestimación de la reconsideración.

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 6.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 8 de octubre y de 5 de noviembre de 2012. Inadmisión de la interpelación 20-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 9.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 22 de octubre y 19 de noviembre de 2012. Inadmisión de la pregunta parlamentaria 697-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 8.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 12 de noviembre y de 3 de diciembre de 2012. Inadmisión de la proposición no de ley 104-2012 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 1, 7.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013 y de 26 de febrero de 2013. Inadmisión de las interpelaciones 7/13, 8/13, 10/13 y 11/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 5, 6.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013 y de 26 de febrero de 2013. Inadmisión de las preguntas de respuesta oral ante el Pleno 95/13, 97/13, 98/13, 99/13, 100/13, 101/13, 102/13, 104/13, 106/13 y 115/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 5, 6.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2013 y de 25 de marzo de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 216/13, 218/13, 220/13 y 221/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de marzo de 2013 y de 25 de marzo de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 215/13, 217/13, 219/13, 224/13, 238/13, 239/13 y 260/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 19 de marzo de 2013 y de 15 de abril de 2013. Inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia 299/13 y 300/13, y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de abril de 2013 y de 22 de abril de 2013. Inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia 417/13 y desestimación de la reconsideración

En general.- Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 6.

J.13) Murcia

J.13.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio. Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia

Artículo 40.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Artículo 42.- Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

J.13.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/2004, de 28 de diciembre. Organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Disposición adicional segunda.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5.

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 9/2004, de 29 de diciembre. Creación de la Empresa Pública Regional Radio Televisión de la Región de Murcia

Artículo 14.1.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 4.

artículo 25.2.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 4.

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 14/2009, de 23 de diciembre. Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010

En general.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Artículo 1 c).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5.

Artículo 23.3.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 3.

Artículo 25.2 B) (redactado por la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2010, de 28 de junio).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 3, 5.

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2010, de 28 de junio. Modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010

Artículo 1.3.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 1 a 3, 5.

Artículo 25.2 b).- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 3, 5.

Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2012, de 5 de diciembre. Modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre. Creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia.

En general.- Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 4.

J.13.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 29 de diciembre de 2009. Suspende la ejecución de los acuerdos Administración-Organizaciones Sindicales relativos a las retribuciones asociadas a la carrera profesional del personal

En general.- Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 1.

J.14) Navarra

J.14.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. Reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra

En general.- Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 2.- Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 2.1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 2.2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 39.1 a).- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Artículo 45.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 46.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 6, VP.

Artículo 49.1 b).- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1, 3.

Artículo 53.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 3, 5.

Artículo 60.1.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2, 3.

Artículo 64.- Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 3; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 6.

Artículo 64.1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Disposición transitoria cuarta.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

J.14.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1990, de 2 julio. Administración local

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 61.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 259.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 260.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 10/1990, de 23 de noviembre. Salud

Artículo 32.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Artículo 33.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Artículo 46.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 3.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/1991, de 16 de marzo. Reguladora del proceso electoral en los Concejos de Navarra

En general.- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 1.- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 1.4.- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 15.- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 15.3.- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 2, 5.

Artículo 15.3 e).- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Artículo 15.3 f).- Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

Decreto Foral legislativo del Gobierno de Navarra 251/1993, de 30 de agosto. Aprueba el texto refundido del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra

Artículo 109.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Artículo 114.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Artículo 115.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Artículo 116.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Artículo 117.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1995, de 10 de marzo. Regula las haciendas locales de Navarra

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 123.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Artículo 130.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2008, de 24 de octubre. Plan de inversiones locales para el período 2009-2012

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 19/2008, de 20 de noviembre. Establece la cuantía y fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2009 a 2012

En general.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2010, de 11 de junio. Adapta a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Artículo 8.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 3.

Artículo 8.2 párrafo 1.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 1, 3, 4, 7.

Artículo 8.2 párrafo 2.- Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 7.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre. Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 2, 4 a 7, 9, VP.

Exposición de motivos.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Artículo 1.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5.

Artículo 1 b).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5.

Artículo 3.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5, 6, 8.

Artículo 3.3 b).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5.

Artículo 3.5.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Artículo 4.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5.

Artículo 4.3 a).- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5.

Artículo 5.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5, 7, 9, VP.

Artículo 6.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 1, 5, 8.

Artículo 18.1.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 1.

Anexo.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 6.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 17/2010, de 8 de noviembre. Derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 2.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/2011, de 24 de marzo. Modifica el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En general.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 4.

Artículo único, apartado 4.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Disposición adicional única.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Disposición transitoria primera.- Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 30/2013, de 15 de octubre. Prohíbe en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el uso de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional

Artículo 1.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2.

Artículo 2.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2.

Artículo 3.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2.

Disposición transitoria única.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 2.

Disposición final única.- Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), ff. 1, 4.

Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/2014, de 17 de febrero. Órganos rectores de determinadas fundaciones

En general.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), ff. 1, 4 a 6, VP I.

Preámbulo.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 5.

Disposición transitoria primera.- Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 6.

J.14.c) Decretos y otras disposiciones reglamentarias

Orden Foral 116/2011, de 3 de octubre. Crea un fichero informatizado bajo la denominación de registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia en relación con la interrupción voluntaria del embarazo

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

J.15) País Vasco

J.15.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. Estatuto de Autonomía del País Vasco

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Artículo 11.1 a).- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 3, 4.

J.15.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo. Designación de Senadores representantes de Euskadi

En general.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Ley del Parlamento Vasco 28/1983, de 25 de noviembre. Elecciones al Parlamento Vasco

Artículo 2.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Artículo 4.- Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre. Ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales

Artículo 30.1.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 1.

Artículo 30.2 inciso 1.- Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 1.

Ley del Parlamento Vasco 1/2005, de 4 de febrero. Prevención y corrección de la contaminación del suelo

En general.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 1.

Exposición de motivos.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 2.

Artículo 1.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 2, 5.

Artículo 2.2.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Artículo 2.3.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Artículo 6.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 7.1.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 7.3.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 11.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 11.1 a).- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Artículo 17.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 20.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 39.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Artículo 40.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 5.

Anexo II, epígrafe 75.22.- Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 1, 2, 4, 5.

Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio. Suelo y urbanismo

Artículo 150 h).- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

J.16) Valencia

J.16.a) Estatuto de Autonomía

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

En general.- Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Artículo 22 h).- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 5.

Artículo 51.1.1.- Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 3.

J.16.b) Leyes y disposiciones con fuerza de Ley

Ley de las Cortes Valencianas 7/2003, de 20 de marzo. Publicidad institucional de la Comunidad Valenciana

Artículo 6.- Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 5.

Artículo 7.- Sentencia [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 4.

Ley de las Cortes Valencianas 16/2005, de 30 de diciembre. Urbanística

En general.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), ff. 3, 6.

Artículo 3.1.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 14.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

Artículo 22.2.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 117.4.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

Artículo 127.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 127.2 e).- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), ff. 1, 3.

Artículo 128.4.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

Artículo 128.4 párrafo 3.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 1.

Artículo 138.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 143.2 i).- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 150.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Artículo 168.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

Artículo 168.4.- Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

J.16.d) Normas parlamentarias autonómicas

Reglamento de las Cortes Valencianas, de 18 de diciembre de 2006

Artículo 23.5.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 24.2.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 34.1.6.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 4.

Artículo 160.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 160.1.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2, 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 2, 4.

Artículo 160.2.- Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2.

Artículo 161.1.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 4.

Artículo 161.2.- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 4.

Artículo 161.3.- Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2.

Artículo 161.4 a).- Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Artículo 183.2.- Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 4.

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17327

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1, 5.

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17330

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1, 5.

Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, de 17 de abril de 2012. Inadmisión a trámite de proposición no de ley 17917

En general.- Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1, 5.

L) Tratados y acuerdos internacionales

Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979. Enseñanza y asuntos culturales, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979

En general.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 6, VP.

Artículo 3.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP.

Artículo III, párrafo 1.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Artículo III, párrafo 2.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (núm. 158), de 22 de junio de 1982. Terminación de la relación de trabajo

En general.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Artículo 2.2.- Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3.

Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Instrumento de 30 de noviembre de 1990

Artículo 3.1.- Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), f. 3.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4.

M) Unión Europea

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957

Artículo 104.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 177.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 3.

Artículo 234.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 3.

Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la Decisión (76/787 CECA, CEE, EURATOM) del Consejo Europeo, de 20 de septiembre de 1976

Artículo 5.- Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2.

Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. Tratado de la Unión Europea

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), VP.

Artículo 4.3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 7, 9.

Artículo 5.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 104 c).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 104 c) apartado 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Artículo 104 c) apartado 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (CE) nº 3605/93 del Consejo de 22 de noviembre de 1993. Relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995. Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

Artículo 8.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996. Relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Resolución del Consejo Europeo, de 17 de junio de 1997. Pacto de estabilidad y crecimiento

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (CE) núm. 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997. Relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas

Artículo 5 (redactado por el Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011).- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Reglamento (CE) núm. 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997. Relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

Artículo 11.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999. Acuerdo marco de la CES, la UNICEF y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada

Cláusula 4 apartado 4.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 1.

En general.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 3, 4, VP.

Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002

En general.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3, 4, 6 a 8.

Considerando primero.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Considerando quinto.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 1.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 1.2.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Artículo 8.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Artículo 12.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Artículo 14.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Anexo I, apartado 3.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Anexos I a V.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Anexo II.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Anexo III.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Anexo VI.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006. Acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio

En general.- Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), VP.

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007 (versión consolidada)

Artículo 7.- Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007. Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

Artículo 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 2.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Artículo 3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 7.

Artículo 126.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

Artículo 126.7.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 126.9.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 126.11.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Artículo 126.14.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Anejo 12.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2, 4, 7.

Artículo 5.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 267.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 1, VP.

Protocolo 12, artículo 1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Protocolo 12, artículo 3.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7, 9.

Artículo 126.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 7, 9.

Artículo 126.2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 9.

Artículo 288.- Sentencias [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Protocolo 12, artículo 2.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9, VP.

Artículo 290.1.- Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Artículo 291.1.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3.

Artículo 349.- Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Decisión (CE) del Consejo nº 417/2009, de 27 de abril de 2009. Sobre la existencia de un déficit excesivo en España

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 9.

Directiva 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010. Modifica, en lo que respecta a la farmacovigilancia, la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Directiva 2011/62/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 8 de junio de 2011. Modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos de uso humano, en lo relativo a la prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal

En general.- Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 2.

Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. Requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011. Modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011. Ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011. Medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011. Modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011. Prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013. Reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013. Disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 2.

Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013. Relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea

En general.- Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

N) Consejo de Europa

Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificado por Instrumento de 26 de septiembre de 1979

En general.- Sentencias [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), VP; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 3.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Artículo 6.- Sentencias [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 5, 6.

Auto [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único.

Artículo 6.1.- Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Artículo 6.2.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Artículo 6.3 d).- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Artículo 7.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Artículo 8.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), f. 1.

Artículo 8.1.- Sentencias [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 2; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 8.2.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Artículo 13.- Auto [267/2014](#AUTO_2014_267), f. único.

Artículo 14.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 6.

Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Protocolo adicional, firmado en París el 20 de marzo de 1952, ratificado por Instrumento de 2 de noviembre de 1990

Artículo 1.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 6.

Carta europea de autonomía local, hecha en Estrasburgo, de 15 de octubre de 1985. Ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988

Artículo 3.- Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 5.

Código de buenas prácticas en materia electoral, de 19 de octubre de 2002, de la Comisión de Venecia

II.2.b.- Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 4.

6. ÍNDICE DE RESOLUCIONES

JUDICIALES DE OTROS TRIBUNALES

A) Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de octubre de 1979 (Airey c. Irlanda)

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de mayo de 1980 (Artico c. Italia)

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de octubre de 1982 (Piersack c. Bélgica)

En general.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 8.

§ 30.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25 de abril de 1983 (Pakelli c. Alemania)

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de febrero de 1984 (Öztürk c. Alemania)

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de agosto de 1984 (Malone c. Reino Unido)

§ 84.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de octubre de 1984 (De Cubber c. Bélgica)

En general.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 8.

§ 25.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 26.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos 10282/83, de 9 de octubre de 1985 (Englert c. Alemania)

§ 49.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos 10300/83, de 9 de octubre de 1985 (Nölkenbockhoff c. Alemania)

§ 45.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de mayo de 1989 (Hauschildt c. Dinamarca)

En general.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 8.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 1989 (Kostovski c. Holanda)

En general.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de abril de 1990 (Huvig c. Francia)

En general.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de abril de 1990 (Kruslin c. Francia)

En general.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de mayo de 1990 (Weber c. Suiza)

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de diciembre de 1990 (Delta c. Francia)

En general.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 1991 (Asch c. Austria)

En general.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de agosto de 1991 (Demicoli c. Malta)

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 6.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de octubre de 1991 (Jan-Ake Andersson c. Suecia)

En general.- Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de febrero de 1993 (Fey c. Austria)

§ 27.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 28.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 30.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de junio de 1996 (Pullar c. Reino Unido)

§ 32.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 38.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de agosto de 1996 (Ferrantelli y Santangelo c. Italia)

§ 58.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de julio de 1998 (Valenzuela Contreras c. España)

§ 59.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1998 (Castillo Algar c. España)

En general.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2.

§ 45.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 6.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de septiembre de 1999 (Buscemi c. Italia)

§§ 68, 69.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de febrero de 2000 (Fuentes Bobo c. España)

En general.- Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), VP.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de diciembre de 2000 (Wettstein c. Suiza)

§ 42.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 43.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 44.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 47.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de febrero de 2001 (Lucà c. Italia)

§ 40.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 10 de mayo de 2001 (Mata Estévez c. España)

En general.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 4; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2002 (ex-rey de Grecia y otros c. Grecia)

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de diciembre de 2002 (Hoppe c. Alemania)

En general.- Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de febrero de 2003 (Prado Bugallo c. España)

§ 30.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de abril de 2003 (Yiltas Yildiz Turistik Tesisleri A.S. c. Turquía)

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de junio de 2003 (Pescador Valero c. España)

En general.- Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 2; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 2.

§ 23.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 6.

§§ 24 a 29.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de octubre de 2003 (Federici c. Italia)

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de octubre de 2004 (Miller y otros c. Reino Unido)

En general.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de julio de 2005 (Meznaric c. Croacia)

§ 27.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 36.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de diciembre de 2005 (Kyprianou c. Chipre)

§ 119.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

§ 121.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2006 (Jussila c. Finlandia)

En general.- Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 6.

Auto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 2006 (Van der Velden c. Países Bajos, 29514/05)

§ 2.- Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 2006 (Linkov c. República Checa)

En general.- Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 3 de abril de 2007 (Copland c. Reino Unido)

§ 43.- Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de julio de 2007 (Bobek c. Polonia)

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 4 de diciembre de 2008 (S. y Marper c. Reino Unido)

En general.- Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2009 (Olujic c. Croacia)

§ 59.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP II.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de junio de 2009 (Herri Batasuna y Batasuna c. España)

En general.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de octubre de 2009 (Micallef c. Malta)

En general.- Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de diciembre de 2009 (Muñoz Díaz c. España)

En general.- Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 1, 6.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de junio de 2010 (Gäfgen c. Alemania)

§ 178.- Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de junio de 2010 (Schalk y Kopf c. Austria)

§ 108.- Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), f. 4; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2011 (Di Marco c. Italia)

§ 61.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), VP I.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de mayo de 2011 (Konstas c. Grecia)

§ 35.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

§ 36.- Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 6.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de diciembre de 2011 (Anastasakis c. Grecia)

En general.- Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 15 de mayo de 2012 (Fernández Martínez c. España)

En general.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 5.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de julio de 2012 (Szubert c. Polonia)

En general.- Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 3.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013 (del Río Prada c. España)

En general.- Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2; [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de junio de 2014 (Fernández Martínez c. España)

En general.- Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, 8, 9, VP.

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

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de diciembre de 2008 (Cartesio Oktató és Szolgáltató bt, asunto C-210/2006)

§ 90.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de abril de 2011 (Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW y Marc Janssens c. Belgische Staat (asuntos C-42/10, C-45/10 y C-57/10)

§ 43.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de julio de 2011 (Patrick Kelly c. National University of Ireland, asunto C-104/10

§ 62.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011 (Francisco Javier Rosado Santana c. Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, asunto C-177/10)

En general.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 1 a 5, VP.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2011 (Danske Svineproducenter c. Justitsministeriet, asunto C-316/10

§ 32.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de noviembre de 2012 (Elbal Moreno, asunto C-385/11)

En general.- Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), VP.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (Aziz, asunto C-415/11)

En general.- Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de julio de 2013 (Consiglio nazionale dei geologi c. Autorità garante della concorrenza e del mercato y Autorità garante della concorrenza e del mercato contra Consiglio nazionale dei geologi, asunto C-136/2012)

§ 28.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

§ 29.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

§ 30.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

§ 31.- Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 2.

C) Tribunal Supremo

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2013 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1078-2012)

Sentencia [188/2014](#SENTENCIA_2014_188) (anula).

7. ÍNDICE ANALÍTICO

A

Abogados, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1 a 7, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Abono de prisión provisional, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 1, 4.

Abstención de magistrados del Tribunal Constitucional,

Acepta, Autos [180/2014](#AUTO_2014_180), f. único; [196/2014](#AUTO_2014_196), f. único; [211/2014](#AUTO_2014_211), f. único; [212/2014](#AUTO_2014_212), f. único; [213/2014](#AUTO_2014_213), f. único; [214/2014](#AUTO_2014_214), f. único; [216/2014](#AUTO_2014_216), f. único; [218/2014](#AUTO_2014_218), f. único; [222/2014](#AUTO_2014_222), f. único; [227/2014](#AUTO_2014_227), f. único; [228/2014](#AUTO_2014_228), f. único; [241/2014](#AUTO_2014_241), f. único; [242/2014](#AUTO_2014_242), f. único; [243/2014](#AUTO_2014_243), f. único; [244/2014](#AUTO_2014_244), f. único; [245/2014](#AUTO_2014_245), f. único; [246/2014](#AUTO_2014_246), f. único; [247/2014](#AUTO_2014_247), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [249/2014](#AUTO_2014_249), f. único; [255/2014](#AUTO_2014_255), f. único; [256/2014](#AUTO_2014_256), f. único; [259/2014](#AUTO_2014_259), f. único; [260/2014](#AUTO_2014_260), f. único; [261/2014](#AUTO_2014_261), f. único; [262/2014](#AUTO_2014_262), f. único; [263/2014](#AUTO_2014_263), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único; [271/2014](#AUTO_2014_271), f. único; [272/2014](#AUTO_2014_272), f. único; [273/2014](#AUTO_2014_273), f. único; [274/2014](#AUTO_2014_274), f. único; [275/2014](#AUTO_2014_275), f. único; [276/2014](#AUTO_2014_276), f. único; [283/2014](#AUTO_2014_283), f. único; [284/2014](#AUTO_2014_284), f. único; [288/2014](#AUTO_2014_288), f. único; [289/2014](#AUTO_2014_289), f. único; [294/2014](#AUTO_2014_294), f. único; [303/2014](#AUTO_2014_303), f. único; [305/2014](#AUTO_2014_305), f. único.

Acceso a la justicia,

Respetado, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 3, 4; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 d), 5 b), VP; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 4.

Vulnerado, Sentencias [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2, 4; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 2, 4; [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 4.

Acceso a los cargos públicos de representación política, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1 a 6.

Acceso al proceso,

Vulnerado, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), ff. 2, 4.

Acceso al proceso de terceros interesados, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), ff. 2, 4.

Acceso al proceso legalmente debido véase [Acceso al proceso](#DESCRIPTORALFABETICO147)

Acceso al recurso legal, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Auto [300/2014](#AUTO_2014_300), f. 3.

Vulnerado, Sentencia [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 5.

Acceso al recurso penal,

Vulnerado, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Acciones formativas, Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3 a 12, VP.

Aclaración de providencias del Tribunal Constitucional, Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 5.

Aclaración de sentencias del Tribunal Constitucional, Autos [217/2014](#AUTO_2014_217), ff. 1, 2; [235/2014](#AUTO_2014_235), ff. 1, 2.

Aclaración improcedente, Autos [217/2014](#AUTO_2014_217), f. 2; [235/2014](#AUTO_2014_235), f. 2; [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 5.

Acreditación de la unión de hecho, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 2.

Acreditación de la voluntad impugnatoria, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 2.

Acreditación por las personas jurídicas de la voluntad de interponer recurso contencioso-administrativo, Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 5.

Actividad urbanística, Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 5.

Actualización del régimen foral, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Acuerdo de la Mesa inadmitiendo interpelación parlamentaria , Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5.

Acuerdo de la Mesa inadmitiendo pregunta parlamentaria, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 8; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 4.

Acuerdo de la Mesa inadmitiendo proposición no de ley, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 3, 5, 6, 7; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 5; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 3 a 6.

Acuerdo de la Mesa inadmitiendo solicitud de comparecencia, Sentencia [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4.

Acuerdos de las Mesas parlamentarias, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 4 a 6.

Acuerdos interprofesionales, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6, VP.

Acumulación de condenas, Auto [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2.

Acumulación de recursos de inconstitucionalidad,

Procedencia, Auto [201/2014](#AUTO_2014_201), f. único.

Adjudicación de bienes subastados, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Administración de justicia, Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 2.

Administración de la Administración de justicia, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2 b), d).

Aeropuertos, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Agencias estatales, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 a).

Agotamiento de la vía judicial, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2 b); [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2 b).

Agotamiento de recursos en la vía judicial véase [Agotamiento de la vía judicial](#DESCRIPTORALFABETICO316)

Aguas interautonómicas, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Alcance de la declaración de inconstitucionalidad, Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5.

Alcance del fallo en conflictos positivos de competencia, Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 7.

Alcance del fallo en recurso de amparo, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 10; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 6; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 6.

Alcance del fallo en recurso de inconstitucionalidad, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 b), f).

Alteridad, Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 3.

Ámbito territorial interautonómico véase [Ámbito territorial supraautonómico](#DESCRIPTORALFABETICO2)

Ámbito territorial supraautonómico, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 7.

Amistad íntima, Auto [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 5.

Ampliación de la entrega, Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), ff. 1 a 2.

Análisis de ADN, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 2 a 6.

Andalucía, Sentencias [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 1; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 1.

Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Anotación preventiva de demanda de amparo, Auto [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 5.

Antecedentes penales, Auto [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 3.

Aplicabilidad de la norma cuestionada véase [Juicio de aplicabilidad](#DESCRIPTORALFABETICO278)

Aplicación de doctrina de sentencia precedente, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Aplicación del Derecho de la Unión Europea, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 2, 3, 9, VP.

Aportación de prueba al proceso, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 3, 4.

Apremio sobre bienes inmuebles, Auto [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 3.

Aragón, Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 1.

Arbitraje obligatorio, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5 b).

Arbitrariedad del legislador, Sentencias [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 6; [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4, 6, 7.

Armonización de la legislación nacional con el Derecho de la Unión Europea, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 2, 3, 9, VP.

Asamblea de Madrid, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 1; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 1; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 1.

Asistencia jurídica gratuita véase [Justicia gratuita](#DESCRIPTORALFABETICO781)

Audiencia de las partes véase [Trámite de audiencia](#DESCRIPTORALFABETICO752)

Audiencia previa a todas las partes, Auto [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 3.

Ausencia de doctrina constitucional, Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 2.

Auto de intervención telefónica con motivación suficiente véase [Motivación suficiente de la intervención telefónica](#DESCRIPTORALFABETICO193)

Auto de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, Sentencias [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 2; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 2.

Autonomía colectiva, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 5 a), 6, VP.

Autonomía financiera, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2, 4, VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 4, 7 a 9, VP.

Autonomía financiera de los entes locales, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Autonomía local, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 3, 5 a 7.

Autonomía política, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3.

Autorización de apertura de farmacia, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2 a 5.

Autorización judicial de entrada en domicilio, Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), ff. 3, 4.

Autorizaciones administrativas, Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), ff. 2, 3.

Autorizaciones de operaciones de crédito, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 3 a 5, 7, VP.

B

Banco de España, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 10, 11.

Bancos véase [Entidades de crédito](#DESCRIPTORALFABETICO454)

Bases véase [Legislación básica](#DESCRIPTORALFABETICO599)

Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 7, 8.

Bases máximas y mínimas de cotización, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 3, 4.

Beneficiarios de subvenciones, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 e).

C

Cabildos insulares, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Caducidad de licencias administrativas, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 6, 7.

Cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2 a 12, VP.

Calificación y admisión de escritos parlamentarios, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 3, 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 3 a 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 3 a 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 3 a 5; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 5, 6.

Cambio de criterio del órgano judicial, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 4.

Canarias, Sentencias [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 1; [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 1; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 1; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1, VP.

Canon de constitucionalidad de la ley, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 6.

Canon de constitucionalidad reforzado, Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 3, 5.

Canon de motivación reforzado, Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 2, 4.

Carácter básico de las normas jurídicas, Sentencias [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 4, 5.

Carácter excepcional de la suspensión de normas jurídicas, Autos [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 2; [267/2014](#AUTO_2014_267), f. unico.

Carácter excepcional del emplazamiento edictal, Sentencia [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), ff. 2 a 3.

Carácter relacional del juicio de igualdad, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Carácter simbólico de los títulos nobiliarios, Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Carácter subsidiario del recurso de amparo, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 2, 3.

Carga de la prueba, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 6, 7, 9, VP II.

Carrera militar, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 f).

Carreteras, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Castilla y León, Sentencias [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 1 a 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 1; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1 a 3.

Castilla-La Mancha, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 1; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 1; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Cataluña, Sentencias [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 1 a 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 1; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 1; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 1; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3.

Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 1.

Causas de abstención y recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), ff. 3, 8; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 2; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 2.

Causas de inelegibilidad, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2 a), 4, 5.

Censo electoral, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 3, 5.

Certeza de la norma véase [Principio de taxatividad](#DESCRIPTORALFABETICO407)

Cesión de suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 11.

Cesión del aprovechamiento urbanístico, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Clasificación del suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Cláusula general de igualdad, Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 4.

Cláusula subrogatoria, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2 b), 3 d).

Cobertura constitucional de la prueba biológica, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 3.

Colaboración con organización terrorista, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 7 a 10, VP I; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 2 a 5.

Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 8.

Colegiación obligatoria, Sentencias [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 6 a).

Colegios profesionales, Sentencias [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 4 d).

Colisión con normas básicas, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Comisiones consultivas de convenios colectivos, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5.

Competencia en materia de valoración de la prueba, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 9; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 6; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 3 a 5.

Competencia para la declaración de bienes de interés cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 3, 5.

Competencias autonómicas véase [Competencias de las Comunidades Autónomas](#DESCRIPTORALFABETICO3)

Competencias autonómicas de desarrollo normativo, Sentencias [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 4 a 6; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 2 b).

Competencias autonómicas de ejecución, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3, 4; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 6, 8; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6 h), VP; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), 5, 6; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3.

Competencias autonómicas normativas, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 3 c), 4.

Competencias concurrentes véase [Concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico](#DESCRIPTORALFABETICO12)

Competencias de desarrollo legislativo véase [Competencias autonómicas de desarrollo normativo](#DESCRIPTORALFABETICO6)

Competencias de las Comunidades Autónomas, Sentencias [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3; [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 9 a 12; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5, 6; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), f. 3, VP; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 4, 5, 10 a 12; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 3, 4.

Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 2.

Competencias del Estado, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3, 4, 5, 6, 7; [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5; [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 7 a 12; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3 a 12, VP; [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 3 a 7; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4, 6; [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 3; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), ff. 1, 3; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2, 4, 5; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 3, 4; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 9, VP.

Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f .2.

Competencias delimitadas por la legislación básica, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2 a 12.

Competencias en materia de Administración de justicia, Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 5; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2 a 4.

Competencias en materia de aguas, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Competencias en materia de atención farmacéutica, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Competencias en materia de cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2 a 12, VP.

Competencias en materia de colegios profesionales, Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3.

Competencias en materia de control del espacio aéreo, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6 i).

Competencias en materia de cultura, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 2, 3.

Competencias en materia de defensa, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 4, 5.

Competencias en materia de Derechos civiles especiales, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Competencias en materia de energía eléctrica, Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Competencias en materia de establecimientos farmacéuticos véase [Competencias en materia de atención farmacéutica](#DESCRIPTORALFABETICO22)

Competencias en materia de formación continua, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3 a 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 2 a 9; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3, 7, VP; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3.

Competencias en materia de función pública, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Competencias en materia de legislación civil, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

Competencias en materia de legislación laboral, Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 3, 6; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3, 7, VP.

Competencias en materia de legislación procesal, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Competencias en materia de medio ambiente, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 6, 8; [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3, 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 4, 6 b); [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 2 a 5; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 2 a 5; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Competencias en materia de montes, Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 2 a 5.

Competencias en materia de obras públicas, Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6.

Competencias en materia de obras públicas de interés general, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3, 6 b), c).

Competencias en materia de ordenación del crédito, Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 5; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 2.

Competencias en materia de ordenación del territorio, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Competencias en materia de ordenación farmacéutica véase [Competencias en materia de atención farmacéutica](#DESCRIPTORALFABETICO22)

Competencias en materia de patrimonio histórico y cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 2, 4.

Competencias en materia de planificación económica, Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 6 b); [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Competencias en materia de puertos, Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 4.

Competencias en materia de régimen energético, Sentencias [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3; [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Competencias en materia de régimen local, Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 3 a 5.

Competencias en materia de regulación de condiciones básicas de igualdad, Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5 a 8; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 4; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), b), 6 a), b), c), VP.

Competencias en materia de retribuciones de empleados públicos, Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Competencias en materia de sanidad, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 2 a 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3, 4; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 4, 5. VP.

Competencias en materia de seguridad pública, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Competencias en materia de títulos académicos y profesionales, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), 5, 6, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Competencias en materia de transporte aéreo, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6 i).

Competencias en materia de tutela financiera de Entes Locales, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4 a 7.

Competencias en materia de urbanismo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 6, 9 a 12.

Competencias en materia electoral, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Competencias en materia energética véase [Competencias en materia de régimen energético](#DESCRIPTORALFABETICO44)

Competencias en materia financiera, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 1 a 10, VP.

Competencias estatutarias, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5, 6 c).

Competencias legislativas de las Comunidades Autónomas véase [Competencias autonómicas normativas](#DESCRIPTORALFABETICO5)

Competencias supraautonómicas véase [Ámbito territorial supraautonómico](#DESCRIPTORALFABETICO2)

Competencias transversales, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Complejidad del proceso, Auto [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Cómputo de los períodos de cotización, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 3, 4.

Cómputo de plazos en el procedimiento administrativo, Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 2 a 7.

Cómputo de plazos en el recurso de amparo, Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 3.

Cómputo de plazos erróneo, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), f. 3.

Cómputo de plazos procesales, Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 2.

Comunidad de Madrid, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3 a 7; [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 1.

Comunidad de propietarios, Auto [225/2014](#AUTO_2014_225), f. 1.

Comunidad Valenciana, Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 1.

Concejo abierto, Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 3 a 6.

Concesión de títulos nobiliarios, Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 4.

Concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico, Sentencias [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 3; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3 a 5, 7; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 4, 5.

Concurrencia de títulos competenciales, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 5.

Concurso de méritos, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 4, 5.

Condena del terrorismo, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 10, VP I; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 5.

Condena penal en apelación con vista pública sin comparecencia de testigos, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Condena penal fundada en declaraciones sumariales, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2, 4.

Conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 1.

Conducción bajo los efectos del alcohol véase [Conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas](#DESCRIPTORALFABETICO527)

Conexión de sentido entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas, Sentencias [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 6, 7; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 5.

Conexión material entre enmienda e iniciativa legislativa, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Confesión ante el Juez véase [Declaración ante el Juez de instrucción](#DESCRIPTORALFABETICO827)

Confianza legítima, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3.

Conflictos en defensa de la autonomía local,

Doctrina constitucional, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 5, 6.

Congruencia entre acusación y fallo, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 7.

Conocimiento extraprocesal del proceso, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 5.

Consejeros generales de cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 6 a 9.

Consejo de política fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas,

Función, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3, 6, VP.

Consejos de Administración de cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 4, 7.

Consejos insulares, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 5.

Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 1; [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 3.

Consentimiento, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Consentimiento informado, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 4.

Contaminación acústica, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 4 a 9, VP.

Contaminación del suelo, Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 2 a 5.

Contenido básico del derecho de propiedad del suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 6.

Contenido de la libertad sindical, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4 a), 5 a), 6, VP.

Contenido de las leyes de presupuestos, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4 a 6.

Contenido de los Estatutos de Autonomía, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 3.

Contenido del derecho a acceder a los cargos públicos, Sentencias [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 3; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 3.

Contenido del derecho a la negociación colectiva, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4, 5 a), 6, VP.

Contenido del derecho a la objeción de conciencia, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5, VP.

Contenido del derecho a la protección de datos personales, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 5.

Contenido del derecho a permanecer en los cargos públicos, Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 4, 5.

Contradicción en la práctica de prueba, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 5.

Contradicción procesal véase [Principio de contradicción](#DESCRIPTORALFABETICO798)

Contratación de profesores de religión en centros docentes públicos, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5 a 9, VP I, VP II.

Control de constitucionalidad de las normas jurídicas, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Control de constitucionalidad de los decretos-leyes, Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 3, 6.

Control del espacio aéreo, Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 1.

Control del Gobierno véase [Control político](#DESCRIPTORALFABETICO367)

Control financiero, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 e).

Control judicial de la intervención telefónica, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 5.

Control político, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 4.

Controles del Estado sobre los entes locales, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 5, 6 b).

Controversias de contenido competencial, Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2.

Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 2.

Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6, VP.

Convenios colectivos, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5, 6, VP.

Convenios colectivos de empresa, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6, VP.

Convenios colectivos sectoriales, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4 apartados a) y b), 5 a), 6, VP.

Coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4.

Coordinación entre haciendas públicas, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 7, 10.

Coordinación presupuestaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6 a).

Correo electrónico, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Cortes de Castilla-La Mancha, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 1.

Cortes Valencianas, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 1 a 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 1.

Costes de urbanización, Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 3.

Creación, supresión y alteración de términos municipales, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), ff. 3, 4, 6, 7.

Crédito público véase [Deuda pública](#DESCRIPTORALFABETICO56)

Criterios de distribución de competencias, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 3, 4.

Criterios objetivos de valoración urbanística, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 10.

Cuantificación integral de daños conforme a baremo legal orientativo, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 4.

Cuestión de inconstitucionalidad notoriamente infundada, Autos [188/2014](#AUTO_2014_188), f. único; [189/2014](#AUTO_2014_189), f. único; [190/2014](#AUTO_2014_190), f. único; [191/2014](#AUTO_2014_191), f. único; [192/2014](#AUTO_2014_192), f. único; [193/2014](#AUTO_2014_193), f. único; [194/2014](#AUTO_2014_194), f. único; [195/2014](#AUTO_2014_195), f. único; [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 2; [250/2014](#AUTO_2014_250), f. único; [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4, VP.

Cuestión de inconstitucionalidad resuelta previamente, Autos [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [250/2014](#AUTO_2014_250), f. único.

Cursos de formación véase [Acciones formativas](#DESCRIPTORALFABETICO702)

D

Deber de asistencia a los hijos, Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), ff. 3, 4, VP.

Deber de cesión de aprovechamiento urbanístico del suelo véase [Cesión del aprovechamiento urbanístico](#DESCRIPTORALFABETICO564)

Deber judicial de evitar la indefensión, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Declaración ante el Juez de instrucción, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 4.

Declaración autoincriminatoria, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2 e), 5, 6 b).

Declaración autoinculpatoria véase [Declaración autoincriminatoria](#DESCRIPTORALFABETICO828)

Declaración de inconstitucionalidad fundada en preceptos no invocados durante el proceso, Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 2.

Declaración de titularidad de la competencia controvertida, Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 7.

Declaración del imputado ante el Juez de instrucción véase [Declaración ante el Juez de instrucción](#DESCRIPTORALFABETICO827)

Declaración eclesiástica de idoneidad, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, VP I.

Declaración incriminatoria no ratificada en el juicio oral, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2, 4, 6.

Decretos-leyes, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 4 a 6.

Decretos-leyes ómnibus véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Decretos-leyes transversales véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Defensa judicial de intereses de los trabajadores, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 3.

Defensa nacional, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 3, 5.

Déficit público, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 a); [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 6 a), 7; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 7, VP.

Déficit tarifario del sistema eléctrico, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 3 a 6.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Democracia basada en el juego de las mayorías, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Demolición, Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 4.

Denegación de asistencia jurídica gratuita véase [Denegación de justicia gratuita](#DESCRIPTORALFABETICO782)

Denegación de justicia gratuita, Sentencia [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 3, 4.

Auto [297/2014](#AUTO_2014_297), f. 2.

Denegación de justicia gratuita inmotivada, Sentencia [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 3, 4.

Denegación de la suspensión de leyes estatales, Autos [229/2014](#AUTO_2014_229), f. 2; [267/2014](#AUTO_2014_267), f. unico.

Denegación de pensión de viudedad, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3, 6.

Denegación de planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 2 a 4, VP.

Denegación de prueba documental, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 3, 4.

Denegación de prueba testifical, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 6.

Derecho a acceder a los cargos públicos, Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 4; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 3.

Respetado, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 6, 7.

Vulnerado, Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 6 a 9.

Derecho a comunicar libremente información, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Derecho a contraer matrimonio, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3, 4.

Derecho a ejercer los cargos públicos, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 3.

Doctrina constitucional, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 4 a 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 3; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 3.

Vulnerado, Sentencias [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 4, 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 4, 5.

Derecho a establecer un ideario educativo, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, 9, VP I.

Derecho a la asistencia letrada, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Derecho a la asistencia sanitaria, Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 2, 3.

Derecho a la autodeterminación informativa, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 5.

Derecho a la defensa contradictoria entre las partes véase [Principio de contradicción](#DESCRIPTORALFABETICO798)

Derecho a la desigualdad véase [Discriminación por indiferenciación](#DESCRIPTORALFABETICO172)

Derecho a la huelga, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 8.

Derecho a la igualdad, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 apartados a) y b); [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5 a 9; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5; [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 6; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 4; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 2.

Derecho a la intimidad,

Respetado, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 2 a 6.

Derecho a la intimidad personal véase [Derecho a la intimidad](#DESCRIPTORALFABETICO125)

Derecho a la intimidad personal y familiar véase [Derecho a la intimidad](#DESCRIPTORALFABETICO125)

Derecho a la inviolabilidad del domicilio, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Respetado, Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 5.

Derecho a la libertad personal, Sentencias [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 2; [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 3, 4, 5.

Respetado, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 1, 4.

Derecho a la libre circulación véase [Libertad de circulación](#DESCRIPTORALFABETICO200)

Derecho a la libre información véase [Libertad de información](#DESCRIPTORALFABETICO205)

Derecho a la negociación colectiva, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4, 5 a), 6, VP.

Derecho a la participación en los asuntos públicos, Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 4; [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 3, 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 4; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 3; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 3 a 5.

Respetado, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 a).

Derecho a la presunción de inocencia, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

Doctrina constitucional, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1, 2 a), c), 3 a 8.

Respetado, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 8, 9; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 4; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 5, 8; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 2 a 5, VP; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 4 a 6.

Vulnerado, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 6.

Derecho a la protección de datos personales, Sentencias [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 5; [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 7.

Derecho a la prueba, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 2, 3.

Respetado, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 6; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Derecho a la tutela judicial efectiva, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 d), 5 b), VP; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 3, 4; [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 6; [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 4, VP II; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 1, 2, 5.

Respetado, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 3, 4; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 4; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 3, 6; [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 2; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 3, 4, VP.

Vulnerado, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 2 a 4.

Derecho a la tutela judicial sin indefensión,

Vulnerado, Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), f. 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), ff. 3, 4, 6.

Derecho a recibir libremente información, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Derecho a un juez imparcial, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I, VP II.

Doctrina constitucional, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 3 a 5.

Respetado, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 3 a 5; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 2.

Derecho a un proceso con todas las garantías, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 3 a 5, VP II; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 5; [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 3, 4, 6; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 1, 3 a 5.

Respetado, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 5.

Vulnerado, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 5.

Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes véase [Derecho a la prueba](#DESCRIPTORALFABETICO178)

Derecho al juez legal,

Respetado, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 5, VP.

Derecho al secreto de las comunicaciones,

Vulnerado, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 6.

Derecho al trabajo,

Contenido, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 a), VP.

Límites, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 a), VP.

Derecho comunitario véase [Derecho de la Unión Europea](#DESCRIPTORALFABETICO578)

Derecho de acceso a la información, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 7, 8, 12.

Derecho de acceso a la información pública véase [Derecho de acceso a la información](#DESCRIPTORALFABETICO196)

Derecho de acceso a la información urbanística, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 7, 8.

Derecho de alimentos, Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 3, VP.

Derecho de la Unión Europea, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

Derecho de las confesiones religiosas a definir su propio credo, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, VP I.

Derecho de los titulares de centros docentes a establecer un ideario educativo véase [Derecho a establecer un ideario educativo](#DESCRIPTORALFABETICO204)

Derecho de propiedad, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 9.

Derecho de recusación no ejercitado, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 2.

Derecho de reversión, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 10.

Derecho de sufragio, Sentencias [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 3.

Derecho estatutario véase [Estatutos de Autonomía](#DESCRIPTORALFABETICO591)

Derecho transitorio, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 1.

Derechos históricos, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Desahucio por precario, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), ff. 1, 6.

Desarrollo reglamentario de normas básicas, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Desarrollo sostenible, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 6.

Desestimación de incidente de ejecución de sentencias de amparo, Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 3.

Desestimación de recurso de casación para la unificación de doctrina, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), f. 4.

Desestimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional, Autos [181/2014](#AUTO_2014_181), f. 2; [293/2014](#AUTO_2014_293), ff. 1, 4; [298/2014](#AUTO_2014_298), f. 4.

Desestimación de recurso de súplica contra providencias del Tribunal Constitucional, Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), f. 3.

Designación de consejeros de cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 5 a 7.

Desistimiento en el recurso de amparo, Auto [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Procedencia, Autos [182/2014](#AUTO_2014_182), f. único; [184/2014](#AUTO_2014_184), f. único; [199/2014](#AUTO_2014_199), único; [210/2014](#AUTO_2014_210), f. único; [219/2014](#AUTO_2014_219), f. único; [220/2014](#AUTO_2014_220), f. único; [223/2014](#AUTO_2014_223), f. único; [224/2014](#AUTO_2014_224), f. único; [226/2014](#AUTO_2014_226), f. único; [234/2014](#AUTO_2014_234), f. único; [240/2014](#AUTO_2014_240), f. único; [270/2014](#AUTO_2014_270), f. único; [278/2014](#AUTO_2014_278), f. único; [279/2014](#AUTO_2014_279), f. único; [281/2014](#AUTO_2014_281), f. único; [286/2014](#AUTO_2014_286), f. único; [287/2014](#AUTO_2014_287), f. único; [304/2014](#AUTO_2014_304), f. único.

Desistimiento en el recurso de inconstitucionalidad,

Procedencia, Auto [186/2014](#AUTO_2014_186), f. único.

Desplazamiento de bienes de interés cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 9.

Detenidos, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 2 a 4.

Deuda pública, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4 a 6.

Dictámenes preceptivos véase [Informes preceptivos](#DESCRIPTORALFABETICO438)

Dies a quo véase [Término inicial](#DESCRIPTORALFABETICO792)

Diferencia de trato véase [Tratamiento diferenciado](#DESCRIPTORALFABETICO117)

Diligencia del órgano judicial en la averiguación del domicilio, Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 3 a 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 2, 3; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 3; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 4.

Diligencia del órgano judicial en la ejecución de actos procesales de comunicación, Sentencia [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 2.

Diligencias de ordenación, Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Diligencias policiales, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), f. 5.

Diputados autonómicos, Sentencias [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4, 6; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 1; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 1; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 1.

Diputados y Senadores véase [Parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO380)

Dirección de la actividad económica general, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3 a 9, VP.

Discrecionalidad administrativa, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Discriminación encubierta véase [Discriminación indirecta](#DESCRIPTORALFABETICO170)

Discriminación indirecta, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4, VP.

Discriminación laboral véase [Tratamiento diferenciado en el ámbito laboral](#DESCRIPTORALFABETICO120)

Discriminación normativa véase [Tratamiento legal diferenciado](#DESCRIPTORALFABETICO124)

Discriminación por indiferenciación, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3.

Discriminación por orientación sexual, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Discriminación por razón de sexo, Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 5, 6; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 4.

Disminución retributiva véase [Reducciones salariales](#DESCRIPTORALFABETICO718)

Disminuciones salariales véase [Reducciones salariales](#DESCRIPTORALFABETICO718)

Disolución judicial de partidos políticos véase [Ilegalización de partidos políticos](#DESCRIPTORALFABETICO341)

Dispensa de titulación en la promoción interna, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 3.

Dispensación de medicamentos, Sentencias [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 3, 5, VP.

Disposiciones reglamentarias véase [Reglamentos](#DESCRIPTORALFABETICO614)

Distribución de escaños proporcional a la población, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 6, 7.

Doble instancia penal, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Doctrina del acto claro, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), VP.

Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 3; [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 2; [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 7.

Duración no desproporcionada del procedimiento, Auto [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2.

E

Eficacia de los convenios colectivos, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 5.

Ejecución de condena véase [Ejecución de la pena](#DESCRIPTORALFABETICO634)

Ejecución de la pena, Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 3.

Ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional, Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 2.

Ejecución del Derecho de la Unión Europea véase [Aplicación del Derecho de la Unión Europea](#DESCRIPTORALFABETICO579)

Ejecución hipotecaria véase [Proceso de ejecución hipotecaria](#DESCRIPTORALFABETICO815)

Elecciones locales, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 1, 3 a 5.

Elecciones municipales véase [Elecciones locales](#DESCRIPTORALFABETICO92)

Emplazamiento edictal, Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 2 a 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 3.

Emplazamiento edictal causante de indefensión, Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 3 a 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 2 a 4; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 3.

Emplazamiento edictal en proceso de ejecución civil, Sentencia [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 2.

Emplazamiento edictal sin agotar los medios de comunicación efectiva, Sentencias [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), ff. 4, 5; [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 2 a 4; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 3; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4; [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 3.

Empleo, Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1.

Empresas navieras, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 d).

Encuadramiento competencial, Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 3, 4; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3, VP.

Energías renovables, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 2, 3.

Enseñanza de religión, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5 a 9, VP I, VP II.

Entes locales, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 5, 6.

Entidades bancarias véase [Entidades de crédito](#DESCRIPTORALFABETICO454)

Entidades de crédito, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2 a 12.

Error en el cómputo véase [Cómputo de plazos erróneo](#DESCRIPTORALFABETICO791)

Error patente,

Vulnerado, Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 6.

Error patente con relevancia constitucional, Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 6.

Error patente inexistente, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 3.

Espacios naturales protegidos, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3, 5; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Establecimientos farmacéuticos véase [Oficinas de farmacia](#DESCRIPTORALFABETICO678)

Establecimientos no constitutivos de domicilio, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7.

Estatuto jurídico de los parlamentarios, Sentencia [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 6.

Estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de justicia, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 1, 2 a), d), 3.

Estatutos de Autonomía, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Estimación de recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional, Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), ff. 1, 2.

Estimación y admisión a trámite de recurso de amparo, Auto [239/2014](#AUTO_2014_239), f. único.

Evaluación de impacto ambiental, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Excepciones a la colegiación obligatoria, Sentencia [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3.

Exclusión de doble abono de prisión provisional, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 4, 5.

Exigencias para desvirtuar la presunción de inocencia, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 8; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 3.

Existencia de invocación del derecho vulnerado, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2 a); [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2 a).

Expedición de títulos profesionales, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5 b), 6.

Expediente de responsabilidad patrimonial, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Explotación de recursos naturales, Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Expoliación, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 2, 3, 5, 8.

Expropiación forzosa, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Extemporaneidad de la demanda de amparo véase [Extemporaneidad del recurso de amparo](#DESCRIPTORALFABETICO313)

Extemporaneidad del recurso de amparo, Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2 a).

Auto [181/2014](#AUTO_2014_181), ff. 1, 2.

Extinción de cuestión de inconstitucionalidad, Autos [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 4; [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único.

Extinción de la responsabilidad penal, Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 3.

Extinción del contrato de trabajo, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3, VP; [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Extinción del contrato de trabajo por no renovación de contrato temporal, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 6 a 9, VP I, VP II.

Extinción del recurso de amparo, Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), ff. 1, 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), ff. 1, 2; [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2; [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), ff. 2, 3.

Extremadura, Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 1.

F

Facultades ejecutivas véase [Potestades ejecutivas](#DESCRIPTORALFABETICO13)

Facultades y deberes urbanísticos de los propietarios del suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 7.

Falta de agotamiento de la vía judicial, Sentencias [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), ff. 2, 3; [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2; [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2 a).

Falta de diligencia de los órganos judiciales, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), ff. 3 a 5.

Falta de diligencia procesal, Sentencias [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), ff. 2 a 4; [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Falta de emplazamiento personal sin relevancia constitucional, Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 3.

Falta de justificación razonable del tratamiento diferenciado, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 3, 5; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2.

Falta de legitimación en conflictos en defensa de la autonomía local, Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 2, 4, 5; [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 2, 3.

Falta de notificación, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 4.

Farmacéuticos, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 4, 5.

Farmacias véase [Oficinas de farmacia](#DESCRIPTORALFABETICO678)

Financiación autonómica, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Financiación de acciones de formación continua, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 7; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 5, 7, VP; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 3.

Firmeza de las resoluciones judiciales, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 6 a 8; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

Fiscalización véase [Control financiero](#DESCRIPTORALFABETICO348)

Flexibilidad del requisito de invocación del derecho vulnerado, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2 a); [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2 a).

Fomento del empleo, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 apartados a y c), 4 c), 5 a), 6, VP.

Fondo de Compensación Interterritorial, Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Fondo de suficiencia, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Formación continua, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3 a 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 2 a 9; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 3 a 12, VP; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1, 3.

Formación del profesorado, Sentencia [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 9.

Formación ocupacional, Sentencia [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), ff. 3 a 7.

Formas de matrimonio, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3 a 6.

Fracking véase [Fracturación hidráulica](#DESCRIPTORALFABETICO489)

Fracturación hidráulica, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Función de depuración del ordenamiento jurídico, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2.

Función de los sindicatos, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 1, 3, 4.

Función social de la propiedad, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 11.

Funcionamiento anormal de la Administración Pública véase [Funcionamiento anormal de los servicios públicos](#DESCRIPTORALFABETICO672)

Funcionamiento anormal de los servicios públicos, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Funcionamiento anormal en la tramitación de procesos constitucionales,

Deniega, Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Funcionarios públicos, Sentencias [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), ff. 2, 3; [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 3.

Funciones de las Mesas parlamentarias, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 3 a 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 3 a 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 3 a 5.

Fundaciones bancarias, Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), ff. 5, 6, VP.

Fundamentación de la demanda de inconstitucionalidad, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 2.

Fundamentación de la recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, Autos [268/2014](#AUTO_2014_268), ff. 2, 3; [269/2014](#AUTO_2014_269), ff. 2, 3.

Fundamentación sin referencia a datos fácticos, Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 4, 5.

G

Galicia, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 1; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), f. 1; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 1.

Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 1.

Garantías formales del principio de legalidad penal, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 8.

Garantías institucionales, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 5.

Garantías jurisdiccionales véase [Garantías procesales](#DESCRIPTORALFABETICO185)

Garantías materiales del principio de legalidad penal, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 8.

Garantías procesales, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 4; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 4.

Gas, Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Gasto público, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4 a 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 3.

Gestión autonómica de subvenciones públicas, Sentencias [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 10, 12; [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 4 a 6.

Gestión centralizada de competencias de ejecución, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 7; [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3, VP.

Gestión de subvenciones públicas, Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 4 a 6.

Auto [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 2.

Gestión estatal de subvenciones públicas, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7; [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [198/2014](#SENTENCIA_2014_198), ff. 1 a 3, VP.

Gestión medioambiental, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 3, 5, 8.

Gobiernos de entidades locales menores, Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5.

H

*Habeas corpus*, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 1, 3, 4, 6.

Habilitación para el ejercicio de la profesión, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5 a), 6 a), b); [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Hacienda autonómica, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6 b).

Hacienda estatal, Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Hacienda local, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4 a 7, VP.

Hechos probados, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 3, 4.

Herencia, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Hidrocarburos, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Hijos, Sentencia [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2.

Hurto, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 4 a 9; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

I

Identidad de los interlocutores, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 4.

Identificación de la norma cuestionada, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 2.

Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 4.

Iglesia católica, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5,9, VP I.

Igualdad básica de los españoles véase [Competencias en materia de regulación de condiciones básicas de igualdad](#DESCRIPTORALFABETICO46)

Igualdad en el ejercicio de cargos públicos, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 3, 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 3.

Igualdad en la aplicación de la ley, Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 3.

Respetada, Sentencias [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 2; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 5, 6.

Vulnerada, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Igualdad en la ley, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 a).

Respetada, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 4.

Vulnerada, Sentencia [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2.

Ilegalización de partidos políticos, Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4 a 6.

Imparcialidad de magistrados del Tribunal Constitucional, Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), ff. 1, 2, 5, 6; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 1 a 4.

Imparcialidad objetiva, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 3 a 5, VP II.

Imparcialidad subjetiva, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 3 a 5.

Imprecisión del acto sancionador, Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 3.

Impuesto general sobre el tráfico de empresas, Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Impuesto sobre la electricidad, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3.

Impugnación de acuerdos de las mesas parlamentarias, Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4.

Impugnación de la denegación de justicia gratuita, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2.

Impugnación de leyes de presupuestos, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 2 a 6.

Impugnación del Auto de entrada y registro, Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), ff. 2 a 4.

Inadmisión a trámite de *habeas corpus*, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), ff. 3, 4.

Inadmisión de conflictos en defensa de la autonomía local, Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 4, 5; [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 2, 3.

Inadmisión de conflictos negativos de competencia, Autos [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 2; [251/2014](#AUTO_2014_251), f. 2; [252/2014](#AUTO_2014_252), f. 2.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad, Autos [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2; [250/2014](#AUTO_2014_250), f. único; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 2.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), ff. 2 a 4; [221/2014](#AUTO_2014_221), ff. 2, 3; [266/2014](#AUTO_2014_266), ff. 2, 3.

Inadmisión de cuestión de inconstitucionalidad por sentencia, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), f. 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), f. 2.

Inadmisión de demanda civil, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2 a 4.

Inadmisión de incidente de nulidad de actuaciones, Sentencia [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), ff. 2 a 4.

Inadmisión de recurso contencioso-administrativo, Sentencia [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), ff. 2 a 6.

Inadmisión de recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de sindicato, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 1, 2.

Inadmisión de recurso de amparo, Auto [300/2014](#AUTO_2014_300), f. 4.

Inadmisión de recurso de amparo por sentencia, Sentencia [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), f. 3.

Inadmisión de recurso de apelación penal, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Inadmisión de recurso de casación, Auto [300/2014](#AUTO_2014_300), ff. 1 a 4.

Inadmisión del incidente de recusación de magistrados del Tribunal Constitucional, Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), ff. 3 a 7; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 3 a 6.

Inadmisión improcedente, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Inaplicación de convenios colectivos, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4, 5, VP.

Incendio forestal, Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 4, 5.

Incidente de ejecución de sentencia del Tribunal Constitucional véase [Ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional](#DESCRIPTORALFABETICO330)

Incidente de nulidad de actuaciones, Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 2, 4, VP.

Incidente de nulidad de actuaciones exigible, Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2 b).

Auto [293/2014](#AUTO_2014_293), ff. 2, 3.

Incidente de nulidad de actuaciones improcedente, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2 b); [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2 b).

Auto [181/2014](#AUTO_2014_181), f. 1.

Incidente de nulidad de actuaciones no exigible, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 2.

Incidente de nulidad de actuaciones pendiente, Sentencia [139/2014](#SENTENCIA_2014_139), ff. 2, 3.

Incompatibilidades parlamentarias, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1 a 6.

Incongruencia de las sentencias, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2.

Incongruencia *extra petita*, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 6.

Incongruencia omisiva, Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 3; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 6.

Auto [299/2014](#AUTO_2014_299), ff. 1, 2.

Inconstitucionalidad indirecta véase [Inconstitucionalidad mediata](#DESCRIPTORALFABETICO288)

Inconstitucionalidad mediata, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), f. 3; [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), f. 3; [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 4.

Inconstitucionalidad por conexión, Sentencia [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 4.

Inconstitucionalidad por consecuencia véase [Inconstitucionalidad por conexión](#DESCRIPTORALFABETICO290)

Inconstitucionalidad por infracción de normas básicas véase [Inconstitucionalidad mediata](#DESCRIPTORALFABETICO288)

Inconstitucionalidad sin nulidad, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 10; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 7.

Incorporación de pruebas a las actuaciones, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 3, 5, 6 a).

Incumplimiento generalizado de la doctrina constitucional, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 2.

Indefensión, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Indefensión imputable al órgano judicial, Sentencia [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), f. 3.

Indefensión material, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 2, 5, 6.

Indemnización conforme a baremo legal de valoración de daños, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 3, 4.

Indemnización frente a la Administración, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8, VP II.

Indicios de discriminación, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 7 a 10, VP II.

Inexistencia de reserva reglamentaria, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 8.

Inferencia probatoria, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Inferencia razonable, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 8, 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), f. 5.

Información pública, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 8, 12.

Información urbanística, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 5.

Informe de la administración concursal, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2 a 5.

Informes de la Organización Internacional de Trabajo, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 a), 6, VP.

Informes parlamentarios, Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 2, 3.

Informes preceptivos, Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Infraestructuras ferroviarias, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 3.

Inscripción censal véase [Inscripción en el censo electoral](#DESCRIPTORALFABETICO90)

Inscripción en el censo electoral, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 b).

Inscripción en el Registro Civil, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3, 5.

Instalaciones eléctricas, Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), ff. 2, 3.

Instalaciones militares, Sentencia [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 1, 3, 4.

Integración de lagunas de cotización, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 3 a 6, VP.

Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos véase [Principio de interdicción de la arbitrariedad](#DESCRIPTORALFABETICO398)

Interés en el pleito, Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 5; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 4; [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 3; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 3.

Interés general, Sentencias [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 4.

Interés legítimo, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), f. 4.

Interés legítimo en el recurso de amparo, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Interés procesal véase [Interés legítimo](#DESCRIPTORALFABETICO786)

Interés propio véase [Interés legítimo](#DESCRIPTORALFABETICO786)

Interés público véase [Interés general](#DESCRIPTORALFABETICO423)

Interés superior del menor, Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 3 a 5.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4, VP.

Interesado no parte, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Interpelaciones parlamentarias, Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 9.

Interpretación conforme a la Constitución, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 2 c), 5 a), 7; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

Interpretación conforme a la voluntad del legislador, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 5, 7.

Interpretación de las normas jurídicas, Auto [300/2014](#AUTO_2014_300), f. 4.

Interpretación de los requisitos procesales, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2 a 4.

Interpretación de los tipos penales, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 8, 9.

Interpretación formalista, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2, 4.

Interpretación rigorista, Sentencia [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2, 4.

Interpretación sistemática, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 5, 7, 8.

Interpretación teleológica, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 5.

Intervención corporal, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 2 a 6.

Intervención de las comunicaciones, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 2 a 8.

Intervención de las comunicaciones orales en dependencias policiales, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 6.

Intervención de las comunicaciones telefónicas véase [Intervención telefónica](#DESCRIPTORALFABETICO190)

Intervención del Ministerio Fiscal, Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), ff. 4 a 7.

Intervención en la vía judicial previa, Autos [180/2014](#AUTO_2014_180), f. único; [196/2014](#AUTO_2014_196), f. único; [211/2014](#AUTO_2014_211), f. único; [212/2014](#AUTO_2014_212), f. único; [213/2014](#AUTO_2014_213), f. único; [214/2014](#AUTO_2014_214), f. único; [216/2014](#AUTO_2014_216), f. único; [218/2014](#AUTO_2014_218), f. único; [222/2014](#AUTO_2014_222), f. único; [227/2014](#AUTO_2014_227), f. único; [228/2014](#AUTO_2014_228), f. único; [241/2014](#AUTO_2014_241), f. único; [242/2014](#AUTO_2014_242), f. único; [243/2014](#AUTO_2014_243), f. único; [244/2014](#AUTO_2014_244), f. único; [245/2014](#AUTO_2014_245), f. único; [246/2014](#AUTO_2014_246), f. único; [247/2014](#AUTO_2014_247), f. único; [248/2014](#AUTO_2014_248), f. único; [249/2014](#AUTO_2014_249), f. único; [255/2014](#AUTO_2014_255), f. único; [256/2014](#AUTO_2014_256), f. único; [259/2014](#AUTO_2014_259), f. único; [260/2014](#AUTO_2014_260), f. único; [261/2014](#AUTO_2014_261), f. único; [262/2014](#AUTO_2014_262), f. único; [263/2014](#AUTO_2014_263), f. único; [264/2014](#AUTO_2014_264), f. único; [271/2014](#AUTO_2014_271), f. único; [272/2014](#AUTO_2014_272), f. único; [273/2014](#AUTO_2014_273), f. único; [274/2014](#AUTO_2014_274), f. único; [275/2014](#AUTO_2014_275), f. único; [276/2014](#AUTO_2014_276), f. único; [283/2014](#AUTO_2014_283), f. único; [284/2014](#AUTO_2014_284), f. único; [288/2014](#AUTO_2014_288), f. único; [289/2014](#AUTO_2014_289), f. único; [294/2014](#AUTO_2014_294), f. único; [303/2014](#AUTO_2014_303), f. único; [305/2014](#AUTO_2014_305), f. único.

Intervención telefónica,

Doctrina constitucional, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 2, 3.

Invocación del derecho vulnerado, Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 2; [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 3; [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), f. 2.

Irrazonabilidad de las sentencias, Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2 b).

Irregularidades en el procedimiento legislativo véase [Vicios en el procedimiento legislativo](#DESCRIPTORALFABETICO364)

*Ius in officium*, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 3, 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 4 a 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), ff. 3 a 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), ff. 3 a 5.

*Ius superveniens*, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 2; [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), f. 2; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 2 b); [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 2 b).

J

Jerarquía de fuentes véase [Principio de jerarquía normativa](#DESCRIPTORALFABETICO401)

Juicio de aplicabilidad, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 3; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 3.

Juicio de constitucionalidad véase [Control de constitucionalidad de las normas jurídicas](#DESCRIPTORALFABETICO218)

Juicio de inconstitucionalidad véase [Control de constitucionalidad de las normas jurídicas](#DESCRIPTORALFABETICO218)

Juicio de relevancia, Sentencias [125/2014](#SENTENCIA_2014_125), ff. 1, 2; [127/2014](#SENTENCIA_2014_127), ff. 1, 2; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 2; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 2, 4.

Auto [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 3.

Juicio de relevancia inconsistente, Auto [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 3.

Juicio de relevancia suficiente, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 2 b); [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 2 b).

Justicia gratuita, Sentencias [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), ff. 3, 4; [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Justificación de la especial trascendencia constitucional, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 2 c); [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 2 c); [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 2.

Justificación razonable del tratamiento diferenciado, Sentencias [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), f. 3; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3; [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2.

L

La Rioja, Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2.

Legislación autonómica, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 6.

Legislación básica, Sentencias [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 3, 4; [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 7 a 9; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 4, 5; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2; [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 2 a 12; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 5.

Legislatura no finalizada, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 10; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 6; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 6.

Legitimación de abogado, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 4.

Legitimación de parlamentarios, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Legitimación en conflictos en defensa de la autonomía local, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Legitimación en el recurso de amparo, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Legitimación por ser parte en el proceso previo, Sentencia [169/2014](#SENTENCIA_2014_169), f. 2.

Legitimación procesal de los Sindicatos, Sentencia [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 1 a 4.

Levantamiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 2 a 5.

Lex certa véase [Principio de taxatividad](#DESCRIPTORALFABETICO407)

Lex repetita véase [Reproducción de normas estatales](#DESCRIPTORALFABETICO604)

Leyes anteriores a la Constitución véase [Normas preconstitucionales](#DESCRIPTORALFABETICO627)

Leyes de acompañamiento, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Leyes de bases véase [Legislación básica](#DESCRIPTORALFABETICO599)

Leyes de destinatario único, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 3.

Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 3; [277/2014](#AUTO_2014_277), f. 2.

Leyes de presupuestos, Sentencias [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2.

Leyes de presupuestos generales del Estado, Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 2 a 6.

Leyes ómnibus véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Leyes transversales véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Liberalización de servicios véase [Medidas de liberalización económica](#DESCRIPTORALFABETICO68)

Libertad de circulación, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 b), 6 a), b).

Libertad de comunicación véase [Derecho a comunicar libremente información](#DESCRIPTORALFABETICO206)

Libertad de configuración del legislador, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 3, 5; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), f. 4; [118/2014](#SENTENCIA_2014_118), ff. 2 b), 3; [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 apartados a y c), 4 a), 5 a), 6, VP; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4; [128/2014](#SENTENCIA_2014_128), f. 3; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3.

Libertad de empresa, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 a), VP.

Doctrina constitucional, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 a), VP.

Libertad de enseñanza, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, VP I.

Libertad de información,

Vulnerada, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 3, 5.

Libertad ideológica, religiosa y de culto, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, 8, 9, VP I.

Libertad religiosa, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 5, 8, 9, VP I.

Libertad sindical,

Respetada, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 5 a), 6.

Licenciamiento definitivo del penado, Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

Límite máximo de cumplimiento de condena, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

Límites a la autonomía financiera, Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4 a 6; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 4.

Límites a la libertad de empresa, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3 a), VP; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 3.

Límites al derecho a la intimidad, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), f. 3.

Límites al derecho a la negociación colectiva, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4, 5 a), 6, VP.

Límites al derecho al secreto de las comunicaciones, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 2, 3.

Límites de endeudamiento, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4 a 7; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 8 a 10.

Límites de las leyes de presupuestos, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4 a 6.

Límites materiales de las leyes de presupuestos, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3.

Liquidación de condena, Auto [215/2014](#AUTO_2014_215), f. 2.

Loterías, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 b).

M

Mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas, Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), ff. 2, 4, 6.

Mar territorial, Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Matrimonio, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 3 a 6.

Matrimonio islámico, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 5, 6.

Medicamentos, Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1, 2, 6.

Medidas de liberalización económica, Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 5, 6.

Medidas de protección de la legalidad urbanística, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Medidas frente al incumplimiento de las obligaciones de las Comunidades Autónomas, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 8.

Medio ambiente, Sentencias [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 4; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 1, 3, 4, 6 a), b), f), i), 7.

Medios de comunicación, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 3, 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 2, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Mesas parlamentarias, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 2 a 6.

Motivación de la extraordinaria y urgente necesidad, Sentencia [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 3 a 5.

Motivación de la intervención telefónica, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 2, 3.

Motivación de las resoluciones judiciales, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 5.

Auto [280/2014](#AUTO_2014_280), f. 3.

Vulnerado, Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), ff. 3 a 4.

Motivación de las resoluciones parlamentarias, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 6, 9; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 5; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 5; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 4 a 6.

Motivación de las sentencias, Sentencias [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 2; [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 5.

Motivación del Auto de intervención telefónica véase [Motivación de la intervención telefónica](#DESCRIPTORALFABETICO192)

Motivación por remisión a la solicitud policial, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 5.

Motivación suficiente de la intervención telefónica, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 2, 3.

Motivación suficiente de resoluciones judiciales, Sentencias [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 4; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 3, 4.

Auto [300/2014](#AUTO_2014_300), ff. 3, 4.

Multas de tráfico, Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 2.

N

Naturaleza de la inscripción censal, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 b).

Navarra, Sentencias [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 1; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 1; [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 1; [208/2014](#SENTENCIA_2014_208), f. 2.

Negativa judicial de acatamiento de la doctrina constitucional, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 2.

Negociación colectiva, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4, 5 a), 6, VP; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 5.

Doctrina constitucional, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4, 5 a), 6, VP.

Normas anteriores a la Constitución véase [Normas preconstitucionales](#DESCRIPTORALFABETICO627)

Normas básicas en forma de Real Decreto, Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), f. 5.

Normas de contenido heterogéneo, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Normas heterogéneas véase [Normas de contenido heterogéneo](#DESCRIPTORALFABETICO625)

Normas preconstitucionales, Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 6.

Normas reglamentarias véase [Reglamentos](#DESCRIPTORALFABETICO614)

Normas transitorias véase [Derecho transitorio](#DESCRIPTORALFABETICO615)

Nueva valoración de la prueba en segunda instancia, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Nueva valoración de la prueba personal sin inmediación, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Nulidad de la ley diferida temporalmente, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 b); [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 3.

Número de miembros integrantes de la asamblea parlamentaria, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 3 a 7.

O

Objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 5, VP.

Objeto del conflicto negativo de competencias, Autos [207/2014](#AUTO_2014_207), f. 1; [251/2014](#AUTO_2014_251), f. 2; [252/2014](#AUTO_2014_252), f. 2.

Obras hidráulicas, Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6.

Obras públicas de interés general, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 c); [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), ff. 4, 6 b), c).

Oficinas de farmacia, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2 a 6.

Omisión de indicación de recursos, Sentencia [175/2014](#SENTENCIA_2014_175), f. 2.

Omisión de notificación véase [Falta de notificación](#DESCRIPTORALFABETICO741)

Onus probandi véase [Carga de la prueba](#DESCRIPTORALFABETICO754)

Operaciones de crédito de los entes locales, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4.

Opiniones políticas, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Orden de análisis del recurso de amparo, Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 3.

Ordenación del crédito, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 1, 2, 4.

Ordenación del territorio, Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 2 a 5.

Ordenación farmacéutica, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2 a 6.

Ordenación general de la economía, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 6, 8.

Organización de las instituciones de autogobierno, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 3, 6, 7.

Organización del gobierno local véase [Órganos de gobierno de las corporaciones locales](#DESCRIPTORALFABETICO432)

Órganos de gobierno de cajas de ahorros, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 5 a 11.

Órganos de gobierno de las corporaciones locales, Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), f. 4; [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 2, 3.

P

País Vasco, Sentencias [150/2014](#SENTENCIA_2014_150), f. 1; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 1.

Parámetro de constitucionalidad de la ley véase [Canon de constitucionalidad de la ley](#DESCRIPTORALFABETICO216)

Parejas de hecho véase [Unión de hecho](#DESCRIPTORALFABETICO502)

Parejas estables véase [Unión de hecho](#DESCRIPTORALFABETICO502)

Parlamentarios, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 2, 4, 6.

Parlamentarios autonómicos véase [Diputados autonómicos](#DESCRIPTORALFABETICO381)

Parlamento de Andalucía, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 1, 2, 4, 6.

Parlamento de Canarias, Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 2, 3.

Participación en el asunto objeto del proceso, Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4.

Participación política, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 b).

Pensión de viudedad, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 6, VP; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4, VP; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4, VP; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2, VP; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2.

Pérdida parcial de objeto del recurso de inconstitucionalidad, Sentencias [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), f. 2; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 2.

Pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, Autos [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 4; [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2; [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único; [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2; [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 2.

Pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo, Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), ff. 1, 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), ff. 1, 2; [215/2014](#AUTO_2014_215), ff. 1, 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), ff. 1, 2; [257/2014](#AUTO_2014_257), ff. 1, 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), f. 1 a 3.

Pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad, Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Pérdida sobrevenida de objeto por declaración de inconstitucionalidad de la norma, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Autos [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 2; [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único; [253/2014](#AUTO_2014_253), f. único; [254/2014](#AUTO_2014_254), f. único; [295/2014](#AUTO_2014_295), f. 2.

Pérdida sobrevenida de objeto por derogación de la norma, Sentencia [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 2.

Auto [200/2014](#AUTO_2014_200), f. 2.

Pérdida sobrevenida de objeto por modificación de la norma, Sentencias [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 2 a); [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), ff . 2, 3.

Período de prueba, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 3, VP.

Perjuicios eventuales véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO223)

Perjuicios futuros véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO223)

Perjuicios hipotéticos, Auto [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 2.

Perjuicios inexistentes véase [Perjuicios hipotéticos](#DESCRIPTORALFABETICO223)

Perjuicios irreparables, Autos [232/2014](#AUTO_2014_232), ff. 1, 2; [233/2014](#AUTO_2014_233), ff. 1, 2.

Perjuicios reparables, Autos [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 2; [205/2014](#AUTO_2014_205), f. 4.

Personación en la cuestión de inconstitucionalidad, Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), VP.

Personación extemporánea, Sentencia [179/2014](#SENTENCIA_2014_179), ff. 3, 4.

Personal al servicio de la Administración autonómica, Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Personal al servicio de la Administración de justicia, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), ff. 2 a 4.

Personal al servicio de las Administraciones públicas, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 4, 5.

Personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, Sentencias [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 3 a 5.

Personal sanitario, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 2 a 9.

Pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 4.

Pervivencia del objeto pese a la derogación de la norma, Sentencia [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), f. 2.

Pervivencia del objeto pese a la modificación de la norma, Sentencias [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 2; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 2; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 2 b).

Planeamiento con incidencia sobre terrenos e instalaciones afectos a la defensa nacional, Sentencia [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 7.

Planeamiento urbanístico, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 13.

Planificación de la actividad económica véase [Planificación económica](#DESCRIPTORALFABETICO79)

Planificación económica, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 6.

Planificación hidrológica, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 6; [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2.

Plazo para promover conflicto en defensa de la autonomía local, Sentencia [132/2014](#SENTENCIA_2014_132), f. 4.

Plazos del recurso de amparo, Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2 a).

Pluralismo político, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 6, 7.

Policía local, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 1.

Ponderación de intereses, Sentencias [182/2014](#SENTENCIA_2014_182), f. 2; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 4.

Auto [301/2014](#AUTO_2014_301), f. 4.

Ponderación de perjuicios, Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 2, VP.

Porcentaje de participación en los ingresos del Estado, Sentencia [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Portavoces parlamentarios, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), f. 2; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), f. 2.

Potestades ejecutivas, Sentencias [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), ff. 5, 7; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6, VP; [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), 6, VP.

Preguntas parlamentarias, Sentencia [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 8.

Prescripción de la pena, Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), ff. 2 a 4.

Prestaciones de la Seguridad Social, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 5; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), ff. 4 a 6; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Presunción de inocencia véase [Derecho a la presunción de inocencia](#DESCRIPTORALFABETICO139)

Presunción de inocencia como límite al ejercicio del *ius puniendi*, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 3, 5, 7.

Presupuesto habilitante, Sentencias [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 3, 5; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 4 a 6.

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, Sentencias [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4, 5; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 4 a 10.

Prevalencia del título específico sobre el genérico, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 4 b); [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), ff. 3, 4.

Previsión de ingresos y gastos, Sentencia [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4 a 6.

Primacía del Derecho de la Unión Europea, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

Principio acusatorio,

Doctrina constitucional, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 7.

Respetado, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 7.

Principio de contradicción, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Principio de contributividad, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5.

Principio de culpabilidad, Sentencias [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 3.

Principio de estabilidad presupuestaria, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4; [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 2 a 7, VP; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 10, VP.

Principio de igualdad, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 b), 4 a), 5 a), 6.

Principio de inmediación, Sentencias [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 3 a 6; [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Principio de interdicción de la arbitrariedad, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 6.

Respetado, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4 b); [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 5.

Principio de irretroactividad, Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 4; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Principio de jerarquía normativa, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4 a), 6, VP.

Principio de lealtad constitucional, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 4.

Principio de legalidad penal, Sentencias [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), f. 2; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

Doctrina constitucional, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 5.

Principio de legalidad sancionadora, Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 3 a 5.

Principio de personalidad de la sanción, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 7.

Principio de precaución, Sentencia [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2, VP.

Principio de proporcionalidad, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 6 a 7, VP.

Principio de seguridad jurídica, Sentencias [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 4 a), VP; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 4 a); [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 3; [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1, 2 a), 5 a 8; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 3.

Auto [265/2014](#AUTO_2014_265), f. 6, VP.

Alcance, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 4.

Principio de suficiencia financiera, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 5, 6 b).

Principio de taxatividad, Sentencia [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 1, 2 a), 8.

Principio de territorialidad, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), f. 7, VP; [123/2014](#SENTENCIA_2014_123), f. 7.

Principio de unidad económica, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), f. 5.

Principio democrático, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Principio favor actionis véase [Principio *pro actione*](#DESCRIPTORALFABETICO800)

Principio *pro actione*, Sentencias [129/2014](#SENTENCIA_2014_129), ff. 2 a 4; [148/2014](#SENTENCIA_2014_148), ff. 3, 4; [167/2014](#SENTENCIA_2014_167), f. 4.

Prisión de nueve meses, Auto [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 3.

Prisión de dos años, Auto [198/2014](#AUTO_2014_198), f. 4.

Prisión preventiva véase [Prisión provisional](#DESCRIPTORALFABETICO825)

Prisión provisional, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), ff. 1, 4, 5.

Privación de libertad, Sentencia [195/2014](#SENTENCIA_2014_195), f. 3.

Privación del permiso de conducir véase [Suspensión de permiso de conducir](#DESCRIPTORALFABETICO467)

Procedimiento administrativo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5, 7, 8.

Procedimiento administrativo común, Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 3 a 7.

Procedimiento concursal, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 4.

Procedimiento de conflicto colectivo, Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 2.

Procedimiento hipotecario véase [Proceso de ejecución hipotecaria](#DESCRIPTORALFABETICO815)

Proceso de ejecución hipotecaria, Sentencias [131/2014](#SENTENCIA_2014_131), ff. 3, 4; [136/2014](#SENTENCIA_2014_136), ff. 2 a 3; [137/2014](#SENTENCIA_2014_137), ff. 2 a 4.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 1; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 1; [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), ff . 2, 3; [282/2014](#AUTO_2014_282), f. 3.

Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas, Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), ff. 3, 4.

Proceso de impugnación de disposiciones de las Comunidades Autónomas véase [Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO268)

Proceso de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas véase [Proceso de impugnación de disposiciones autonómicas](#DESCRIPTORALFABETICO268)

Procesos selectivos en la función pública, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 4, 5.

Procuradores de los tribunales, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 1 a 7, 9; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3.

Producto interior bruto, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 2 a 4.

Productos farmacéuticos, Sentencias [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 4, 5; [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), ff. 1 a 3, 5, 6.

Profesiones tituladas, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 5 a), 6.

Promoción de funcionarios véase [Promoción interna](#DESCRIPTORALFABETICO524)

Promoción de viviendas de protección pública, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Promoción interna, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 3.

Pronunciamiento preventivo, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), f. 7.

Propiedad privada, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Proporcionalidad de las sanciones administrativas, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 8.

Proposición no de ley, Sentencias [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2 a 4; [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 5; [213/2014](#SENTENCIA_2014_213), ff. 1 a 6.

Prórrogas presupuestarias, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 10.

Protección de bienes de interés cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), ff. 2, 3, 5 a 13.

Protección de datos de carácter personal véase [Derecho a la protección de datos personales](#DESCRIPTORALFABETICO142)

Protección de datos personales véase [Derecho a la protección de datos personales](#DESCRIPTORALFABETICO142)

Protección de los montes, Sentencia [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 2, 4, 5.

Protección del medio ambiente, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8; [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), ff. 3 a 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 4, VP; [162/2014](#SENTENCIA_2014_162), ff. 2, 4, 5; [192/2014](#SENTENCIA_2014_192), f. 3.

Protección del patrimonio histórico, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 3.

Providencia de inadmisión, Auto [292/2014](#AUTO_2014_292), ff. 3, 4.

Proyectos de reparcelación, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Prueba biológica, Sentencia [135/2014](#SENTENCIA_2014_135), ff. 2 a 6.

Prueba de alcoholemia, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 5.

Prueba de cargo, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), VP I.

Prueba de cargo insuficiente, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 6.

Prueba de cargo suficiente, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), f. 8.

Prueba de indicios véase [Prueba indiciaria](#DESCRIPTORALFABETICO766)

Prueba de la discriminación, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 6, 7, 9, VP II.

Prueba documental, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 3.

Prueba ilícita, Sentencia [145/2014](#SENTENCIA_2014_145), ff. 6, 7.

Prueba indiciaria, Sentencia [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 2 a 5.

Doctrina constitucional, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), f. 8.

Requisitos, Sentencia [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Prueba indiciaria suficiente, Sentencias [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 8, 9; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146), ff. 2 a 5.

Prueba indirecta véase [Prueba indiciaria](#DESCRIPTORALFABETICO766)

Prueba testifical, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), f. 3.

Publicación de fallo en diario, Autos [232/2014](#AUTO_2014_232), ff. 1, 2; [233/2014](#AUTO_2014_233), ff. 1,2.

Publicidad institucional, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 2 a 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 2, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 3, 5.

Puertos, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 6.

Puertos de interés general, Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 4.

Puesta en libertad, Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), ff. 1, 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), ff. 1, 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

R

Radiodifusión, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), ff. 2 a 5; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), ff. 2, 3; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), ff. 3, 5.

Recurso ad cautelam, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), f. 2.

Recurso de aclaración improcedente, Sentencia [186/2014](#SENTENCIA_2014_186), f. 2.

Recurso de amparo contra actos del Congreso de los Diputados véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO314)

Recurso de amparo contra actos del Senado véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO314)

Recurso de amparo contra actos parlamentarios, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), ff. 2, 10; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 2.

Recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos véase [Recurso de amparo contra actos parlamentarios](#DESCRIPTORALFABETICO314)

Recurso de amparo mixto, Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), f. 2.

Recurso de apelación civil, Sentencia [190/2014](#SENTENCIA_2014_190), f. 2.

Autos [257/2014](#AUTO_2014_257), f. 2; [258/2014](#AUTO_2014_258), ff . 2, 3.

Recurso de súplica contra Auto de inadmisión, Auto [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 2, 3.

Recurso de súplica contra providencias de inadmisión del Tribunal Constitucional, Auto [239/2014](#AUTO_2014_239), f. único.

Recurso de suplicación, Sentencia [187/2014](#SENTENCIA_2014_187), ff. 3, 4.

Recursos utilizables, Sentencia [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 2.

Recusación de jueces y magistrados, Sentencia [133/2014](#SENTENCIA_2014_133), ff. 2 a 5, VP II.

Recusación de magistrados del Tribunal Constitucional,

Deniega, Autos [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 9; [237/2014](#AUTO_2014_237), ff. 3 a 7; [238/2014](#AUTO_2014_238), ff. 1 a 6; [268/2014](#AUTO_2014_268), ff. 1 a 3; [269/2014](#AUTO_2014_269), ff. 1 a 3.

Recusación extemporánea de jueces y magistrados, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), f. 2.

Autos [237/2014](#AUTO_2014_237), f. 3; [238/2014](#AUTO_2014_238), f. 3.

Recusación global de magistrados del Tribunal Constitucional, Autos [268/2014](#AUTO_2014_268), f. 2; [269/2014](#AUTO_2014_269), f. 2.

Redención de penas por el trabajo, Autos [183/2014](#AUTO_2014_183), f. 2; [197/2014](#AUTO_2014_197), f. 2; [231/2014](#AUTO_2014_231), f. 2.

Reducciones salariales, Sentencias [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4; [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), ff. 3 a 5.

Régimen de visitas a los nietos, Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 1, 4, 5.

Régimen económico del sector eléctrico, Sentencia [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), f. 2.

Régimen económico y fiscal de Canarias, Sentencias [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 1 a 3; [184/2014](#SENTENCIA_2014_184), f. 3.

Régimen electoral, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 2 c), 3 b).

Régimen energético, Sentencias [134/2014](#SENTENCIA_2014_134), f. 2; [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 5, 6.

Régimen estatutario de los funcionarios públicos, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Régimen local, Sentencia [210/2014](#SENTENCIA_2014_210), ff. 3 a 5.

Registro de penados y rebeldes, Auto [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 2.

Registro general de bienes de interés cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 7.

Registros públicos, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), ff. 5 a 9, VP.

Reglamentos, Sentencia [173/2014](#SENTENCIA_2014_173), f. 3.

Reglamentos parlamentarios, Sentencia [158/2014](#SENTENCIA_2014_158), ff. 2, 4.

Reincidencia, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), ff. 4 a 8; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), ff. 1, 3; [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), ff. 1, 3.

Reivindicaciones no competenciales, Autos [251/2014](#AUTO_2014_251), f. 2; [252/2014](#AUTO_2014_252), f. 2.

Relaciones laborales, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3, 4, 5, 6, VP.

Remisión a normas reglamentarias, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 9.

Remisión al reglamento véase [Remisión a normas reglamentarias](#DESCRIPTORALFABETICO626)

Remisión condicional de la pena véase [Suspensión de la ejecución de la pena](#DESCRIPTORALFABETICO635)

Renuncia de cargos públicos véase [Renuncia de cargos públicos de representación política](#DESCRIPTORALFABETICO98)

Renuncia de cargos públicos de representación política, Sentencia [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), ff. 3, 5.

Renuncia de procurador, Auto [302/2014](#AUTO_2014_302), f. único.

Reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Repercusión política del asunto, Sentencias [200/2014](#SENTENCIA_2014_200), f. 2; [201/2014](#SENTENCIA_2014_201), f. 2; [202/2014](#SENTENCIA_2014_202), f. 2.

Representación de trabajadores y empresarios, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4 a), 5 a), 6, VP.

Representación política, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 3, 6, 7.

Representación proporcional,

Doctrina constitucional, Sentencia [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 2, 3, 6, 7.

Reproducción de normas estatales, Sentencias [154/2014](#SENTENCIA_2014_154), f. 4; [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 4.

Requisitos formales de la normativa básica, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 7.

Reserva de ley, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 10.

Reserva de ley orgánica, Sentencias [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 7; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 3 a 6, VP.

Doctrina constitucional, Sentencia [151/2014](#SENTENCIA_2014_151), f. 4.

Reserva de ley orgánica *versus* reglas de atribución de competencia, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), f. 3, VP.

Residencia en el extranjero, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), ff. 2 a 4.

Resolución fundada en Derecho,

Vulnerado, Sentencia [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), ff. 3 a 4.

Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Responsabilidad patrimonial del Estado véase [Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas](#DESCRIPTORALFABETICO671)

Responsabilidad solidaria, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 7, 8.

Retirada de permiso de conducir véase [Suspensión de permiso de conducir](#DESCRIPTORALFABETICO467)

Retribuciones de empleados públicos, Sentencia [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 4.

Retribuciones de personal véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO520)

Retribuciones en el sector público véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO520)

Retribuciones reguladas por leyes de presupuestos, Autos [236/2014](#AUTO_2014_236), ff. 3, 4; [277/2014](#AUTO_2014_277), ff. 2, 3.

Revisión de diligencias de ordenación, Auto [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único.

Revocación de sentencia absolutoria, Sentencia [191/2014](#SENTENCIA_2014_191), f. 3.

Revocación de subvenciones públicas, Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 1, 6.

Ruido véase [Contaminación acústica](#DESCRIPTORALFABETICO534)

S

Sanciones administrativas, Sentencias [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 5, 6; [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 3 a 5.

Sanciones administrativas sin cobertura legal, Sentencia [199/2014](#SENTENCIA_2014_199), ff. 3 a 5.

Sanciones penitenciarias, Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Satisfacción extraprocesal de la pretensión, Auto [187/2014](#AUTO_2014_187), f. 4.

Secciones sindicales, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), f. 6, VP.

Segregación parcelaria, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 10.

Seguridad pública, Sentencia [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), f. 3.

Seguridad Social, Auto [203/2014](#AUTO_2014_203), f. 1.

Selección de funcionarios véase [Procesos selectivos en la función pública](#DESCRIPTORALFABETICO522)

Selección e interpretación del Derecho de la Unión Europea por el Juez nacional, Sentencia [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), ff. 2, 3, VP.

Sentencia fundada en Derecho, Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 3; [212/2014](#SENTENCIA_2014_212), f. 4.

Respetado, Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), ff. 4, 5.

Vulnerado, Sentencia [138/2014](#SENTENCIA_2014_138), ff. 2, 4, 5.

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 6.

Servicio de armas, Sentencia [178/2014](#SENTENCIA_2014_178), ff. 3, 4.

Silencio administrativo negativo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Silencio administrativo positivo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Simultaneidad de la condición de preso preventivo y de penado, Sentencia [117/2014](#SENTENCIA_2014_117), f. 4.

Sindicatos, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 4 a), 5 a), 6, VP.

Sistema de financiación, Sentencias [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), ff. 4, 5; [163/2014](#SENTENCIA_2014_163), f. 2; [172/2014](#SENTENCIA_2014_172), f. 2; [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1 a 10, VP.

Sistema de fuentes, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 3.

Sistema electoral, Sentencias [197/2014](#SENTENCIA_2014_197), ff. 6, 7; [214/2014](#SENTENCIA_2014_214), f. 1.

Sistema retributivo véase [Retribuciones de empleados públicos](#DESCRIPTORALFABETICO520)

Situación de extraordinaria y urgente necesidad, Sentencias [142/2014](#SENTENCIA_2014_142), ff. 3 a 5; [183/2014](#SENTENCIA_2014_183), ff. 5, 6.

Sobreseimiento, Auto [298/2014](#AUTO_2014_298), ff. 2, 3, 4.

Sociedades mercantiles autonómicas, Sentencia [207/2014](#SENTENCIA_2014_207), f. 1.

Solicitud de nulidad de actuaciones véase [Incidente de nulidad de actuaciones](#DESCRIPTORALFABETICO775)

Solvencia patrimonial de las entidades de crédito, Sentencia [209/2014](#SENTENCIA_2014_209), ff. 4, 7, VP.

Subasta, Sentencia [126/2014](#SENTENCIA_2014_126), f. 3.

Subasta de bienes véase [Subasta](#DESCRIPTORALFABETICO749)

Subordinación de convenios colectivos a la ley, Sentencia [119/2014](#SENTENCIA_2014_119), ff. 3 c), 4 a), 6, VP.

Subvenciones en materia laboral, Sentencia [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 5, 8, 10, 12, VP.

Subvenciones públicas, Sentencias [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), ff. 5, 8, 10, 12, VP; [144/2014](#SENTENCIA_2014_144), ff. 4 a 6; [152/2014](#SENTENCIA_2014_152), f. 6 e); [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), ff. 1 a 3.

Sucesión de títulos nobiliarios, Sentencias [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 5; [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 3.

Suelo no urbanizable, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Suelo rural, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8, VP I, VP II.

Suelo urbanizable, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

Sufragio activo, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3.

Sufragio pasivo, Sentencias [114/2014](#SENTENCIA_2014_114), f. 5; [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 3.

Suspensión cautelar de resoluciones civiles, Auto [282/2014](#AUTO_2014_282), ff. 2 a 6.

Suspensión cautelar de resoluciones judiciales,

No suspende, Auto [297/2014](#AUTO_2014_297), f. 2.

Suspensión cautelar de resoluciones penales,

Suspende, Auto [290/2014](#AUTO_2014_290), f. 2.

Suspensión cautelar de sentencias civiles,

No suspende, Auto [225/2014](#AUTO_2014_225), f. 2.

Suspensión cautelar de sentencias penales, Auto [233/2014](#AUTO_2014_233), ff. 1,2.

No suspende, Autos [185/2014](#AUTO_2014_185), ff. 2, 3; [198/2014](#AUTO_2014_198), ff. 2 a 4.

Suspende, Autos [232/2014](#AUTO_2014_232), ff. 1, 2; [291/2014](#AUTO_2014_291), f. 5.

Suspensión condicional de la pena véase [Suspensión de la ejecución de la pena](#DESCRIPTORALFABETICO635)

Suspensión de ejecución de sentencia, Sentencia [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 4.

Suspensión de la ejecución de la pena, Sentencia [180/2014](#SENTENCIA_2014_180), ff. 2 a 4.

Autos [198/2014](#AUTO_2014_198), ff. 3, 4; [291/2014](#AUTO_2014_291), ff. 2, 3.

Suspensión de permiso de conducir, Auto [185/2014](#AUTO_2014_185), f. 2.

Sustitución de jueces y magistrados, Sentencia [177/2014](#SENTENCIA_2014_177), ff. 4, 5.

T

Tasas judiciales, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 6.

Telecomunicaciones, Auto [205/2014](#AUTO_2014_205), ff. 3, 4.

Terminación del proceso judicial, Auto [285/2014](#AUTO_2014_285), f. 2.

Término de comparación, Sentencia [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), ff. 4, 5.

Término de comparación inexistente, Sentencias [155/2014](#SENTENCIA_2014_155), f. 5; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 5, 6.

Término de comparación inidóneo, Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 6.

Término inicial, Sentencia [166/2014](#SENTENCIA_2014_166), ff. 3 a 7.

Auto [181/2014](#AUTO_2014_181), ff. 1, 2.

Territorio de la Comunidad Autónoma, Sentencia [121/2014](#SENTENCIA_2014_121), f. 3.

Terrorismo, Auto [202/2014](#AUTO_2014_202), f. 4.

Textos refundidos, Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 2 b).

Titulación académica véase [Títulos académicos](#DESCRIPTORALFABETICO478)

Titularidad de oficinas de farmacia, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), ff. 2, 4, 5.

Titularidad del derecho a la participación en los asuntos públicos, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 3 b).

Títulos académicos, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), 5 b), 9; [189/2014](#SENTENCIA_2014_189), ff. 1, 3.

Títulos competenciales, Sentencia [211/2014](#SENTENCIA_2014_211), f. 3, VP.

Títulos nobiliarios,

Evolución histórica, Sentencia [159/2014](#SENTENCIA_2014_159), f. 2.

Títulos oficiales, Sentencia [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), f. 6 a), b).

Títulos profesionales, Sentencias [170/2014](#SENTENCIA_2014_170), ff. 4 a), 5 b), 6 a), b), 9, VP; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193), f. 3, VP.

Tráfico marítimo, Sentencia [174/2014](#SENTENCIA_2014_174), f. 4.

Trámite de admisión en el recurso de amparo, Autos [208/2014](#AUTO_2014_208), f. único; [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2.

Trámite de audiencia, Sentencias [185/2014](#SENTENCIA_2014_185), f. 2; [196/2014](#SENTENCIA_2014_196), f. 2; [205/2014](#SENTENCIA_2014_205), f. 2 a); [206/2014](#SENTENCIA_2014_206), f. 2 a).

Trámite de audiencia a las partes defectuoso, Sentencias [149/2014](#SENTENCIA_2014_149), f. 2; [203/2014](#SENTENCIA_2014_203), f. 2.

Autos [206/2014](#AUTO_2014_206), f. 2; [221/2014](#AUTO_2014_221), f. 2; [266/2014](#AUTO_2014_266), f. 3.

Transmisión de oficinas de farmacia, Sentencia [181/2014](#SENTENCIA_2014_181), f. 2.

Transporte aéreo, Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Transporte marítimo, Sentencia [164/2014](#SENTENCIA_2014_164), f. 2.

Transposición de directivas de la Unión Europea, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 8.

Traspaso de oficinas de farmacia véase [Transmisión de oficinas de farmacia](#DESCRIPTORALFABETICO681)

Tratados de la Unión Europea, Sentencia [215/2014](#SENTENCIA_2014_215), ff. 1, 2, 9, VP.

Tratamiento diferenciado, Sentencia [168/2014](#SENTENCIA_2014_168), f. 4.

Auto [204/2014](#AUTO_2014_204), f. 4.

Tratamiento diferenciado en el ámbito laboral, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140), ff. 6, 7, 9, VP II.

Tratamiento diferenciado en prestaciones de la Seguridad Social, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 4.

Tratamiento diferenciado entre trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a tiempo completo, Sentencia [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 5, VP.

Tratamiento diferenciado entre uniones matrimoniales y no matrimoniales, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 5; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), ff. 2, 6.

Tratamiento legal diferenciado, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 5; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), f. 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2.

Tribunal Constitucional, Autos [209/2014](#AUTO_2014_209), f. 2; [296/2014](#AUTO_2014_296), f. 2.

Tutela financiera de los Entes locales, Sentencia [171/2014](#SENTENCIA_2014_171), ff. 4 a 7.

U

Unión de hecho, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 4; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2; [188/2014](#SENTENCIA_2014_188), f. 2; [194/2014](#SENTENCIA_2014_194), f. 3.

Unión de hecho entre personas del mismo sexo, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 6; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Urbanismo,

Contenido, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 5 a 12.

Usos del suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), ff. 6, 8, 12.

Utilización racional de recursos naturales, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 8.

V

Valor interpretativo del Derecho de la Unión Europea, Sentencia [161/2014](#SENTENCIA_2014_161), f. 3.

Valor probatorio del atestado policial, Sentencia [165/2014](#SENTENCIA_2014_165), ff. 2 a 5.

Valor real del suelo, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9.

Valoración del suelo véase [Valoraciones urbanísticas](#DESCRIPTORALFABETICO575)

Valoraciones urbanísticas, Sentencia [141/2014](#SENTENCIA_2014_141), f. 9, VP I, VP II.

Vecindad administrativa, Sentencia [153/2014](#SENTENCIA_2014_153), f. 4.

Vía de hecho, Sentencias [130/2014](#SENTENCIA_2014_130), f. 3; [147/2014](#SENTENCIA_2014_147), f. 2; [160/2014](#SENTENCIA_2014_160), f. 3.

Vicios en el procedimiento legislativo, Sentencia [120/2014](#SENTENCIA_2014_120), f. 2.

Vínculo matrimonial, Sentencias [115/2014](#SENTENCIA_2014_115), ff. 2 a 4; [116/2014](#SENTENCIA_2014_116), ff. 3, 4; [124/2014](#SENTENCIA_2014_124), ff. 3, 4; [157/2014](#SENTENCIA_2014_157), f. 2.

Violencia terrorista véase [Terrorismo](#DESCRIPTORALFABETICO529)

Visita pública de los bienes declarados de interés cultural, Sentencia [122/2014](#SENTENCIA_2014_122), f. 14.

Vivienda, Auto [230/2014](#AUTO_2014_230), f. único.

Voluntas legislatoris véase [Interpretación conforme a la voluntad del legislador](#DESCRIPTORALFABETICO618)

Voto particular concurrente, Sentencia [140/2014](#SENTENCIA_2014_140).

Voto particular, formulado uno, Sentencias [112/2014](#SENTENCIA_2014_112), VP; [115/2014](#SENTENCIA_2014_115); [116/2014](#SENTENCIA_2014_116); [119/2014](#SENTENCIA_2014_119); [123/2014](#SENTENCIA_2014_123); [134/2014](#SENTENCIA_2014_134); [143/2014](#SENTENCIA_2014_143), VP; [146/2014](#SENTENCIA_2014_146); [151/2014](#SENTENCIA_2014_151); [156/2014](#SENTENCIA_2014_156), f. 6; [161/2014](#SENTENCIA_2014_161); [170/2014](#SENTENCIA_2014_170); [171/2014](#SENTENCIA_2014_171); [176/2014](#SENTENCIA_2014_176), f. 3; [193/2014](#SENTENCIA_2014_193); [198/2014](#SENTENCIA_2014_198); [209/2014](#SENTENCIA_2014_209); [211/2014](#SENTENCIA_2014_211); [212/2014](#SENTENCIA_2014_212); [215/2014](#SENTENCIA_2014_215).

Autos [265/2014](#AUTO_2014_265); [301/2014](#AUTO_2014_301).

Votos particulares, formulados dos , Sentencias [124/2014](#SENTENCIA_2014_124); [133/2014](#SENTENCIA_2014_133); [140/2014](#SENTENCIA_2014_140); [141/2014](#SENTENCIA_2014_141); [157/2014](#SENTENCIA_2014_157).

Vulneración autónoma de derechos fundamentales, Sentencias [113/2014](#SENTENCIA_2014_113), f. 2; [204/2014](#SENTENCIA_2014_204), f. 4.

8. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

§ Parágrafo (usual en SSTEDH)

§§ Parágrafos (usuales en SSTEDH)

AENA Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

ATC Auto del Tribunal Constitucional

AATC Autos del Tribunal Constitucional

ATS Auto del Tribunal Supremo

BOE Boletín Oficial del Estado

BOJA Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

CC Código civil

CCOO Comisiones Obreras

CE Constitución española

CEDH Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

CEE Comunidad Económica Europea

CES Consejo Económico y Social

CP Código penal

EAAnd Estatuto de Autonomía para Andalucía

EAAr Estatuto de Autonomía de Aragón

EAC Estatuto de Autonomía de Cataluña

EACan Estatuto de Autonomía de Canarias

EACL Estatuto de Autonomía de Castilla y León

EACM Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

EAE Estatuto de Autonomía de Extremadura

EAG Estatuto de Autonomía para Galicia

EAIB Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

EAM Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

EAPV Estatuto de Autonomía para el País Vasco

EAR Estatuto de Autonomía de La Rioja

EARM Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia

EAV Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana

ETA Euskadi Ta Askatasuna

FJ Fundamento jurídico

FFJJ Fundamentos jurídicos

FROB Fondo de reestructuración ordenada bancaria

INEM Instituto Nacional de Empleo

INSS Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPC Índice de precios al consumo

IRPF Impuesto sobre la renta de las personas físicas

IVA Impuesto sobre el valor añadido

LA Ley de aguas

LAB Langile Abertzaleen Batzordeak (Sindicato)

LAJG Ley de asistencia jurídica gratuita

LBRL Ley reguladora de las bases de régimen local

LEC Ley de enjuiciamiento civil

LECrim Ley de enjuiciamiento criminal

LEF Ley de expropiación forzosa

LET Ley del estatuto de los trabajadores

LGS Ley general de sanidad

LGSS Ley general de la Seguridad Social

LGT Ley general tributaria

LHL Ley reguladora de haciendas locales

LJCA Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

LOFCA Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas

LOFCS Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad

LOHC Ley Orgánica de regulación del procedimiento de habeas corpus

LOPD Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal

LOPJ Ley Orgánica del Poder Judicial

LOPP Ley Orgánica de partidos políticos

LORAFNA Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra

LORCA Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro

LOREG Ley Orgánica del régimen electoral general

LOTC Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LPC Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

LPL Ley de procedimiento laboral

LPMM Ley de puertos del Estado y de la marina mercante

LS Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana

LSE Ley del sector eléctrico

LSV Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

MUFACE Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado

OIT Organización Internacional del Trabajo

RAM Reglamento de la Asamblea de Madrid

RCD Reglamento del Congreso de los Diputados

RENFE Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

ROFEL Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales

RPS Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto)

SSTJUE Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

SSTC Sentencias del Tribunal Constitucional

STEDH Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

SSTEDH Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STJCE Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

SSTJCE Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

STJUE Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS Sentencia del Tribunal Supremo

SSTS Sentencias del Tribunal Supremo

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TFUE Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

TUE Tratado de la Unión Europea

UE Unión Europea

UGT Unión General de Trabajadores

USTEA Unión de Sindicatos de trabajadores y trabajadoras de Andalucía