

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2015

*Doctrine of the Constitutional Court during  
the Second Four-Month Period of 2015*

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
CARLOS ORTEGA CARBALLO  
MARIAN AHUMADA RUIZ

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. DERECHOS FUNDAMENTALES.

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Durante el segundo cuatrimestre del año se ha generalizado la práctica anunciada en la STC 9/2015 (Sala Primera), de 2 de febrero (1), en punto a la exposición de las razones que acreditan la especial trascendencia constitucional advertida por el Tribunal en cada una de las demandas de amparo admitidas a trámite. Ateniéndose al mandato deducido de la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Arribas Antón* (2), las sentencias resolutorias de recursos de amparo hacen ahora explícitas aquellas razones, «haciendo así cognoscibles —en palabras de la STC 9/2015, FJ 3— los criterios

---

(1) Comentada en la crónica precedente, *REDC*, núm. 104, 2015, pág. 202.

(2) Sentencia de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España* (demanda núm. 16563/11), apartado 46.

de aplicación empleados [...] respecto [del cumplimiento del requisito establecido por el art. 50.1.b) LOTC]» (3).

Prácticamente la totalidad de las Sentencias dictadas este cuatrimestre han cumplido con esa obligación (4), siendo lo habitual que la referencia a la especial trascendencia del recurso se incluya en los fundamentos jurídicos, aunque en ocasiones se ha consignado en los antecedentes (5). Se trata siempre de referencias muy sucintas, pero suficientes para identificar en cuál de los supuestos de trascendencia constitucional enunciados en la STC 155/2009, de 25 de junio (6), se encuentra la demanda examinada.

De la información así facilitada se desprende que el Tribunal ha sido sensible a la trascendencia constitucional de recursos planteados en el contexto de reformas legislativas (7) o motivados por la negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional (8), así como en los casos en los que la demanda ponía de manifiesto problemas inéditos en relación con un derecho fundamental (9).

El examen de los supuestos que el Tribunal ha considerado constitucionalmente trascendentes (10) permite conocer el criterio aplicado a la hora de

---

(3) De acuerdo con las palabras del Presidente del Tribunal Constitucional en la presentación de la *Memoria* de la institución correspondiente al año 2014, «el Tribunal ha decidido, en Pleno gubernativo, que la causa de la especial trascendencia constitucional de cada asunto admitido deberá expresarse en las providencias de admisión a trámite y la referencia a estas últimas se incluirá en los antecedentes de hecho de las sentencias» (*Memoria 2014*, pág. 13).

(4) No faltan excepciones, como las SSTC 91/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo; 99/2015 (Sala Primera), de 25 de mayo (comentada *infra*, págs. 232 a 234); 112/2015 (Sala Segunda), de 8 de junio; 146/2015 (Pleno), de 25 de junio (reseñada *infra*, págs. 234 a 236); 150/2015 (Sala Primera), de 6 de julio, y 177/2015 (Pleno), de 22 de julio. Tampoco se refiere a la trascendencia constitucional la STC 90/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo, reseñada *infra*, págs. 231-232, aunque las razones para admitir el amparo que con ella se resuelve serán ofrecidas posteriormente por la misma Sala en la STC 124/2015, de 8 de junio, FJ 2.

(5) Así ocurre, por ejemplo, en las SSTC 139/2015 (Sala Primera), de 22 de junio (Ant. 4), y 152/2015 (Sala Segunda), de 6 de julio (Ant. 4). En dos supuestos el pronunciamiento sobre la trascendencia se realiza tanto en los antecedentes como en los fundamentos: SSTC 158 y 159/2015 (Sala Segunda), ambas de 14 de julio (Ant. 4 y FJ 2, en los dos casos).

(6) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 87, 2009, págs. 287-288.

(7) SSTC 89/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo, FJ 2, y 149/2015 (Sala Segunda), de 6 de julio, FJ 3.

(8) SSTC 101/2015 (Sala Segunda), de 25 de mayo, FJ 2, y 115/2015 (Sala Segunda), de 8 de junio, FJ 2.

(9) STC 124/2015 (Sala Segunda), de 8 de junio, FJ 2.

(10) Que incluyen, junto a los que acaban de mencionarse, los siguientes: A) Aquellos que permiten perfilar y aclarar aspectos de la doctrina constitucional sobre un derecho fundamental [así, STC 145/2015 (Pleno), de 25 de junio, FJ 3, reseñada *infra*, págs. 222 a 224]. B) Los que

interpretar el requisito del artículo 50.1.b) LOTC, pero también advertir que, en ocasiones, el criterio en cuestión se aplica de un modo que puede parecer desconcertante. Sucede así en los casos en los que el Tribunal dice admitir un recurso por la novedad de la cuestión que en él se plantea, reconociendo al mismo tiempo que esa misma razón ha justificado la admisión de otro recurso sustancialmente idéntico (11) o que el problema de fondo ya ha sido resuelto por sentencia (12). En puridad, la admisión de una demanda que plantea una cuestión inédita debiera descartar la de otras demandas posteriores similares, toda vez que el problema planteado habrá dejado de ser novedoso. Sin embargo, seguramente para evitar que la posibilidad ofrecida al Tribunal con el primer recurso pueda verse frustrada como consecuencia de los avatares de la tramitación procesal de la demanda (desistimiento, pérdida de objeto, advertencia sobrevenida de la concurrencia de una causa de inadmisión) o por ser finalmente imposible abordar la cuestión inédita en toda su dimensión, las Salas consideran más prudente admitir cuantas demandas susciten el mismo problema en tanto no se haya dictado una resolución sobre el fondo.

2. Junto a los supuestos que son, para el Tribunal, constitucionalmente trascendentes están todos aquellos que, a su juicio, carecen de trascendencia y concluyen su tramitación con una providencia de la que sólo es posible el conocimiento público si son objeto de un recurso de súplica por parte del Ministerio Fiscal. Es en los Autos, en efecto, donde se hacen «cognoscibles» (STC 9/2015, FJ 3), en su variante negativa, los criterios de aplicación del artículo 50.1.b) LOTC, siendo raros, sin embargo, los supuestos en los que la súplica del Ministerio Público verse sobre la trascendencia del recurso, pues lo común es que su discrepancia tenga que ver con el cumplimiento del requisito de su justificación. Con todo, en este cuatrimestre se han dictado dos Autos en los que el Tribunal ha desestimado sendos recursos de súplica en los que

---

ofrecen la posibilidad de un cambio doctrinal con motivo del contraste entre una resolución judicial y la doctrina vigente [por ejemplo, SSTC 87/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo, FJ 3, y 88/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo, FJ 2]. C) Los supuestos que hacen posible garantizar el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia, evitando dudas que puedan dar lugar a su inaplicación [SSTC 98/2015 (Sala Segunda), de 25 de mayo, FJ 2, y 142/2015 (Sala Segunda), de 22 de junio, FJ 2].

(11) Así, STC 124/2015 (Sala Segunda), de 8 de junio, FJ 2.

(12) La STC 139/2015 (Sala Primera), de 22 de junio, señala en el Antecedente 4 la novedad de la cuestión para afirmar después que «[l]os problemas planteados en la demanda de amparo han sido ya examinados por el Pleno de este Tribunal en la STC 7/2015, de 22 de enero [comentada en *REDC*, núm. 104, 2015, págs. 238 a 240], cuya doctrina hemos reiterado en numerosos procedimientos posteriores» (FJ 2).

el Ministerio Público sostenía que concurrían varias de las circunstancias que permiten apreciar la trascendencia de una demanda de amparo (13). Por un lado, el ATC 128/2015 (Sección Segunda), de 20 de julio, en el que se afirma que el Tribunal no ve razones para pronunciarse de nuevo sobre cuestiones acerca de las cuales ha pronunciado recientemente doctrina. Por otro, el ATC 98/2015 (Sección Segunda), de 1 de junio, en el que se concluye que, siendo el objeto del amparo el derecho de acceso a los recursos, la única trascendencia constitucional relevante sería la relacionada con ese derecho, no la que pudiera suscitarse en relación con el derecho concernido en la cuestión de fondo debatida en el proceso judicial.

Abundan, por el contrario, además de las resoluciones referidas a la carga de la justificación de la trascendencia (14), los Autos que confirman la inadmisión de los recursos por el incumplimiento de un requisito que desde hace ya un tiempo es condición previa del juicio sobre aquélla; a saber, la existencia de una lesión del derecho invocado en amparo. Es decir, el viejo requisito del contenido constitucional de la demanda [antiguo art. 50.1.c) LOTC].

Tal es el caso de los AATC 86/2015 (Sección Segunda), de 18 de mayo, y 142/2015 (Sección Primera), de 24 de julio, así como de varios Autos acordados en relación con amparos electorales (15), ámbito este último en el que el Tribunal no parece dispuesto a hacer valer sin más la presunción que cabría deducir de la STC 155/2009 en favor de la trascendencia de ese tipo de recursos. Como es sabido, el elenco de posibles supuestos de trascendencia constitucional enumerados en el fundamento jurídico 2 de aquella Sentencia se cerraba con un apartado g) en el que se incluían los asuntos que, «sin estar incluido[s] en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda[n] del caso concreto porque plantee[n] una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga[n] unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados am-

(13) Modificación del contexto legislativo, práctica judicial contraria a la doctrina constitucional y cuestión jurídica de general y relevante repercusión social o económica.

(14) Por ejemplo, la STC 160/2015 (Sala Segunda), de 14 de julio, que inadmite un amparo electoral por inobservancia del artículo 49.1 LOTC, reiterando la doctrina que descarta la apreciación de oficio de la trascendencia constitucional de la demanda, en línea con la STC 176/2012 (Sala Primera), de 15 de octubre, reseñada en *REDC*, núm. 97, 2013, pág. 257. Con todo, la STC 177/2015 (Pleno), de 22 de julio —reseñada *infra*, págs. 224 a 226—, pudiera representar un supuesto de apreciación de oficio de la trascendencia, sobre la que nada dice el Pleno a pesar de las dudas manifestadas por el Ministerio Fiscal en cuanto al cumplimiento del requisito del artículo 49.1 LOTC y que esa parte no quiso hacer valer «a fin de no incurrir en “rigorismos innecesarios”» (STC 177/2015, Ant. 7).

(15) AATC 78 a 81/2015 (Sala Primera), de 7 de mayo.

paros electorales o parlamentarios». Ello no ha impedido, sin embargo, y según se ha dicho, inadmitir varios electorales por inexistencia de la lesión denunciada o por falta de justificación de la trascendencia, ni ha excusado al Tribunal de la nueva obligación de hacer explícitas las razones que, a su juicio, acreditan la concurrencia de esta última (16). La eventual presunción de trascendencia no alcanza, pues, al género de los amparos electorales en cuanto tal, sino que más bien se trata de un cálculo de probabilidad de asuntos trascendentes en el dominio de este tipo de recursos.

3. El requisito de la trascendencia no ha sido el único cuyo incumplimiento ha dado lugar a la inadmisión de demandas de amparo, ni han faltado en este cuatrimestre resoluciones denegatorias de la tramitación de otros procesos constitucionales. Por lo que hace a lo primero, puede destacarse el ATC 110/2015 (Sección Segunda), de 22 de junio, que inadmite por falta de agotamiento de la vía judicial [arts. 50.1.a) y 44.1.a) LOTC] un recurso de amparo interpuesto sin haber intentado el remedio procesal señalado por el órgano judicial como procedente. Admitiendo que la instrucción de recursos no es, en efecto, vinculante, la Sección afirma que su desatención hace nacer para el demandante la obligación de «argumentar [...] las razones que le llevaron a adoptar tal decisión, a efectos de justificar el cumplimiento del requisito de agotamiento de todos los medios de impugnación en la vía judicial» (ATC 110/2015, FJ único).

En el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad son de señalar, por un lado, el ATC 136/2015 (Pleno), de 21 de julio, que destaca por el diferente rigor con el que el Tribunal exige el cumplimiento de dos de los requisitos esenciales para el planteamiento de una cuestión. Así, mientras da por bueno que el órgano judicial haya omitido en la providencia *ex* artículo 35.2 LOTC toda referencia al precepto constitucional que considera infringido, considera insuficiente que el Auto de planteamiento se limite a consignar que las normas cuestionadas fueron aplicadas por los actos administrativos litigiosos. Si para lo primero fue determinante que las partes hubieran entendido correctamente «cuál era la duda constitucional que se les planteaba» (ATC 136/2015, FJ 2), para lo segundo no fue suficiente, en cambio, que, tal y como defendía el Ministerio Fiscal, pudiera

---

(16) Así, en la STC 86/2015 (Sala Primera) de 7 de mayo, FJ 3, comentada *infra*, págs. 227-228, se hace ver que el asunto planteado pone de manifiesto un caso de incumplimiento manifiesto de doctrina constitucional. En la STC 169/2015 (Sala Segunda), de 20 de julio, FJ 1, se advierte que el recurso permite perfilar y aclarar algunos aspectos de la doctrina constitucional sobre un derecho fundamental. El supuesto de la posibilidad de un cambio de doctrina se menciona en la STC 158/2015 (Sala Segunda), de 14 de julio, Ant. 4 y FJ 2, comentada *infra*, págs. 228-229, que también se refiere a las «consecuencias políticas generales», en el sentido de la STC 155/2009, FJ 2.g).

apreciarse el cumplimiento implícito del juicio de aplicabilidad y relevancia (ATC 136/2015, FJ 3) (17).

Por otro lado, merecen también reseñarse los AATC 137 y 138/2015 (Pleno), de 21 de julio. En el primero de ellos se considera defectuosa la audiencia realizada en aplicación del artículo 35.2 LOTC por cuanto el órgano judicial no dio traslado para alegaciones a la parte que, habiendo obtenido resolución favorable en la instancia, se había abstenido de impugnar el recurso de apelación en cuya tramitación se planteó la cuestión elevada al Tribunal. Para el Pleno, «la consideración de parte, a efectos del traslado previsto en el artículo 35.2 LOTC, trasciende de la eventual comparecencia y personación del interesado en el momento procesal en que se resuelve plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pues [...] el interés jurídicamente protegido que se anuda al trámite de audiencia [...], es decir, la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, es distinto del perseguido en el proceso subyacente» (ATC 137/2015, FJ 3). Por lo demás, tanto en este Auto como en el ATC 138/2015 se aplica de nuevo la solución adoptada en el supuesto de la STC 6/2010 (Pleno), de 14 de abril (18), teniendo por extinguido el objeto de sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas con ocasión de un precepto que posponía la entrada en vigor de la destipificación penal de determinada conducta (19). Una vez más, el Tribunal considera, en efecto, que, agotada la *vacatio* dispuesta en la Ley, la cuestión ha perdido su objeto toda vez que, en virtud del principio de aplicación de la norma más favorable, el órgano judicial está obligado a aplicar al caso la norma despenalizadora (20). Sigue siendo irrelevante, por tanto, la diferencia que media entre la absolución que trae causa de la inconstitucionalidad del precepto penal cuestionado, de un lado, y la que es fruto de la aplicación del principio de retroactividad de la ley más favorable, de otro.

---

(17) El órgano judicial había declarado que las resoluciones enjuiciadas se fundaban en los preceptos cuestionados y que éstos eran «sustancialmente equivalentes» a dos normas declaradas inconstitucionales por la STC 150/2012 (Pleno), de 5 de julio [comentada en *REDC*, núm. 96, 2012, págs. 251-252] (ATC 136/2015, Ant. 3). El Pleno entenderá que con ello puede darse por acreditada la aplicabilidad de las normas objeto de la cuestión, pero no su relevancia.

(18) De la que se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 89, 2010, págs. 237-238.

(19) Disposición final octava de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal, que, en relación con la disposiciones transitoria primera y derogatoria de la misma Ley Orgánica, impedía la inmediata entrada en vigor de la despenalización de la falta prevista en el artículo 618 del Código Penal (incumplimiento de obligaciones familiares).

(20) Puede verse una crítica a esta doctrina en la crónica correspondiente, *REDC*, núm. 53, 1998, págs. 206-208.

4. Siendo, por lo común, menos frecuentes, no ha faltado en este período un supuesto de inadmisión de un recurso de inconstitucionalidad. Se trata del ATC 139/2015 (Pleno), de 21 de julio, a propósito de un recurso directo planteado por un Consejero autonómico en funciones, «ante la imposibilidad de recabar la previa autorización por parte del Consejo de Gobierno con anterioridad» a la finalización del plazo disponible para interponerlo (ATC 139/2015, Ant. único). El Pleno se limitará a recordar la doctrina en materia de legitimación recientemente reiterada en la STC 71/2014 (Pleno), de 6 de mayo (21).

Pese a pretenderlo el Parlamento de Navarra, el Pleno no consideró prematuro el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno contra la Ley Foral declarada finalmente inconstitucional y nula por la STC 94/2015, de 14 de mayo (22). La Cámara sostenía que la Ley Foral en cuestión no era aplicada por el Gobierno Foral por considerar éste necesaria la previa aprobación de una ley foral de suplemento de crédito o de utilización del fondo de prórroga, por así disponerlo la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria. El Pleno no admitirá, sin embargo, que, como afirmaba el Parlamento, se estuviera «ante una impugnación contra una ley con objeto inexistente, puesto que no contraría ningún precepto de la ley de presupuestos del Estado... puesto que duerme un cierto sueño hasta tanto se apruebe su complemento necesario» es decir, «[e]stamos en presencia de una ley imperfecta, razón que justifica [la] inadmisión, al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad prematuro» (STC 94/2015, Ant. 6). Por el contrario, el Tribunal afirmará que «la admisión del recurso [...] no puede quedar al albur de las decisiones del Gobierno y del Parlamento de Navarra sobre la correcta aplicación de la norma impugnada» (STC 94/2015, FJ 2).

5. Los conflictos locales no han sido tampoco ajenos al debate sobre sus condiciones de admisibilidad, que en el caso de la STC 92/2015 (Pleno), de 14 de mayo, ha llegado al punto de poner en cuestión la existencia misma de este proceso constitucional, pues el Gobierno de Cantabria invocaba la inconstitucionalidad de la reforma de la LOTC llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril. A su juicio, el legislador orgánico se habría servido de la habilitación contenida en el artículo 161.1.d) CE para alterar «los procesos constitucionales ya diseñados en las letras a), b) y c) del artículo 161.1 CE»,

(21) Reseñada en *REDC*, núm. 102, 2014, págs. 261-262 y 269 a 271.

(22) Se trataba de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, de creación, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo.

lo que «supondría, no ya la atribución de nuevas “materias” (procesos), sino la modificación de las reglas que la Constitución contiene sobre los procesos constitucionales que ella misma contempla» [STC 92/2015, FJ 2.a)]. A esta crítica abierta —y en absoluto irrazonable— a la constitucionalidad del conflicto local responderá el Pleno con las apodícticas afirmaciones de la STC 240/2006, de 20 de julio (23), FJ 1, más voluntaristas y deferentes para con el legislador de lo que hubiera merecido una reforma tan discutible como la de 1999.

Descartada esa objeción de principio al conflicto que dio lugar a la STC 92/2015, el Pleno rechazará también otras dos objeciones de procedibilidad esgrimidas por el Gobierno cántabro. Una referida al acuerdo plenario de las corporaciones locales promotoras del conflicto, que el Ejecutivo autonómico consideraba que debía ser doble: para la iniciación del procedimiento y para el planteamiento del conflicto ante el Tribunal. La otra en relación con la supuesta indeterminación de los preceptos impugnados por las corporaciones, sólo identificados de manera genérica en los acuerdos plenarios de iniciación del conflicto. En cuanto a la primera objeción, el Pleno recordará que la Ley Orgánica sólo exige acuerdo en el primero de los casos [STC 92/2015, FJ 2.b)]. Por lo que hace a la segunda, el Tribunal concluirá que la identificación era suficiente [STC 92/2015, FJ 2.c)].

Por lo demás, el ATC 70/2015 (Pleno), de 14 de abril, del que se dio cuenta en la crónica precedente (24), y con el que se inadmitió, por extemporáneo, un conflicto en defensa de la autonomía local intentado por el Consejo Insular de Formentera contra un precepto legal autonómico, ha sido objeto de un recurso de súplica que el Pleno ha desestimado por el ATC 102/2015, de 9 de junio.

**6.** Para concluir con esta larga relación de pronunciamientos sobre la admisibilidad de los diferentes procesos constitucionales, pueden apuntarse todavía varias resoluciones dictadas con ocasión de sendas impugnaciones del Título V LOTC y que reiteran la doctrina establecida en la STC 32/2015 (Pleno), de 25 de febrero (25), acerca de la idoneidad de ese cauce procesal para hacer valer infracciones competenciales, además de sustantivas. Se trata de las STC 137/2015 (Pleno), de 11 de junio [FJ 2.a)], y 147/2015 (Pleno), de 25 de junio (FJ 2), de cuyos pormenores se da cuenta más adelante (26). Por otro lado, sin

---

(23) Reseñada en *REDC*, núm. 78, 2006, págs. 233-234. En la crónica publicada en *REDC*, núm. 83, 2008, pág. 218, se comentó la STC 47/2008 (Pleno), de 11 de marzo, también mencionada ahora en la STC 92/2015.

(24) *REDC*, núm. 104, 2015, pág. 207.

(25) Comentada en la crónica anterior, *REDC*, núm. 104, 2015, págs. 205-206.

(26) Véase *infra*, págs. 219-220.



haberse hecho cuestión de la idoneidad del cauce del Título V LOTC —a pesar de que el Abogado del Estado promovía subsidiariamente un conflicto positivo de competencia—, la STC 138/2015 (Pleno), de 11 de junio (27), ha estimado la impugnación por aquella vía de las «actuaciones» de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria de un denominado «proceso de participación ciudadana». Dado el carácter material de las actuaciones impugnadas y el agotamiento de sus efectos por causa de la efectiva realización de aquel proceso, el Pleno entenderá que la pretensión del Gobierno debía darse por satisfecha con la sola declaración de inconstitucionalidad —por infracción competencial— de aquellas infracciones.

7. La ejecución de las resoluciones del Tribunal ha suscitado alguna duda durante el cuatrimestre examinado. En su día se dio cuenta del ATC 207/2014, de 22 de julio (28), por el que el Pleno inadmitió un conflicto negativo de competencia planteado por el Gobierno del Estado frente a la Junta de Andalucía por no avenirse ésta a asumir la transferencia de determinadas funciones materiales que el Estado consideraba correspondían a esa Comunidad Autónoma como consecuencia de la STC 150/2012 (Pleno), de 5 de julio (29), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno catalán contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (*Plan E*). Para el Tribunal, la negativa de la Junta a asumir aquella transferencia en los términos exigidos por el Estado no suponía que la Comunidad Autónoma negara ser titular de la competencia que la justificaba, sino sólo que discutía el procedimiento establecido unilateralmente al efecto por el Estado, de manera que no existía una verdadera controversia competencial.

El Gobierno ha intentado de nuevo lo que no le fue permitido por el ATC 207/2014, en esta ocasión frente a la Generalidad de Cataluña y a través de una vía procesal diferente. Ha instado para ello un incidente de ejecución de la propia STC 150/2012, solicitando al Tribunal que ordenara a la Generalidad la realización de las actuaciones necesarias para la gestión de las subvenciones que, de acuerdo con dicha Sentencia, no eran de la incumbencia del Estado. El Pleno ha entendido, sin embargo, que el carácter meramente declarativo del pronunciamiento de la STC 150/2012 no desapoderaba al Estado para la gestión de los expedientes referidos a las subvenciones ya concedidas y expresamente

(27) En detalle, *infra*, pág. 220.

(28) *REDC*, núm. 102, 2014, pág. 262.

(29) Objeto de comentario en *REDC*, núm. 96, 2012, págs. 251-252.

respetadas en el fallo, por lo que no procedía ordenar a la Comunidad Autónoma que adoptara medida alguna en relación con tales expedientes.

8. En fin, merecen destacarse, para terminar, los votos particulares que acompañan a la STC 155/2015 (Pleno), de 9 de julio, y que no son de fácil adscripción en la taxonomía tradicional del género.

En el suscrito por el Magistrado Sr. Ollero Tassara se reconoce el riesgo de que sus consideraciones doctrinales sobre el normativismo y la función optimizadora de los principios pudieran «valorarse como un excurso académico» fuera de lugar en un voto (voto particular, apartado 3). Sin embargo, el excurso resultaría procedente en la medida en que la solución alcanzada por la mayoría parece partir, a juicio del Magistrado, de una interpretación normativista que, si bien aquél comparte en sus consecuencias más inmediatas, no suscribiría en el caso de que su lógica llegara a apurarse hasta el extremo. Estaríamos, por tanto, ante un voto limitativo del fundamento conceptual del fallo.

El segundo de los votos particulares, firmado por el Magistrado Sr. Xiol Ríos y suscrito por los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Valdés Dal-Ré, es mucho más ambicioso en su planteamiento, pues constituye una suerte de interpretación auténtica de la Sentencia a la que acompaña, en cuya virtud el fallo desestimatorio formalmente acordado habría de ser entendido, en realidad, como un pronunciamiento de interpretación conforme (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Durante el período que abarca esta crónica, las resoluciones más relevantes del Tribunal Constitucional, en lo que a este apartado se refiere, han versado, una vez más, sobre la figura del decreto-ley, con la novedad, en esta ocasión, de haber analizado la viabilidad constitucional de este tipo de fuente en los ordenamientos autonómicos.

a) En efecto, la STC 93/2015 (Pleno), de 14 de mayo (30), se pronuncia sobre la constitucionalidad del decreto-ley en el ámbito autonómico, sus presupuestos y límites.

El hecho de que esta fuente normativa no esté explícitamente prevista en el Título VIII CE no puede entenderse, a juicio del Tribunal, como una prohibición de su existencia en los ordenamientos autonómicos, sino como posibi-

---

(30) Sobre la que puede verse *infra*, págs. 217 a 219.

lidad de que sea introducida por el legislador estatutario, que puede atribuir al ejecutivo autonómico la facultad de aprobar, en concretos supuestos, normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley (FJ 3). Afirmando su constitucionalidad, se somete este tipo de fuente en los ordenamientos autonómicos, por razón del juego del principio democrático en el sistema de producción normativa, a los severos límites que el artículo 86.1 CE impone a esta figura normativa en el ámbito estatal, que constituyen «requerimientos mínimos» que el legislador estatutario puede ampliar o endurecer para preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico. Así pues, «un Estatuto de Autonomía —se dice en la Sentencia— no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consagrados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático».

En cuanto a la función fiscalizadora del Tribunal, éste debe ponderar, al enjuiciar la concurrencia o no de la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del decreto-ley, de un lado, la competencia autonómica ejercida al efecto, «pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de las normas legales de urgencia» (FJ 5); así como, de otro lado, dado el carácter unicameral de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, su reducido tamaño y su menor actividad parlamentaria en relación con la de las Cortes Generales, el menor tiempo que requiere la tramitación de un proyecto de ley en las cámaras autonómicas, dado que este factor temporal «puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (FJ 6).

Al enjuiciar los preceptos impugnados del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, el Tribunal estima que el ejecutivo ha explicitado suficientemente aquel presupuesto en la exposición de motivos de la norma autonómica, referido a una actual y concreta situación de «emergencia social y económica», en la que han aumentado los desahucios y en la que «la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, la condena a la exclusión y marginación social y económica», lo que hace imprescindible, dada la imposibilidad de los poderes públicos de extender el parque público de viviendas por la crisis presupuestaria y financiera, «desarrollar políticas que prioricen la adopción de medidas que

tiendan a la puesta en el mercado de viviendas vacías [...]». Rechaza que pueda calificarse de abusivo o arbitrario el uso del decreto-ley, pues la materia afectada es el derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47.1 CE), que por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, «es de la máxima relevancia, por lo que [...] dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas» (FJ 9). De otra parte, el Tribunal considera que las medidas adoptadas en los preceptos impugnados guardan la necesaria conexión con la situación de necesidad que se pretende abordar, ya que «son elementos que junto con otros integran un programa de acción dirigido a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como medio para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional» (FJ 10).

De los preceptos recurridos, el Tribunal estima que transgrede la prohibición que al decreto-ley establece el artículo 86.1 CE de no afectar a los derechos y libertades regulados en el Título I CE, aplicable al decreto-ley autonómico (FJ 12), el artículo que proclama el deber del propietario de una vivienda «de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico», por afectar esta previsión al derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), pues se trata de «una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» (FJ 13). Por el contrario, descarta que otros de los preceptos impugnados vulneren el límite que el Estatuto de Autonomía impone al decreto-ley de no afectar a los derechos estatutarios, en relación, en este caso, con el derecho a la vivienda digna recogido en el artículo 25 EAAnd., ya que esta previsión, que más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos, «garantiza la posición jurídica del ciudadano que necesita un lugar donde vivir y no la del propietario de la vivienda» (FJ 14).

b) El Tribunal concluye en la STC 104/2015 (Pleno), de 28 de mayo, tras examinar la exposición de motivos del Decreto-ley, que el Gobierno de la Generalitat Valenciana ha ofrecido, «de forma explícita y razonada una justificación para la adopción de las medidas extraordinarias para la reducción del déficit en la Comunidad Valenciana contenidas en el Decreto-ley 1/2012, de 5 de enero, en general, así como de las medidas específicas en materia de personal contenidas en los preceptos impugnados (arts. 1 a 15), en particular». Justificación

referida, en esencia, a la difícil coyuntura económica y a la grave situación de falta de liquidez para adoptar unas medidas urgentes a fin de «equilibrar el presupuesto, actuando tanto sobre los gastos como sobre los ingresos». Considera, asimismo, que las medidas adoptadas (reducción de jornada del personal funcionario interino, del personal laboral temporal y del personal del sector público empresarial y fundacional; suspensión de complementos de las prestaciones de seguridad social en procesos de incapacidad temporal; suspensión de las ayudas de acción social; reducción de las cuantías correspondientes a la carrera profesional, así como del componente retributivo relacionado con la formación permanente de los funcionarios docentes; supresión de días adicionales de vacaciones; posibilidad de denegar prorrogas del servicio activo por necesidades organizativas), dotadas todas ellas de eficacia inmediata, «no carecen de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, pues, por un lado, eran idóneas para la consecución del objetivo marcado de reducción del déficit público y, por otro lado, tenían incidencia directa en la reducción del gasto en personal en el sector público de la Comunidad Valenciana» (FJ 7).

El Tribunal desestima también que el Decreto-ley haya transgredido la prohibición del artículo 86.1 CE de afectar a los derechos y libertades regulados en el Título I CE, en relación con el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), en cuanto suspende los acuerdos y convenios en vigor en el sector público en la medida en que se opongan a sus previsiones, pues entiende, en aplicación de la doctrina del ATC 85/2011, de 7 de junio (31), que los preceptos impugnados no suponen una afectación, «en el sentido constitucional del término, del derecho a la negociación colectiva reconocido en el artículo 37.1 CE, en cuanto que ni regulan el régimen general de dicho derecho, ni la intangibilidad del convenio colectivo frente a las normas legales se configura como uno de sus elementos esenciales» (FJ 8) (32).

c) Y, por último, por lo que se refiere a la figura del decreto-ley autonómico, la STC 107/2015 (Pleno), de 28 de mayo (33), declara la inconstitucio-

---

(31) Véase la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2011, *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 277-279.

(32) A la Sentencia formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, para quien se debió declarar la inconstitucionalidad y nulidad, por vulneración del artículo 86.1 CE, de todos los preceptos impugnados que «hubieren llevado aparejada una modificación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos que resultaren de aplicación tanto al personal laboral de la Administración valenciana como al personal laboral del sector público valenciano».

(33) Comentada *infra*, pág. 220.

alidad y nulidad del Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito por vulnerar el artículo 203.5 EAC. Precepto éste que, al disponer que la Generalitat establece tributos propios «mediante ley del Parlamento», constituye un «inequívoco límite material al Decreto-ley catalán, traducido en la imposibilidad de crear tributos propios mediante este instrumento normativo», lo que queda reservado, por la propia dicción del precepto estatutario, a ley formal, «como garantía institucional de la supremacía financiera de la Cámara y del principio democrático» (FFJJ 2 y 3) (34).

2. La concurrencia o no del presupuesto habilitante *ex* artículo 86.1 CE para la utilización por el Gobierno de la Nación del decreto-ley ha sido abordada durante este cuatrimestre en cinco Sentencias. En todas ellas, menos en una, el Tribunal, tras reiterar su consolidada doctrina sobre el citado presupuesto y recurrir a las exposiciones de motivos de las normas, a los debates parlamentarios de convalidación y, en algunos supuestos, a sus expedientes de elaboración, ha llegado a la conclusión de que el Gobierno no ha hecho un uso abusivo o arbitrario de la figura del decreto-ley, apreciando, igualmente, la necesaria conexión de sentido entre las situaciones definidas como de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para subvertirlas (35).

a) Así, en la STC 95/2015 (Pleno), de 14 de mayo, en relación con el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad Social, que dispone la suspensión en el abono de las pensiones de la denominada paga única compensatoria, para el caso de que el IPC comprendido entre noviembre del ejercicio anterior y noviembre del ejercicio económico en curso fuera superior al previsto, el Tribunal estima que el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita y razonada la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y

---

(34) Además de las Sentencias que se acaban de reseñar, en el ATC 101/2015 (Pleno), de 9 de junio, se inadmitió por notoriamente infundada, al estimar el Tribunal la concurrencia del presupuesto habilitante, una cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el artículo 9.3 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la Comunidad Autónoma y de otras instituciones autonómicas.

(35) Las SSTC 105 y 106/2015 (Pleno), de 28 de mayo, reiteran los pronunciamientos de la STC 48/2015 (Pleno), de 5 de marzo (véase *REDC*, núm. 104, 2015, págs. 210-211), en relación con el sistema de asignación de incentivos económicos para las instalaciones de producción eléctrica de régimen especial, así como de inscripción de las mismas en el registro de preasignación de retribución, previsto en el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero.

urgente necesidad. Situación que no es otra que la de los desequilibrios financieros del sistema público de pensiones y, en general, del sistema de Seguridad Social, que requieren la adopción de las dos medidas urgentes vinculadas entre sí que se contienen en el Real Decreto-ley cuestionado: «en primer lugar, ampliar las facultades de disposición sobre el fondo de reserva de la Seguridad Social, y, en segundo término, dejar sin efecto la actualización de las pensiones para el año 2012 y suspender la revalorización para el año 2013». «Ambas medias —se afirma en la Sentencia— tienen una naturaleza complementaria, en cuanto pretenden cumplir el objetivo político de asegurar el reequilibrio financiero del sistema, y hacer frente a los objetivos del déficit.» También el Tribunal entiende que se da la necesaria conexión de sentido entre la situación definida como de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para subvenir la, pues resulta evidente «que las pensiones públicas son una de las principales partidas de gasto público y, más específicamente, el mecanismo de actualización anual mediante el abono de la denominada paga única, constituye una partida sustancial en el importe de los gastos derivados de las pensiones» (FFJJ 4 y 5).

b) Sin embargo, en la STC 136/2015 (Pleno), de 11 de junio, el Tribunal estima que el Gobierno no ha acreditado la concurrencia del presupuesto habilitante al aprobar el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que preveía, en caso de que las actividades o instalaciones al suministro eléctrico fuesen gravadas con tributos autonómicos o locales o con recargos sobre tributos estatales, la inclusión de un suplemento territorial al peaje de acceso o a la tarifa del último recurso que habría de cubrir la totalidad del sobrecoste provocado por aquellos tributos o recargos. La justificación de carácter general dada en relación con las medidas del Real Decreto-ley, cual era el recrudecimiento de la situación de la economía española y la necesidad de adoptar medidas estructurales en diversos sectores, entre ellos, el eléctrico, no es suficiente por sí sola, a juicio del Tribunal, para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de las concretas disposiciones impugnadas. Asimismo, entiende que no supera el canon de control de constitucional que exige el artículo 86.1 CE las razones ofrecidas con carácter específico en relación con el sector eléctrico, centradas en la amenaza que supone para su sostenibilidad el déficit tarifario, ya que la finalidad perseguida con los preceptos impugnados podía atenderse con la regulación anterior a la que introduce el Real Decreto-ley recurrido, sin que las diferencias existentes entre aquella y ésta sean relevantes a los efectos de apreciar la extraordinaria y urgente la necesidad de la medida (FFJJ 5 y 6).

c) Y, en fin, en la STC 156/2015 (Pleno), de 9 de julio, el Tribunal considera que el Gobierno ha justificado de manera explícita y razonada la con-

currencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad en relación con la nueva regulación que de los permisos y vacaciones de los funcionarios públicos se contiene en el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Presupuesto referido a «una concreta coyuntura económica y a la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales», para lo que resulta necesario, según se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, «mejorar la eficiencia de las Administraciones públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria, derivado del marco constitucional y de la Unión Europea». Asimismo, el Tribunal estima que la circunstancia de posponer la entrada en vigor de la normativa referida a alguno de los permisos o días adicionales de vacaciones no priva de la necesaria conexión de sentido a las concretas medidas adoptadas y la situación de urgencia invocada, pues no es posible obviar que se «ha realizado una nueva regulación de todo el régimen de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos», así como que la aplicación a mitad de año de las medidas cuya entrada en vigor fue aplazada podría haber incidido «de modo notable en los intereses de las Administraciones públicas destinatarias del nuevo régimen, que necesariamente han de precisar de un cierto margen de tiempo entre la aprobación de la norma legal y su entrada en vigor para organizar sus estructuras y servicios y adaptarlos al nuevo sistema de permisos y vacaciones, teniendo en cuenta, también, los intereses de los funcionarios públicos dependientes de aquéllas» (FJ 5).

A idéntica conclusión llega el Tribunal en la misma Sentencia en relación con los artículos 27, que introduce una mayor liberalización de horarios y días de apertura en domingos y festivos de establecimientos comerciales, y 28, que modifica la normativa hasta entonces vigente reguladora de todo tipo de actividades de promoción de ventas, del ya citado Real Decreto-ley 20/2012. Así se afirma en la Sentencia que la situación de urgencia y extraordinaria necesidad ha sido explicitada por el Gobierno por referencia a la concreta coyuntura económica del momento y a la necesidad de propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia. La circunstancia de que se difiera al inicio del siguiente ejercicio presupuestario la entrada en vigor de la regulación relativa al número de domingos y festivos en que los comercios puedan abrir al público no es obstáculo, en opinión del Tribunal, para apreciar la necesaria conexión entre la medida y la situación de urgencia que se pretende abordar, pues en este caso el aplazamiento de la entrada en vigor de la medida responde a la necesidad de que las Comunidades Autónomas dispongan de un plazo



temporal para dictar la indispensable normativa de desarrollo de las bases estatales (FJ 6).

3. Por su parte, la STC 137/2015 (Pleno), de 11 de junio (36), declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9 a 26 del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general para la Comunidad Autónoma, por vulnerar, además de las reglas constitucionales atinentes a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de referéndum (arts. 149.1.1 y 32 CE y 35 EACan), la doble exigencia constitucional de reserva de ley orgánica a la que está sometida en nuestro ordenamiento la regulación del referéndum: una específica, que establece el artículo 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución; y otra genérica, derivada del artículo 81.1 CE, en relación con el artículo 23.1 CE, en tanto que el referéndum es manifestación del derecho fundamental de participación política en los asuntos públicos.

El Tribunal considera, en aplicación de la doctrina sentada en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 31/2010, de 28 de junio, y, en particular, en la STC 31/2015, de 25 de febrero (37), que las consultas populares denominadas «preguntas directas» que regulan los preceptos impugnados son en realidad, pese a su denominación, genuinas consultas referendarias, de acuerdo con la noción constitucional de referéndum. En efecto, se afirma al respecto en la Sentencia que a través de aquellas preguntas se pueden «convocar inequívocas consultas populares de carácter referendario», dirigidas «a un cuerpo electoral que —aunque acaso *sui generis*, según dispusiera el Decreto de convocatoria— comprendería o podría comprender, a voluntad del convocante, el conjunto de los electores ya de la Comunidad Autónoma, ya de cualquiera de las islas, ya, en fin, de uno u otro municipio canario». Además, serían «consultas articuladas para la emisión del voto ciudadano sobre cuestiones de “interés general” [...] ordenadas, en fin, mediante un procedimiento y unas garantías que procuran, con mayor o menor rigor, asegurar que el sufragio se emita con libertad y con preservación de su secreto y que su escrutinio (“recuento”) refleje de modo fidedigno la voluntad general (“el parecer”) del electorado» (FJ 6). Conclusión la alcanzada en cuanto a la verdadera naturaleza de ese tipo de consultas populares

(36) Reseñada asimismo *infra*, págs. 219-220.

(37) Véase la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2015, *REDC*, núm. 104, 2015, págs. 208-209.

que en nada empece que su denominación no sea la de referéndum, ni que su regulación se separe, manifiestamente, de la regulación establecida al efecto por la LOREG (38).

4. El Tribunal reitera en la STC 176/2015 (Pleno), de 22 de julio, su consolidada doctrina sobre la colaboración del reglamento para completar la regulación de materias reservadas a la ley, bien orgánica, bien ordinaria, siempre que las remisiones al mismo no desvirtúen la finalidad que se persigue con aquellas reservas. Lo que resultan prohibidas son las remisiones al reglamento que hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. De modo que, como el Tribunal tiene declarado en no pocas resoluciones, las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben restringir efectivamente el ejercicio de dicha potestad «a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» [FFJJ 4.b) y 6.c)].

En aplicación de esta doctrina constitucional, el Tribunal entiende que no resulta vulnerada la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, en relación con derecho a la educación (art. 27 CE) y la libertad de cátedra [art. 20.1.c) CE], por los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, pues dichos preceptos, relativos a los títulos universitarios oficiales con validez en todo el territorio nacional, fijan los requisitos esenciales para el establecimiento de los mismos, «dejando a los diversos entes implicados la competencia para ordenar los aspectos procedimentales de las respectivas fases de tramitación»; así como, tampoco por su artículo 37, que estructura las enseñanzas oficiales en tres ciclos —Grado, Máster y Doctorado—, ya que aunque nada dice respecto de los dos primeros ciclos, «el uso de la vía reglamentaria para ordenar *in extenso* las enseñanzas de cada ciclo, no puede concebirse sino como necesaria colaboración con la ley orgánica, en ámbitos que requieren una regulación en detalle, en paralelo con su flexibilidad y adecuación continua» [FJ 4.b) y c)].

A idéntica conclusión se llega en la Sentencia respecto a la alegada vulneración de la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81, en relación con el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), y de la

---

(38) Con base y en aplicación de la doctrina que se acaba de reseñar, en la STC 147/2015, de 25 de junio, se declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias sobre si la Comunidad Autónoma debe cambiar o no el modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo.

reserva de ley en materia de función pública (art. 103.3 CE), por el artículo 62.3 y 4 de la citada Ley Orgánica, que remite a los estatutos de cada Universidad la regulación de la composición de las comisiones de selección de las plazas convocadas, así como el procedimiento que ha de regir en los concursos. En opinión del Tribunal, tales previsiones satisfacen las mencionadas reservas de ley *ex* artículos 81.1 y 103.3 CE, por lo que no contravienen los citados preceptos constitucionales (FJ 7).

5. En relación con los límites materiales a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, la STC 108/2015 (Pleno), de 28 de mayo (39), reitera la consolidada doctrina constitucional, según la cual los límites materiales que a la Ley de Presupuestos Generales del Estado establece el artículo 134 CE no resultan aplicables «como regla general [...] a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, a los que serán de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de su respectivo Estatuto de Autonomía».

De conformidad con esta doctrina, la prohibición constitucional de modificar tributos por medio de la ley de presupuestos sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva, recogida para la ley de presupuestos generales del Estado en el artículo 134.7 CE, no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas si no aparece expresamente establecida en los preceptos constitucionales, estatutarios y legales que regulen esta fuente normativa en cada Comunidad Autónoma. En este caso, ni la LOFCA, ni el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias contienen «una limitación expresa de similar naturaleza a la establecida en el artículo 134.7 CE», por lo que el Tribunal desestima en este extremo que la creación por la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2013, de un impuesto sobre depósitos en entidades de crédito resulte contraria al artículo 134.7 CE (FJ 3).

6. El Tribunal descartó en la STC 110/2015 (Pleno), de 28 de mayo, que vulnerase, entre otros preceptos constitucionales, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) la previsión legal de que el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente y jubilación de los trabajadores contratados a tiempo parcial durante los períodos de empleo y cotización se realice sobre las bases por las que se haya efectivamente cotizado durante el período de cómputo. A su juicio, dicha regla no está exenta

---

(39) Véase *infra*, pág. 221.

de justificación racional, pues encuentra apoyo «en el principio contributivo, que es uno de los que informa nuestro sistema de Seguridad Social»; y tampoco deviene «plenamente irrazonable o carente de toda justificación», dado «el carácter de régimen público de la Seguridad Social previsto en el artículo 41 CE», así como porque la referencia que en dicho precepto se hace a la cobertura de situaciones de necesidad «permite que el legislador desplace en ocasiones el principio de proporcionalidad entre cotización y prestación», correspondiéndole a él «en un contexto de recursos escasos ponderar las situaciones de necesidad que han de ser protegidas» (FJ 5).

A igual conclusión llega el Tribunal en relación con la ficción legal de entender que el trabajador habría continuado prestando servicios a tiempo parcial si no se hubiera producido la circunstancia que motivó el cese de su obligación de cotizar y la correspondiente laguna en la cotización, integrando los períodos durante los que no haya habido obligación de cotizar con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento. Se afirma en la Sentencia que dicha regla tampoco carece de justificación, pues responde a lo que viene siendo una constante en el sistema de Seguridad Social: la utilización de determinados períodos de referencia, más o menos amplios, para calcular la cuantía de la prestación, pero siempre inmediatamente anteriores al hecho causante a considerar y sin utilizar criterios relacionados con la totalidad de la vida laboral del trabajador. Además, tampoco produce aquella regla efectos aleatorios, sino «unos efectos ciertos y determinados que pueden beneficiar o perjudicar más a unos que a otros trabajadores en función de cómo se sucedan los períodos de trabajo y de inactividad y, dentro de los primeros, los trabajos a tiempo completo y parcial» (FJ 9) (40).

En la STC 140/2015 (Sala Segunda), de 22 de junio, el Tribunal desestima que la fijación en un año el período de prueba del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores lesione el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Con reproducción de la doctrina de la STC 119/2014, de 16 de julio, se rechaza que tal previsión legal resulte contraria al mencionado principio constitucional, pues no establece ningún tipo de discriminación, persigue una finalidad razonable y no está desprovista de fundamento, dado que no sólo pretende facilitar el mutuo conocimiento de las partes durante el transcurso del período de prueba y la

---

(40) En este concreto apartado formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Xiol Ríos, quien, con remisión a su voto particular a la STC 156/2014, de 25 de septiembre, considera que debía haberse estimado la cuestión de inconstitucionalidad por vulnerar los preceptos cuestionados los artículos 9.3 y 14 CE.

constatación de las aptitudes del trabajador contratado, sino también verificar, en un contexto de grave crisis económica y alto desempleo, que el puesto de trabajo es económicamente sostenible, lo que justifica un período de prueba superior al generalmente previsto para las demás relaciones laborales [FJ 2.a)].

7. Y, en fin, en la STC 103/2015 (Pleno), de 28 de mayo, el Tribunal considera que no vulnera los principios constitucionales de irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) el artículo 5.2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de medias fiscales y administrativas, que prevé el libre desistimiento de la partes como nueva causa de resolución de los convenios vigentes de encomienda de gestión del servicio de distribución del agua, suscritos entre los Ayuntamientos y el Canal de Isabel II, que tras la modificación de la estructura de la administración encomendada se prestará en régimen de empresa mixta con participación de capital privado.

En la Sentencia se desestima el carácter punitivo o represivo de la medida únicamente para los Municipios, por afectar por igual a éstos y a la entidad autonómica por causas derivadas de la voluntad legislativa y ajenas a las partes. Afirma el Tribunal, asimismo, que el principio de irretroactividad no puede llevar, como pretenden los recurrentes, «a una situación de parálisis del ordenamiento jurídico», que impida al legislador modificar «no ya sólo la estructura organizativa del Canal, sino cualquier otra condición material que afectara a los términos de la encomienda hasta la finalización del plazo de vigencia de los convenios de distribución ya suscritos», dado que aquel principio constitucional, se recuerda en la Sentencia, no impide «que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad cuando una norma regula *pro futuro* situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar *ex nunc* el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de septiembre, FJ 9)».

A igual conclusión llega el Tribunal en relación con la denunciada lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues, atendiendo al tenor del precepto, no existe en este caso duda alguna sobre el derecho aplicable, ni sobre los términos concretos en los que se realizarán las nuevas encomiendas (FJ 9) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

## III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Entre las Sentencias recaídas en este período inmediatamente previo al receso del verano, seguramente la más interesante, al menos en términos de discusión doctrinal, es la que resuelve sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la Junta y el Parlamento de Andalucía en materia de vivienda, orientadas según sus promotores a fortalecer el derecho a la vivienda y a asegurar el cumplimiento de su función social. Como enseguida veremos, en la STC 93/2015 (Pleno), de 14 de mayo (41), el Tribunal ha considerado inconstitucionales algunos de los mecanismos previstos al efecto en el Decreto-ley andaluz 6/2013, de modo y manera que las medidas más llamativas y, al menos en potencia, de mayor impacto, han quedado desactivadas. En opinión del Tribunal la política autonómica seguida en esta materia tenía la consecuencia de perturbar la coherencia de la política económica estatal orientada a garantizar el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario, sin olvidar que por parte del Estado también se habían adoptado medidas alternativas sobre protección de personas en situación de vulnerabilidad. Los tres votos particulares que siguen a la Sentencia, suscritos por cuatro Magistrados, combaten enérgicamente el razonamiento seguido en la decisión en lo que se refiere a la virtualidad que la mayoría del Tribunal atribuye a la competencia estatal al amparo del artículo 149.1.13 CE, capaz no ya de modular, sino directamente de bloquear la acción de la Comunidad Autónoma en materias de su propia competencia.

En cuestión de políticas autonómicas más fortuna ha tenido, en términos de éxito a la hora de superar el examen de constitucionalidad, la regulación de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre modificación del régimen jurídico del Canal de Isabel II con vistas a la parcial privatización (hasta un 49 por 100) de la empresa pública. Si el proceso no ha continuado adelante ha sido por decisión de la misma Comunidad que lo ha impulsado, que en todo caso cuenta con el visto bueno de la STC 103/2015 (Pleno), de 28 de mayo (42), si, en cualquier momento, desea retomar el proyecto.

La cuestión de la competencia autonómica en materia de consultas populares que ya fue objeto de decisiones importantes en el cuatrimestre anterior, está también presente en tres Sentencias de este período; también tiene continuación la litigación cruzada, de la que asimismo dimos cuenta en la crónica anterior, sobre la pugna competencial que subyace a la superposición de regulaciones

---

(41) Reseñada *supra*, págs. 204 a 206, e *infra*, págs. 217 a 219.

(42) Véase también *supra*, pág. 215.

estatal y autonómicas del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, asunto de cuatro Sentencias. La garantía de la autonomía local es asunto central en las controversias resueltas por las SSTC 92/2015 (Pleno), de 14 de mayo (43) y 154/2015 (Pleno), de 9 de julio (44). Las restantes Sentencias de relevancia en el ámbito que examinamos no introducen novedades significativas en materia de doctrina. Por último, a título no sólo de curiosidad, es de notar la peculiar concentración de impugnaciones contra decretos-leyes (en cinco Sentencias de dieciséis) tanto estatales como autonómicas, más novedosos, lo que permite al Tribunal perfilar su doctrina sobre los límites formales y materiales de estos últimos y abundar, no siempre con perfecta consecuencia, en las razones de la pervivencia de la controversia constitucional en el caso de recursos de inconstitucionalidad dirigidos frente a preceptos de decretos-leyes que han resultado derogados.

2. En la STC 93/2015 (Pleno), de 14 de mayo, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos, y la necesidad de interpretación conforme de otro, de la Ley andaluza 1/2010 de regulación del derecho a la vivienda, en la redacción dada a los mismos por el Decreto-ley 6/2013, de medidas para asegurar la función social de la vivienda, del que se anula su disposición adicional segunda. La causa de inconstitucionalidad apreciada es, en primer término y respecto de los artículos modificados de la Ley de 2010, que el Decreto-ley autonómico, al regular aspectos que afectan al contenido esencial del derecho de propiedad (impone el deber de destinar la vivienda en propiedad al efectivo uso habitacional) rebasó los límites materiales a los que se sujeta el uso de esta fuente normativa, directamente derivados del principio democrático (art. 1.1 CE) y, como reflejo del mismo, del artículo 86.1 CE, incluso si un límite de este tipo no está específicamente previsto en el Estatuto (art. 110). En la argumentación dedicada a esta conclusión el Tribunal se detiene en el examen de las singularidades del control aplicado a los decretos-leyes autonómicos y se refiere a la cuestión de hasta qué punto es automáticamente trasladable al contexto autonómico su doctrina sobre el control del ejercicio de la potestad del Gobierno estatal para dictar esta normas. Esta reflexión, que ocupa los FFJJ 3 a 5 de la decisión, se ha convertido ya en canon doctrinal para el examen de los decretos-leyes autonómicos y se toma como referencia en otras Sentencias del período. Los aspectos puramente competenciales de la controversia, sin embargo, no están presentes ahí, sino cuando el Tribunal pasa a examinar si la dispo-

---

(43) Comentada *supra*, págs. 201-202.

(44) Reseñada *infra*, págs. 221-222.

sición adicional segunda del Decreto-ley impugnado entra en conflicto con la competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.13 CE.

El enfoque de partida para el examen de esta cuestión, en todo caso, no está totalmente desconectado del examen anterior, a propósito del cumplimiento de los requisitos formales y materiales que se imponen al uso del decreto-ley, pues, como atinadamente se observa en el FJ 11, «cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial. El hecho de que el legislador estatal haya aprobado, invocando al efecto sus competencias, medidas legislativas para satisfacer tal necesidad no es razón para impedir que otro legislador haga lo propio dentro de las suyas». Pues bien, en este caso las medidas «de necesidad» adoptadas para atajar el problema social derivado del desahucio consistían, resumidamente, del lado estatal, en la suspensión de las ejecuciones en supuestos considerados de especial vulnerabilidad (inicialmente por plazo de dos años ampliado con posterioridad a cuatro); del lado autonómico, la disposición adicional segunda del Decreto-ley impugnado instrumentaba un mecanismo consistente en la declaración de interés social de la necesidad de proveer vivienda a personas en situación de emergencia incursas en procedimientos de desahucio que permitía, cuando el desahucio fuera instado por entidades financieras, proceder a la expropiación forzosa del uso de la vivienda por plazo máximo de tres años a contar desde la fecha de lanzamiento acordada por el juez.

En contraste con lo que parece sugerir la afirmación citada que se contiene en el FJ 11, el razonamiento que aparece en los FFJJ 17 y 18 de la Sentencia excluye toda posibilidad de acomodo del ejercicio de la competencia autonómica cuando ésta en cualquier forma interfiere en la política económica diseñada por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE. No puede entenderse de otro modo el recurso por el Tribunal, como hacen notar los votos particulares, de expresiones que evitan hablar de contradicción o incompatibilidad entre normas estatales y autonómicas y se refieren, en su lugar, a la «quiebra de la respuesta coherente diseñada por el Estado», a la constitución de «un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina», a la ruptura del «carácter coherente» de la acción pública del Estado, y en fin al «menoscabo de la plena efectividad» de la competencia estatal. Un razonamiento tanto más polémico cuanto que, como resalta el voto de la Vicepresidenta Sra. Asua Batarrita, ni siquiera es claro por qué concluye



la Sentencia que las medidas autonómicas y estatales son incompatibles, si a la hora de la aplicación, la medida autonómica de expropiación forzosa del uso de la vivienda por plazo máximo de tres años y en las condiciones preestablecidas, sólo podría entrar en juego con carácter posterior y no simultáneo a la previsión estatal sobre suspensión del lanzamiento. Junto a esto, y como también destacan los votos particulares, las razones por las que la sentencia asume que la normativa andaluza ha de poner en riesgo el mercado hipotecario tampoco resultan evidentes.

3. La cuestión de la competencia autonómica sobre consultas populares o ciudadanas está en el centro de las impugnaciones resueltas por las SSTC 137/2015 (Pleno) y 138/2015 (Pleno), ambas de 11 de junio, y de la STC 147/2015 (Pleno), de 25 de junio, todas ellas instrumentadas por la vía del Título V LOTC y formuladas por el Gobierno de la Nación. En la primera y última de estas decisiones el Tribunal se pronuncia sobre la constitucionalidad la regulación de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias y sobre una convocatoria de consultas de este tipo, respectivamente. La STC 137/2015 concluye declarando inconstitucional y nula la práctica totalidad del Reglamento canario de consultas a la ciudadanía aprobado por Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014. Siguiendo la doctrina ya expuesta en la STC 31/2015, el Tribunal insiste en que lo relevante a la hora de decidir si la regulación autonómica sobre consultas respeta el ámbito de la competencia estatal —que, recuerda, no se limita a la competencia para autorización estatal de la convocatoria de consultas por vía de referéndum *ex* artículo 149.1.32 CE, sino que se extiende a la entera disciplina de la institución (según resulta de la doctrina «consolidada» de las SSTC 31/2010, FJ 69, y 31/2015, FJ 9)— no es el nombre, la calificación o la caracterización de la consulta que proporciona la Comunidad Autónoma, sino la comprobación de si la regulación autonómica imaginada *en acción*, es capaz de albergar, siquiera potencialmente, consultas que bajo otra denominación funcionan como auténticas consultas referendarias fuera de la competencia autonómica. Precisamente lo que, según el Tribunal, sucede en el caso del Reglamento impugnado y de lo que da prueba práctica la convocatoria, realizada al amparo de esa regulación, de una consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. El Tribunal concluye en la STC 147/2015 que, sin lugar a dudas, con la convocatoria realizada mediante Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias 107/2014, se ha pretendido una consulta de carácter referendario (se dirige a un cuerpo electoral, para que se pronuncie mediante votación y se arbitran mecanismos materialmente electorales de control y ve-

rificación del procedimiento). Incluso si entre los llamados a «responder» a la pregunta directa están no sólo ciudadanos, sino también entidades ciudadanas y asociaciones diversas, considera la sentencia que no es posible segregar esta vertiente de la consulta, aparentemente no viciada de inconstitucionalidad, y mantener la validez de la convocatoria respecto a estas entidades, pues ya en la previa STC 137/2015 se desestimó respecto de la regulación esta misma posibilidad, que hubiera dado lugar a una norma nunca pretendida por la Comunidad Autónoma y desprovista de sentido.

Por su parte, la STC 138/2015 resuelve la impugnación por el Gobierno de la Nación de las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria del llamado «proceso de participación ciudadana». Como la Sentencia se cuida de subrayar, no se está enjuiciando aquí el proceso de participación ciudadana en sí, sino las actuaciones de la Generalidad vinculadas con la referida convocatoria, teniendo presente que el proceso participativo en cuestión está íntimamente conectado con el Decreto 129/2014 de convocatoria no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, declarado inconstitucional y nulo por la STC 32/2015. Según el Tribunal, también en esta ocasión las actuaciones del Gobierno catalán resultan inconstitucionales en su totalidad por estar viciadas de incompetencia, toda vez que no corresponde a la Comunidad Autónoma la convocatoria de «consultas que versen sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional». En cuanto a los efectos de esta declaración, puesto que la decisión del Tribunal recae cuando la citada convocatoria ya ha tenido lugar, no se sigue de ella ningún pronunciamiento de nulidad.

5. Como advertimos en la crónica anterior, han continuado los pronunciamientos en relación con regulaciones estatal y autonómicas del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito. En lo fundamental, el Tribunal reitera la doctrina presente en los pronunciamientos previos, con algunos matices derivados de especialidades *ad hoc*. Así, en la STC 107/2015 (Pleno), de 28 de mayo, el argumento determinante del fallo no reposa en el posible conflicto entre la introducción del tributo autonómico y lo previsto en el artículo 6.2 LOFCA como es común en otras impugnaciones de la versión autonómica del impuesto. En este caso, el factor determinante de la declaración de inconstitucionalidad es la regulación estatutaria del Decreto-ley en Cataluña, pues la previsión del artículo 203.5 EAC que requiere «ley del Parlamento» para la creación de tributos propios resulta paladinamente contradicha por el Decreto-ley impugnado (Decreto-ley 5/2012 del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito) que crea *ex novo* un tributo autonómico propio.

La STC 108/2015 (Pleno), de 28 de mayo, declara inconstitucionales y nulos los preceptos incluidos en la ley de presupuestos generales para 2013 del Principado de Asturias que establecen el impuesto sobre depósitos, por vulneración de lo previsto en el artículo 6.2 LOFCA y los artículos 133.2 y 157.3 CE, una vez que el Tribunal llega a la conclusión de que el impuesto coincide en sus elementos esenciales con el impuesto estatal del mismo nombre. Por idénticos motivos, la STC 111/2015 (Pleno), de igual fecha que la anterior, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento catalán 4/2014 reguladora del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito. En la controversia de sentido inverso, es decir, en relación con la impugnación de la normativa estatal reguladora del impuesto estatal sobre depósitos en entidades de crédito, la STC 102/2015 (Pleno), de 26 de mayo, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra el artículo 124 de la Ley 18/2014. Considera el Tribunal que el precepto estatal, como ya resolvió en las precedentes SSTC 73/2015, 59/2015 y 26/2015, no incumple lo prevenido en el artículo 6.2 LOFCA a propósito de la adopción de medidas de compensación por parte del Estado cuando la regulación de un tributo estatal suponga merma de ingresos para las Comunidades Autónomas. Estima que la regulación tampoco es contraria al artículo 9.3 CE, puesto que ni restringe indebidamente derechos individuales, ni es impermisiblemente retroactiva, no afecta a la seguridad jurídica y no incurre en arbitrariedad. Descarta asimismo que vulnere los principios de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y de lealtad institucional [art. 2.1.g) LOFCA]. Para decirlo todo, a la vista de las resoluciones previas que confirmaron la constitucionalidad de la introducción de este impuesto estatal con un gravamen del 0 por 100, era sólo esperable la conclusión de la constitucionalidad de la modificación del impuesto que ahora pasa a tener un gravamen del 0,03 por 100.

6. En el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros 16 municipios en relación con la Ley cántabra 2/2004, del plan de ordenación del litoral, la STC 92/2015 (Pleno), de 14 de mayo (45), muy apoyada en la previa STC 57/2015, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la misma Ley, no aprecia vulneración de la garantía de la autonomía local. De otro signo es la STC 154/2015 (Pleno), de 9 de julio, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, algunos de cuyos preceptos, concluye el Tribunal, al atribuir a la

---

(45) De la que se ha dado cuenta *supra*, págs. 201-202.

Administración autonómica el ejercicio subsidiario de ciertas potestades, cercenan indebidamente competencias que corresponden al municipio en materia de urbanismo y para la tutela de los intereses de la comunidad territorial.

Finalmente, la STC 156/2015 (Pleno), de 28 de mayo (46), que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, va seguida del voto particular más concurrido de todas las Sentencias del período. Cuatro Magistrados suscriben el voto parcialmente discrepante del ponente de la Sentencia que, frente a la posición de la mayoría, que desestimó todos los motivos de inconstitucionalidad, considera que debió apreciarse la inconstitucionalidad de uno de los preceptos impugnados. A su juicio excede de la competencia básica estatal al amparo del artículo 149.1.18 CE una regulación detallada como la que la norma contiene en lo relativo a duración de los permisos y vacaciones de los funcionarios, incluidos los de las Administración autonómica y de las corporaciones locales (*Marian Ahumada Ruiz*).

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

Durante este período, el Tribunal ha tenido ocasión de analizar dos problemas constitucionales de máxima importancia: Por un lado, el derecho a la objeción de conciencia de un farmacéutico en relación con la tenencia y dispensación de la denominada píldora de día después, cuestión resuelta por la STC 145/2015 (Pleno), de 25 de junio, en la que tanto el fallo como su argumentación son más que discutibles; por otro lado, el problema planteado por la quema de la foto del Rey en el contexto de una manifestación republicana, que ha sido resuelto en la STC 177/2015 (Pleno), 22 de julio. Dos oportunidades perdidas.

1. Sin duda, como se acaba de apuntar, la Sentencia llamada a ser la más importante de este período habría podido ser la STC 145/2015 de 25 de junio. El demandante de amparo consideraba que la sanción que le fue impuesta por la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía por no disponer del medicamento con el principio activo *levonorgestrel 0'750 mg.* (coloquialmente conocido como «píldora del día después») en la oficina de farmacia de la que es

---

(46) Puede verse *supra*, págs. 209-211.

titular (47), vulneró su derecho a la objeción de conciencia, que forma parte del contenido del derecho a la libertad ideológica; entendía que sus convicciones son contrarias a la dispensación de tal medicamento debido a sus posibles efectos abortivos si se administra a una mujer embarazada. Reconoce el Tribunal que no había tenido ocasión de resolver sobre la problemática constitucional que suscita el demandante; esto es, el juicio de ponderación entre el invocado derecho a la objeción de conciencia, como manifestación del derecho fundamental a la libertad ideológica reconocida en el artículo 16.1 CE, y la obligación de disponer del mínimo de existencias del citado medicamento que le impone la normativa. La Sentencia hace suyos los argumentos del recurrente y se remite, sin más, al fundamento jurídico 14 de la STC 53/1985, relativa al aborto y sin mayores explicaciones recupera lo dicho en aquella ocasión y, sin matizar, afirma que «la objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el artículo 16.1 CE y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales». Considera trasladable lo dicho en tal Sentencia, a pesar de reconocer «la falta de unanimidad científica respecto a los posibles efectos abortivos de la denominada píldora del día después» y entiende que «la presencia en ese debate de posiciones científicas que avalan tal planteamiento nos lleva a partir en nuestro enjuiciamiento de la existencia de una duda razonable sobre la producción de dichos efectos, presupuesto éste que, a su vez, dota al conflicto de conciencia alegado por el recurrente de suficiente consistencia y relevancia constitucional». Continúa afirmando que, «en consecuencia, sin desconocer las diferencias de índole cuantitativa y cualitativa existentes entre la participación de los médicos en la interrupción voluntaria del embarazo y la dispensación, por parte de un farmacéutico, del medicamento anteriormente mencionado, cabe concluir que, dentro de los parámetros indicados, la base conflictual que late en ambos supuestos se anuda a una misma finalidad, toda vez que en este caso se plantea asimismo una colisión con la concepción que profesa el demandante sobre el derecho a la vida».

Una vez llegado a esta conclusión, realiza el Tribunal una ponderación de las circunstancias igualmente peculiar. Señala que, si bien el sistema público sanitario impone al profesional que ejerce su actividad en una oficina de farmacia la disposición para su ulterior dispensación a los consumidores de aquellas

---

(47) Obvia el Tribunal que existía otro cotitular de la farmacia que se aquietó a la sanción, por lo que no era objetor de conciencia, dato que podría haber sido ponderado en el análisis del caso.

especialidades farmacéuticas que la Administración haya incluido dentro de una relación obligatoria —que en el presente caso dicho deber garantiza el derecho de la mujer a la salud sexual y reproductiva—, la imposición de la sanción a que fue acreedor el demandante no derivó de su negativa a dispensar el medicamento a un tercero que se lo hubiera solicitado, sino del incumplimiento del deber de contar con el mínimo de existencias establecido normativamente. Asimismo, destaca que en las actuaciones no figura dato alguno a través del cual se infiera el riesgo de que la dispensación de la píldora del día después se viera obstaculizada, pues la farmacia regentada por el demandante se ubica en el centro urbano de la ciudad de Sevilla, «dato éste del que se deduce la disponibilidad de otras oficinas de farmacia relativamente cercanas»; por último, incluso más sorprendente que lo anterior es que el Tribunal tome en consideración que el demandante estaba inscrito como objetor de conciencia en el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Sevilla.

En definitiva, el Tribunal considera que el demandante actuó bajo la legítima confianza de ejercitar un derecho, cuyo reconocimiento estatutario no fue objetado por la Administración y que a la vista de la ponderación efectuada sobre los derechos e intereses en conflicto y de las restantes consideraciones expuestas, la sanción impuesta por carecer de las existencias mínimas de la conocida como «píldora del día después» vulnera el derecho demandante a la libertad ideológica garantizado por el artículo 16.1 CE. Para finalizar, matiza la Sentencia que la sanción impuesta por no disponer de preservativos en la oficina de farmacia que regenta el recurrente «queda extramuros de la protección que brinda el precepto constitucional indicado», ya que «ningún conflicto de conciencia con relevancia constitucional puede darse en este supuesto». La Sentencia cuenta con un voto particular concurrente y tres opiniones discrepantes.

También con la libertad ideológica en juego, en la STC 177/2015, 22 de julio, el Pleno abordó la constitucionalidad de la condena penal de los demandantes de amparo por un delito de injurias a la Corona del artículo 490.3 CP, a la luz de los hechos declarados probados en la vía judicial. Los recurrentes irrumpieron con el rostro tapado en la concentración que siguió a la manifestación precedente celebrada en protesta de la visita real y, previa deliberada colocación boca abajo de una fotografía de gran tamaño de los Reyes, procedieron a quemarla mientras eran jaleados por varios de los concentrados para, seguidamente, retirarse e intentar confundirse con el resto de los asistentes. De las circunstancias relatadas, los órganos judiciales coligieron el carácter delictivo de los hechos, dada la expresión simbólica de desprecio y destrucción que en el contexto en que se produjo comportó el uso del fuego, amén de la colocación del retrato de los Reyes en posición claudicante (boca abajo). Dichos órganos

también escindieron nítidamente la trascendencia jurídica de la precedente manifestación antimonárquica, que consideraron amparada por el legítimo ejercicio del derecho a la libertad de expresión, del subsiguiente episodio sometido a enjuiciamiento, el cual, además de ser considerado formalmente injurioso, se reputó innecesario para exteriorizar una posición crítica hacia la Monarquía. Consideraban los demandantes de amparo que el hecho de quemar, en las circunstancias descritas, una fotografía de los Reyes es una conducta penalmente no reprochable por constituir un legítimo ejercicio de la libertad de expresión que garantiza la Constitución.

El Tribunal Constitucional enfatiza los siguientes criterios: en primer lugar, la singular y reforzada protección jurídica que el legislador penal otorga a la Corona; en segundo término, destaca que la destrucción de un retrato oficial posee un innegable y señalado componente simbólico y, por último, remarca que, si bien desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, la formulación de críticas hacia los representantes de una institución o titulares de un cargo público, por desabridas, acres o inquietantes que puedan resultar no son más que reflejo de la participación política de los ciudadanos y son inmunes a restricciones por parte del poder público, sin embargo, esa inmunidad no resulta predicable cuando lo expresado, aun de forma simbólica, solamente trasluce ultraje o vejación. Teniendo en cuenta estos criterios considera el Tribunal que, cuando una idea u opinión se manifiesta, como en el caso enjuiciado, mediante la destrucción de elementos con un valor simbólico, la conducta ha de ser examinada con arreglo a un canon de enjuiciamiento particularmente atento a las concretas circunstancias del caso. Afirma el Tribunal que «un acto de destrucción puede sugerir una acción violenta y, en consecuencia, ser susceptible de albergar mensajes que no merecen protección constitucional [...]. Es obvio que las manifestaciones más toscas del denominado discurso del odio son las que se proyectan sobre las condiciones étnicas, religiosas, culturales o sexuales de las personas. Pero lo cierto es que el discurso fóbico ofrece también otras vertientes, siendo una de ellas, indudablemente, la que persigue fomentar el rechazo y la exclusión de la vida política, y aun la eliminación física, de quienes no compartan el ideario de los intolerantes».

Así deben valorarse, en opinión del Tribunal Constitucional, los hechos analizados, donde, tras haber situado en la plaza mayor de la ciudad de Girona una estructura metálica en la que se sujeta una fotografía de las efigies en tamaño real de los Monarcas, puesta «boca abajo», los oficiantes, encapuchado uno y embozado otro, le prenden fuego mediante una antorcha, al tiempo que otras personas aprueban la acción con gritos y aplausos. Considera la Sentencia que

«la escenificación de este acto simbólico traslada a quien visiona la grabación videográfica la idea de que los Monarcas merecen ser ajusticiados, sin que deba dejar de advertirse además que el lóbrego acto provoca un mayor impacto en una sociedad democrática, como la española, que de forma expresa excluye en su Constitución la pena de muerte (art. 15 CE)». En definitiva, «quemar públicamente el retrato de los Monarcas es un acto no sólo ofensivo sino también incitador al odio, en la medida en que la cremación de su imagen física expresa, de un modo difícilmente superable, que son merecedores de exclusión y odio». Resalta que los recurrentes actuaron al término de la manifestación previa y lo hicieron de manera premeditada, aprovechando la celebración de la previa reunión para, una vez concluida, realizar la actuación descrita, lo que pone de manifiesto que dicho acto fue fruto de una actividad diseñada de antemano y orientada a mostrar el mayor grado de hostilidad frente a la institución de la Corona. Los hechos así expuestos, en opinión del Tribunal, avalan categóricamente el significado netamente incitador al odio, pues en el relato histórico de la Sentencia recaída en la instancia, expresamente aceptado por el Tribunal de apelación, no figura dato alguno que sustente la tesis que los demandantes esgrimían en pro del legítimo ejercicio del derecho de crítica hacia la institución monárquica.

En estas condiciones, concluye el Tribunal, la vertiente expresiva de la acción queda extramuros del legítimo ejercicio del derecho consagrado en el artículo 20.1.a) CE. En cuanto a que la pena impuesta por los órganos judiciales constituye un castigo por la expresión pública de unas convicciones antimonárquicas, que vulneraría el derecho a la libertad ideológica de los demandantes, recuerda el Tribunal que en el ordenamiento español no existe ninguna prohibición o limitación para constituir partidos políticos que acojan idearios de naturaleza republicana o separatista, ni para su expresión pública, como evidencia la celebración de la manifestación que tuvo lugar inmediatamente antes de la comisión de los hechos sancionados. Se abordan, por último, otros dos aspectos: en primer lugar, advierte sobre el riesgo evidente de que el público presente percibiera la conducta de los recurrentes como una incitación a la violencia y el odio hacia la Monarquía y hacia quienes la representan; por otra parte, recuerda que, según doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la imposición de penas de prisión por infracciones cometidas en el ámbito del discurso político sólo es compatible con la libertad de expresión garantizada por el artículo 10 del Convenio en circunstancias excepcionales, y destaca que en el presente supuesto la inicial pena de prisión fue sustituida por multa, por lo que la sanción se estima proporcionada a la entidad del hecho. La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.



2. Sobre derecho electoral, destaca la STC 86/2015 (Sala Primera), de 7 de mayo; la cuestión nuclear abordada por el Tribunal era determinar si había resultado vulnerado el derecho de sufragio pasivo de *Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía*, al haber anulado el órgano judicial la proclamación de la candidatura presentada por esta formación a las elecciones al municipio de Cantalojas, sin que se le hubiera advertido de la irregularidad apreciada en la composición de dicha candidatura y otorgado el correspondiente trámite de subsanación. De acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, en los escritos de presentación de candidaturas se han de cumplir las condiciones y requisitos previstos en el artículo 46 LOREG, determinando su incumplimiento la no proclamación de las candidaturas defectuosamente presentadas. No es menos cierto, sin embargo, recuerda el Tribunal, que entre el eventual incumplimiento de las condiciones legalmente impuestas al formular el escrito de presentación de candidaturas y el acto mismo de proclamación por las juntas electorales de quienes merezcan legalmente la condición de candidatos ha de mediar el examen de oficio, por parte de las juntas electorales, de los escritos en los que las candidaturas se incorporan, examen exigido por el legislador a fin de que, de advertirse irregularidades en estos escritos, sean las mismas puestas de manifiesto a los representantes de las candidaturas para su posible subsanación. Deriva de ello que si por la Administración electoral se incumple este deber legal en orden al examen de los requisitos de presentación de candidaturas, no dándose ocasión a los interesados para la reparación de unos defectos que después llevan al rechazo de aquéllas, se habrá ignorado, con ello, una garantía dispuesta por la Ley para la efectividad del derecho de sufragio pasivo.

En el caso analizado, según resulta del examen de las actuaciones, la formación política demandante de amparo presentó una candidatura a las elecciones al municipio de Cantalojas, integrada por cinco candidatos más un suplente. Sin embargo, al tratarse de un municipio con población superior a 100 pero inferior a 250 habitantes y no estar sometido al régimen de concejo abierto, la candidatura no podía contener más de cinco candidatos; por lo tanto, la candidatura de la recurrente en amparo incurría en la irregularidad de estar integrada por un candidato más del número legalmente previsto para el municipio en la que se presentaba, irregularidad que no fue identificada, ni, en consecuencia, advertida de oficio para su posible subsanación, por la Junta Electoral, que procedió a la proclamación de dicha candidatura. Impugnada su proclamación, fue anulada por el Juzgado al vulnerar el artículo 184.a) LOREG, por incluir más de cinco candidatos. Es cierto que el órgano judicial debió apreciar, como así lo hizo, la irregularidad en la que la Junta Electoral había incurrido al proclamar, sin reparos, una candidatura que en cuanto al número de componentes infringía el

artículo 184.a) LOREG, pero la apreciación de dicha irregularidad administrativa no debió llevar a anular su proclamación, pues tal decisión, a la vista de la doctrina constitucional en torno al sistema diseñado por la LOREG y la omisión en la que incurrió la propia Junta Electoral al no advertir de oficio el defecto en el que incurría la candidatura y permitir su subsanación, ha provocado un desconocimiento de las garantías previstas por el legislador, en cuya virtud las irregularidades en las que puedan incurrir las candidaturas presentadas deben ser apreciadas por la Administración y advertidas de oficio para su oportuna subsanación. Esta actuación de la Junta Electoral, concluye el Tribunal, ha afectado al derecho de sufragio pasivo de la demandante de amparo.

También en el ámbito electoral se dictó la STC 158/2015 (Sala Segunda), de 14 de julio; el recurrente de amparo consideraba que la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia había vulnerado su derecho de acceso en condiciones de igualdad y, conforme a lo dispuesto en las leyes, al cargo público representativo (art. 23.2 CE). Según se señala en la demanda de amparo, la decisión adoptada por el órgano judicial, al dar por válidos los dos votos emitidos en papeletas a las que se les había cortado el espacio inferior en blanco, infringió lo dispuesto en el artículo 96.2 LOREG, privando a la formación política recurrente de un concejal en el concello de Caldas de Reis, dándose la circunstancia de que dicho concejal era decisivo para la formación de gobierno. Debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que la infracción electoral denunciada afecta al resultado final de la elección, requisito necesario para poder apreciar una lesión real y efectiva del derecho de sufragio pasivo, pues si las referidas papeletas fueran nulas, como sostiene el partido recurrente, esta formación política obtendría un puesto más de concejal en detrimento de la otra candidatura, que pasaría a tener un concejal menos. Se da, además, la circunstancia de que la pérdida de este concejal privaría a esta última formación de la mayoría absoluta en el concello.

Recordando la doctrina constitucional, afirma el Tribunal que es cierto, como señala el demandante de amparo, que los supuestos de nulidad expresamente previstos en el artículo 96.2 LOREG han de seguir aplicándose de forma rigurosa; no obstante, aclara que esto no implica necesariamente que el caso de autos (corte horizontal que suprime el espacio inferior en blanco de la papeleta) haya de subsumirse automáticamente en una de las causas de nulidad expresamente fijadas en el dicho artículo, tal y como se solicita. Cada causa de nulidad expresamente prevista por el legislador tiene un alcance específico que debe de ser racionalmente acotado; no puede partirse, sin más, del presupuesto interpretativo de que toda modificación detectada en una papeleta electoral, por nimia que sea, haya de quedar subsumida mecánicamente en una hipótesis legal de

nulidad. En particular, no puede entenderse que la referencia del artículo 96.2 LOREG a «cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencional» constituya una cláusula general de invalidez, susceptible de aplicación automática. De ahí que toda «alteración» de su contenido —esto es, todo añadido, supresión o modificación de los elementos que ya son suficientes para expresar la voluntad del elector— pueda ser indicativa de una reserva hacia la concreta configuración de la candidatura. Considera el Tribunal que la razón normativa del principio de «inalterabilidad de las listas» no es preservar hasta sus últimas consecuencias la apariencia externa de la papeleta, sino evitar toda actuación del elector sobre el contenido de la misma, prohibiéndose taxativamente al votante que añada nuevos elementos o que complemente o suprima los que ya son suficientes para prestar apoyo a la candidatura escogida. De acuerdo con esta idea, la supresión del amplio espacio en blanco que existe en la parte inferior de la papeleta no puede considerarse una «alteración» de la misma en los términos de la cláusula de cierre prevista en el artículo 96.2 LOREG, pues no supone la adición de elementos nuevos ni tampoco la modificación o supresión de los preexistentes. Otra conclusión llevaría, según el Tribunal, a dar una amplitud irrazonable al término «alteración», amplitud que conduciría a considerar nulas las papeletas con defectos nimios, como la supresión de una pequeña esquina o la presencia de manchas que en nada afectan a su contenido.

En esas circunstancias, concluye la Sentencia, privar de validez al voto sería imputar al votante, sin base fáctica alguna, un defecto de la papeleta que pudo ser previo y pudo pasarle inadvertido. En suma, la interpretación efectuada por el órgano de la justicia ordinaria, según la cual el defecto detectado en la papeleta queda fuera del ámbito estricto de aplicación del principio de «inalterabilidad de la lista», no sólo no es irrazonable sino que es plenamente respetuosa con los «contenidos, requisitos y límites» que pueden extraerse del artículo 96.2 LOREG.

En la STC 159/2015 (Sala Segunda), de 14 de julio, el núcleo de la controversia radicaba, en resolver si asistía o no a la candidatura recurrente el derecho a revisar y examinar en el acto de escrutinio general los votos nulos unidos al acta original de sesión de cada mesa electoral (art. 97.3 LOREG) (48); estos votos se incluyen en el primer sobre de los tres que componen la documentación electoral y que se remite tras ese escrutinio de la mesa a la Junta Electoral Provincial para el acto de escrutinio general, conforme determinan

---

(48) El objeto era comprobar así si alguno de ellos había sido anulado por un defecto de tintada en los sobres que había sido advertido por la Junta Electoral de Zona de Llerena el mismo día de las elecciones al Parlamento de Extremadura.

los artículos 100.2 y 101.1 LOREG. Las resoluciones recurridas consideraron que la candidatura no tenía ese derecho, empleando para ello diferentes argumentos: en primer lugar, la falta de competencia de la Junta Electoral Provincial para resolver una reclamación como ésta, o la extemporaneidad en su planteamiento, derivada de los artículos 97.2, 106 y 108.2 LOREG; y en segundo lugar, el principio de conservación de los actos electorales válidamente celebrados, que no permite acometer una revisión general de los votos nulos de la circunscripción con base en simples sospechas o hipótesis como la que esgrimía la coalición interesada en la revisión. En este segundo bloque argumental se integra la tesis que late en todas las resoluciones impugnadas, que es el carácter genérico o abusivo de la reclamación efectuada por la candidatura recurrente.

Partiendo de estas premisas, estima el Tribunal que la existencia del derecho reclamado por la actora aparece con claridad en la medida en que no hay en la LOREG ningún precepto que prohíba expresamente reclamar la revisión de los votos nulos que, de hecho, están en poder de la Junta Electoral en el acto de escrutinio general como parte del sobre número uno remitido por cada mesa electoral; y, como argumenta la coalición recurrente, si la ley ordena conservar esos votos ello ha de ser, por fuerza, para permitir en algún momento posterior su revisión y examen aunque no hubieran sido impugnados ante las mesas. Es, además, un fin no sólo irreprochable, sino necesario en un Estado democrático que no reconoce más fuente de poder que la derivada de la voluntad de sus ciudadanos, en cuanto está dirigida a conocer de la manera más perfecta la voluntad del cuerpo electoral.

Establecida así la existencia del derecho infructuosamente reclamado por la actora y descartada una actuación negligente o abusiva de la parte demandante, analiza el Tribunal si la lesión del derecho pudo incidir en el resultado final de las elecciones. Considera la Sentencia que, en primer lugar, no se trata aquí de resolver si procede o no una nueva convocatoria de las elecciones en aquellas mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes según la previsible incidencia de sus resultados (hipotéticos) en el resultado electoral general, sino que se trata de decidir si procede comprobar o no el contenido real de los votos nulos conservados para conocer así la verdadera voluntad de los electores manifestada en el proceso electoral, que es el criterio que debe presidir siempre la interpretación de la normativa electoral. Y sobre todo, señala que la coalición recurrente alega la existencia de una circunstancia específica en su candidatura (la intensidad de tinta en sus papeleas) y no concurrente en las demás, que habría determinado la anulación solamente de votos destinados a ella, y no a las restantes. Ello, en buena lógica, obliga a incrementar el porcentaje de voto váli-

do obtenido por esa candidatura respecto al de las demás, por lo que se declara la vulneración del derecho.

3. La STC 90/2015 (Sala Segunda), de 11 de mayo, resuelve el amparo frente a la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia denegatoria del beneficio de justicia gratuita solicitada por la recurrente, que había solicitado tal beneficio para recurrir en apelación la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Quart de Poblet (49). La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita denegó tal petición bajo el argumento de que se solicitaba tal beneficio para recurrir en apelación la sentencia de primera instancia sin haber acreditado que la insuficiencia económica alegada fuera sobrevenida. Destaca el Tribunal Constitucional que la lesión solamente habría podido ser ocasionada por el acto o resolución que denegó el beneficio de justicia gratuita solicitado, es decir, la resolución dictada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita; por tanto, tal resolución, aun siendo un acto que no proviene de un órgano judicial, es susceptible de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva (50).

Tras recordar la relación que existe entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carecen de recursos económicos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), reitera la Sentencia que existe un «contenido constitucional indisponible» para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar. Fiscaliza el Tribunal Constitucional la interpretación que se ha realizado del artículo 8.2 de la Ley de asistencia jurídica gratuita (LAJG) (51); el motivo de la denegación fue que «por la persona interesada se ha solicitado la asistencia jurídica gratuita en un momento posterior a la demanda o a la contestación de la misma, en la segunda instancia, no habiéndola solicitado en la primera, lo cual es una posibilidad excepcional

---

(49) La Sentencia había estimado parcialmente la demanda sobre reclamación de cantidad presentada por la entidad Financia Banco de Crédito, S. A., condenando a la demandada al pago del principal adeudado en noviembre de 2009 y acordando la nulidad del pacto de interés moratorio del 29 por 100.

(50) Por todas, STC 128/2014, de 21 de julio, FJ 2; en la impugnación de las resoluciones denegatorias del beneficio de justicia gratuita se encuentra ínsita la pretensión del actor sobre el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, en este caso, la de acceder al recurso de apelación.

(51) Dicho precepto dispone que «cuando el actor o el demandado pretendan el reconocimiento del derecho en la segunda instancia sin haberlo solicitado en la primera, deberán acreditar ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que las circunstancias y condiciones precisas sobrevinieron en el curso de la primera instancia o con posterioridad a ella».

de la que únicamente se puede hacer uso siempre y cuando se acredite que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para la obtención del beneficio de justicia gratuita hayan sobrevenido con posterioridad al momento de iniciar cada una de estas instancias citadas, según lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1/1996, hecho que no queda acreditado en este supuesto».

Destaca la Sentencia que la recurrente no acreditó que las circunstancias económicas que le obligaron a solicitar tal beneficio para la segunda instancia fueran sobrevenidas porque, efectivamente, no lo fueron, precisamente porque durante la tramitación de la primera instancia, siendo las mismas sus circunstancias económicas, actuó con la asistencia profesional de amigos que renunciaron al cobro de sus honorarios, razón por la que no solicitó la ayuda; sin embargo, los elevados costes económicos —tasas incluidas— de la segunda instancia no pudieron ser sufragados debido a la precaria situación económica de la recurrente. En este contexto, se deduce claramente, dice el Tribunal, que la interpretación realizada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del artículo 8 LAJG, se ha limitado a un estrecho entendimiento de su tenor literal, sin tener en cuenta las circunstancias concretas del caso. En aras a la protección del derecho a la tutela judicial efectiva, a la vista de las circunstancias concretas del supuesto analizado, cabía otra interpretación más acorde con el derecho fundamental en juego. En definitiva, considera el Tribunal que la interpretación tanto de la Comisión como la del órgano judicial no puede compartirse al resultar irrazonable y contraria al sentido de la finalidad de la norma, lesionando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, en relación con el derecho a la gratuidad de la asistencia jurídica gratuita, ya que se denegó la petición sin examinar la situación económica de la recurrente y sin comprobar la concurrencia de los requisitos legales que condicionan su otorgamiento, conforme a lo previsto en el artículo 3 LAJG. Con esta interpretación se afectó al derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir a la recurrente el acceso a los recursos legalmente previstos.

Sobre la dimensión constitucional de la cuestión prejudicial versa la STC 99/2015 (Sala Primera), de 25 de mayo. La demanda de amparo se dirigía contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en cuya virtud se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Para la demandante, las decisiones judiciales lesionaban el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocido en el artículo 24.1 CE, así como su derecho al proceso debido (art. 24.2 CE). En síntesis, sostenía que las resoluciones dictadas inaplicaron la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011, en relación con el alcance y contenido de la Directiva 1999/70. Por ello, defendía que el órgano

judicial incurrió en error manifiesto o arbitrariedad al seleccionar la norma aplicable, lo que se traduce en una motivación insuficiente y en un apartamiento del sistema de fuentes preestablecido.

Recuerda el Tribunal que sobre este tema el Pleno ya dictó la STC 212/2014, de 18 de diciembre. Entrando ya en el fondo, analiza si la decisión adoptada por el Tribunal de apelación contravino el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su faceta relativa a la obtención de una resolución motivada y fundada en Derecho. De manera específica, con relación a la decisión del órgano judicial sobre el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha señalado que tal decisión corresponde, de forma exclusiva e irrevisable, al órgano judicial que resuelve el litigio, no existiendo vulneración alguna de los derechos garantizados por el artículo 24.1 CE cuando el Juez o Tribunal estima que no alberga dudas sobre la interpretación que haya de darse a una norma de Derecho comunitario o sobre su aplicación en relación con los hechos enjuiciables en el litigio y decide por ello no plantear la consulta. Por ello, ya en la STC 27/2013, de 11 de febrero, el Tribunal descartó que, en el caso allí enjuiciado, la falta de planteamiento de la cuestión prejudicial por el órgano judicial pudiera lesionar el artículo 24.1 CE, dado que la Sentencia recurrida se justificaba en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea, que estaba razonada y que no resultaba manifiestamente irrazonable o arbitraria, tratándose de una resolución judicial que no podía calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto últimos, sin que correspondiera a este Tribunal entrar a examinar si otras interpretaciones también posibles debían prevalecer sobre aquella. En resumen, reiterando lo dicho en la STC 212/2014, «desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, el canon de control establecido respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no difiere del que este Tribunal ha fijado, con carácter general, para las decisiones judiciales que son fruto de la interpretación y aplicación del Derecho al caso concreto».

Al examinar las resoluciones impugnadas constata el Tribunal que son fruto de una exégesis racional de la legalidad ordinaria; en su fundamentación, la Sentencia recurrida en amparo expuso los razonamientos jurídicos que le llevan a declarar que la decisión de la Administración de valorar entre los méritos la antigüedad adquirida únicamente como funcionaria de carrera —y no como interina— no contraviene la Directiva 1999/70 ni la doctrina reflejada en la STJUE de 8 de septiembre de 2011. Asimismo, implícitamente consideró innecesario plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión

Europea. Este criterio fue corroborado en el Auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones, en el que de forma explícita se afirma que el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde al órgano jurisdiccional, que no ha advertido dudas interpretativas. Esta argumentación expuesta por el órgano judicial coincide en gran medida con la ofrecida en la Sentencia que fue objeto del recurso de amparo resuelto en la mencionada STC 212/2014, por lo que, igual que allí, también en el presente procedimiento el Tribunal concluye que la fundamentación ofrecida por el Tribunal de apelación no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocido en el artículo 24.1 CE. En conexión con la anterior también rechaza que exista vulneración del derecho a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE).

4. Sobre el principio de legalidad (art. 25 CE), la STC 146/2015 (Pleno), de 25 de junio, analiza el caso del recurrente que consideraba que se había vulnerado el derecho a la legalidad penal y sancionadora, en relación con los artículos 201.1, 3 y 5, todos ellos de la Ley General Tributaria, y 392 y 390.1 y 2, ambos del Código Penal, pues tras calificársele como un «falso empresario», se le impuso una sanción por el tipo infractor previsto en el artículo 201 LGT (incumplir obligaciones de facturación o documentación). La cuestión a resolver, por tanto, era la posible vulneración del derecho a la legalidad penal y sancionadora que derivaría, según el demandante de amparo, de la aplicación del artículo 201 LGT para dar cobertura sancionadora a una conducta que no puede subsumirse en el tenor legal de aquel precepto ni en su modalidad básica, ni en la agravada.

Analiza el Tribunal, en primer lugar, si la emisión de falsas facturas carentes de sustento real en operación económica alguna puede entenderse como un «incumplimiento de las obligaciones de facturación», y si tal entendimiento supone una extralimitación del ámbito típico de aquel precepto con la consecuente violación del principio de tipicidad sancionadora. Atendiendo a la literalidad del precepto [art. 201 LGT (52)], la conducta típica básica del precepto aplicado

---

(52) Tal precepto dispone, bajo el título de «Infracción tributaria por incumplir obligaciones de facturación o documentación», que «constituye infracción tributaria el incumplimiento de las obligaciones de facturación, entre otras, la de expedición, remisión, rectificación y conservación de facturas, justificantes o documentos sustitutivos» (apartado 1), esto es, por incumplir las obligaciones de facturación contempladas en el entonces vigente Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento por el que se regulaban las obligaciones de facturación, concretamente, por incumplir la obligación de documentación, bien de las operaciones económicas realizadas en el desarrollo de una actividad empresarial o profesional (arts. 1 y 26 del Reglamento de obligaciones de facturación), bien de operaciones económicas concretas respecto



se configura como el «incumplimiento de las obligaciones de facturación» que surge debido a la realización efectiva de concretas transacciones económicas sujetas a tal deber de documentación. El problema reside en determinar si constituye una extralimitación interpretativa incluir dentro del tipo infractor relativo al incumplimiento de las obligaciones de facturación, no sólo la conducta consistente en la no expedición de facturas por quien realiza efectivamente una transacción económica, sino también la conducta de elaboración de falsas facturas simulando la realización de transacciones inexistentes. El acuerdo sancionador recurrido fue precedido del acuerdo de liquidación en el que se afirmaba que el recurrente «no ejerce ninguna actividad económica como empresario individual habiéndose construido una apariencia externa y formal de tal actividad, dándose de alta como empresario emitiendo facturas falsas y proporcionando documentos sin soporte material a trabajadores de la empresa». Se constataba así por la propia Inspección, que dicta tanto el acuerdo de liquidación como el acuerdo sancionador, la ausencia del presupuesto fáctico necesario para el nacimiento de la obligación jurídico-tributaria de facturación.

Aplicando el parámetro de la razonabilidad, señala el Tribunal Constitucional que no puede calificarse de irrazonable la subsunción de la conducta realizada (simulación de una actividad económica mediante la emisión de unas facturas que se califican como falsas) en el tipo infractor del artículo 201.1 LGT. Y ello porque el empresario o profesional a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto sobre el valor añadido no es el único posible sujeto infractor del artículo 201.1 LGT. Entiende el Tribunal que los incumplimientos de las obligaciones de facturación a que se refiere el artículo 201.1 LGT podrían llevarse a cabo, por un lado, por omisión por parte de las personas expresamente obligadas a ello —empresarios y profesionales—; y, por otro, por comisión por parte de las personas implícitamente no autorizadas normativamente. Resulta, pues, evidente que, si de conformidad con la resolución sancionadora el recurrente no ha realizado actividad económica alguna, siendo todas las operaciones que se decían realizadas irreales, éste no tenía autorización normativa para expedir facturas y, en consecuencia, su conducta puede razonablemente subsumirse en el tipo infractor relativo al «incumplimiento de las obligaciones de facturación». Y parece razonable porque, si no ha habido una efectiva prestación de servicios, no podía facturar, ni desde un punto de vista subjetivo ni desde una óptica objetiva, de tal modo que los trabajos cuya existencia se niega son los que pueden servir luego como fundamento de una

---

de las que naciese aquella obligación de facturar (arts. 2 y 3 del Reglamento de obligaciones de facturación).

prohibición cuyo incumplimiento lleva aparejado la comisión de la infracción controvertida. Una vez que la Administración tributaria consideró inexistente la actividad pretendidamente realizada, actuó de forma correcta, como es imponer una sanción por el incumplimiento de las obligaciones de facturación. Esta aplicación concreta del precepto controvertido no sólo respeta el tenor literal del enunciado normativo, sino que también, desde el punto de vista metodológico, resulta conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Adicionalmente, atendiendo a una interpretación teleológica de la disposición sancionadora aplicada, si la norma persigue favorecer el correcto cumplimiento de la obligación de facturar para garantizar a la Administración tributaria una adecuada información que le permita una correcta gestión de los distintos tributos, no es irrazonable asumir como fundamento de la infracción controvertida no sólo el falseamiento de los datos de una factura que responde a una transacción económica sino también el falseamiento de la propia factura por no responder a ninguna operación real. En suma, rechaza el Tribunal que la subsunción en el artículo 201.1 LGT de los hechos descritos haya vulnerado el derecho del recurrente a la legalidad penal y sancionadora. La Sentencia cuentas con dos opiniones discrepantes. En igual sentido la STC 150/2015 (Pleno), de 6 de julio de 2015.

5. La STC 148/2015 (Sala Primera), de 6 de julio, abordó el recurrente problema sobre la libertad sindical y la garantía de indemnidad; el objeto era determinar si la decisión administrativa, confirmada judicialmente, en torno a la fijación de la cuantía de los llamados complementos de productividad extraordinarios y remanentes vinculados a la forma de desempeño del puesto de trabajo a un empleado público que tiene concedido un permiso para desarrollar labores sindicales, vulneró el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), desde la perspectiva de la garantía de indemnidad retributiva. Recuerda el Tribunal su consolidada jurisprudencia sobre la cuestión relativa al cobro del complemento de productividad de los trabajadores que tienen concedido un permiso para desarrollar labores sindicales, que se sintetiza en que la imposibilidad de percibir el complemento litigioso como consecuencia de la condición de liberado sindical del demandante integra una vulneración de la garantía de indemnidad contenida en el derecho del artículo 28.1 CE, dado que su retribución ha de ponerse en conexión con la que percibe el resto de los trabajadores que prestan servicios efectivos en las mismas dependencias, de suerte que la negación del cobro del complemento en cuestión implica un peor trato retributivo en perjuicio del demandante de amparo en relación con sus compañeros de trabajo. No obstante, por lo que se refiere a la concreta cuantificación del complemento de

productividad cuando resulta variable de unos trabajadores a otros por tratarse de un complemento vinculado a la calidad y cantidad del trabajo desarrollado, recuerda que no corresponde al Tribunal Constitucional revisar la concreta cuantía del complemento de productividad reclamada ante los órganos judiciales, ya que ésta es una cuestión de legalidad ordinaria que compete exclusivamente a los Jueces y Tribunales. En el caso concreto, constata el Tribunal que la cuestión controvertida en la vía judicial previa no era una eventual negativa de la Administración a cumplir una resolución judicial en cuanto al abono de la productividad al recurrente, sino que lo debatido era cuál era la cuantía que debía reconocerse al recurrente en cuanto a los distintos componentes controvertidos para obtener una igualdad plena en el reconocimiento del complemento de productividad dada la vigente configuración del complemento en ese período. Pues bien, analizadas las resoluciones impugnadas, concluye que el criterio seguido por la Administración respecto al pago y cuantía de los elementos controvertidos debe entenderse que no es arbitrario ni contrario al derecho de libertad sindical. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante (*Carlos Ortega Carballo*).

