

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2015

*Doctrine of the Constitutional Court during
the first 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. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La resolución más destacable en relación con el requisito de la trascendencia constitucional de los recursos de amparo no ha venido en esta ocasión del Tribunal Constitucional, sino del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien por Sentencia de 20 de enero de 2015 (1) ha descartado que el nuevo régimen de admisión de las demandas de amparo sea incompatible con los derechos garantizados por el Convenio de Roma. Sin que sea éste el lugar para el comentario de la resolución de Estrasburgo, no puede dejar de darse cuenta de la circunstancia de que algunas de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional tras el pronunciamiento del Tribunal Europeo han hecho explícitas las razones por las que en su momento se consideró que la

(1) Asunto *Arribas Antón c. España* (demanda núm. 16563/11).

correspondiente demanda de amparo satisfacía la condición prescrita por el artículo 50.1.b) LOTC.

De acuerdo con el apartado 46 de la Sentencia *Arribas Antón*, el respeto al principio de seguridad jurídica «exige, por una parte, que el Tribunal Constitucional defina el contenido y el alcance del criterio de especial trascendencia constitucional [...] (2) y, por otra parte, que *explícite su aplicación en los asuntos declarados admisibles*» (3). De esta afirmación se deduce que las Sentencias resolutorias de recursos de amparo deben indicar en lo sucesivo los motivos por los que el Tribunal ha entendido que la demanda justifica una decisión de fondo en razón de la especial trascendencia constitucional de la demanda. Así lo ha hecho en la STC 9/2015 (Sala Primera), de 2 de febrero, en la que, con cita de la Sentencia *Arribas Antón*, se afirma que «constituye una exigencia de certeza que este Tribunal explícite el cumplimiento de este requisito, haciendo así cognoscibles los criterios de aplicación empleados al respecto» (STC 9/2015, FJ 3). Como quiera que la Sala se vale de lo anterior para rechazar la objeción esgrimida por la contraparte en cuanto a la carencia de especial trascendencia constitucional de la demanda, cabe deducir que, en lo sucesivo, obligado el Tribunal Constitucional a «explicitar el cumplimiento de este requisito», estará de más que se cuestione por alguna de las partes que la demanda carece de la repetida trascendencia. El Tribunal, en definitiva, habrá de exponer en la Sentencia de fondo cuál ha sido «la trascendencia constitucional apreciada en la fase de admisión», bien que con la salvedad de que ello no significa que las cuestiones en cuya virtud se apreció en su momento la trascendencia del recurso hayan de constituir «el núcleo de la decisión que finalmente se adopte, toda vez que la estructura del razonamiento, el orden conforme al cual han de estudiarse las quejas [...] esgrimidas, u otras razones pueden impedirlo» (*loc. ult. cit.*).

También se explicitan las razones de la admisión de la demanda en el caso de la STC 54/2015 (Sala Segunda), de 16 de marzo (4), aunque, al hacerse en respuesta a una objeción sobre el particular invocada por la contraparte, no puede concluirse que las explicaciones del Tribunal tengan que ver con la doctrina *Arribas Antón*. En esa misma circunstancia se encuentra, por ejemplo, la STC 77/2015 (Sala Primera), de 27 de abril (5). Sin embargo, en el caso de la STC

(2) Algo que, como se reconoce expresamente, el Tribunal Constitucional «se empeña en hacer desde la modificación de su Ley Orgánica en 2007».

(3) Cursiva añadida. La razón de tal exigencia es que «[l]os interesados deben poder contar con que las decisiones tomadas a este respecto por el Tribunal Constitucional sean aplicadas» (*loc. ult. cit.*).

(4) Comentada *infra*, págs. 233-234.

(5) De la que se da cuenta *infra*, págs. 228-229.

65/2015 (Sala Primera), de 13 de abril (6), no se había objetado la admisión de la demanda por incumplimiento del artículo 51.1.b) LOTC, de manera que las consideraciones de la Sala sobre la trascendencia del recurso sólo pueden obedecer a la indicación del Tribunal Europeo. En todo caso, no faltan Sentencias que guardan aún silencio sobre la cuestión (7), por lo que habrá de verse si finalmente se generaliza la práctica sugerida en la Sentencia *Arribas Antón*.

Por lo demás, y en línea con el entendimiento del nuevo régimen del amparo al que nos hemos referido en la crónica del segundo cuatrimestre de 2014 (8), varios Autos acordados durante este cuatrimestre confirman la inadmisión de sendas demandas por manifiesta inexistencia de la violación denunciada por el recurrente (9). Que la verosimilitud de la lesión no es suficiente para la admisión del recurso se confirma con el ATC 18/2015 (Sección Primera), de 2 de febrero, que, tras estimar la súplica interpuesta por el Ministerio Fiscal contra la providencia que inadmitía un amparo *ex* artículo 50.1.a) LOTC, repone las actuaciones para que se decida nuevamente sobre la admisión de la demanda; presumiblemente, para constatar su trascendencia.

2. El parámetro de contraste de la constitucionalidad de las normas legales enjuiciadas por el Tribunal ha sido objeto de discusión en sendos votos particulares a dos de las Sentencias adoptadas durante este cuatrimestre. El primero de ellos es el suscrito por el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, con la adhesión de los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Ortega Álvarez, a la STC 8/2015 (Pleno), de 22 de enero, en el que, además de reiterarse la crítica expuesta en el ATC 43/2014 (Pleno), de 12 de febrero (10), a la decisión de inadmitir entonces una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la reforma laboral examinada ahora en cuanto al fondo por la STC 8/2015, se denuncia la utilización por el Pleno de «un novedoso canon de constitucionalidad» que, inaugurado con la STC 119/2014 (Pleno), de 16 de julio, hace de la crisis económica un parámetro de validez «de las medidas limitativas de los derechos constitucionales ubicados en el capítulo II del título I CE —por no hablar de los principios rectores [...] del capítulo III— acordadas por el legislador» (voto par-

(6) Reseñada *infra*, págs. 231 a 233.

(7) Es el caso de las SSTC 55/2015 (Sala Primera), de 16 de marzo, y 63/2015 (Sala Primera), de 13 de abril.

(8) *REDC*, núm. 102, 2014, págs. 256 a 259.

(9) AATC 26/2015 (Sección Segunda), de 16 de febrero; 43/2015 (Sección Primera), de 25 de febrero, y 45/2015 (Sección Primera), de 25 de febrero.

(10) Comentado en la crónica del cuatrimestre anterior, *REDC*, núm. 101, 2014, págs. 239 y 244 a 246.

ticular, apartado 2). De acuerdo con dicho canon, los derechos sociales estarían «sujetos a un doble juicio de constitucionalidad: uno primero de carácter ordinario y uno segundo de naturaleza extraordinarias, que se activa en situaciones de crisis económica», olvidando que «[e]l límite de los límites de los derechos constitucionales debe ser [...] único y uniforme, al margen y con independencia del contexto económico», pues «aunque el contenido accesorio o no esencial de estos derechos [sociales] puede acomodarse al entorno económico [,] [...] esa maleabilidad no es predicable de su contenido esencial» (*loc. ult. cit.*).

Por otro lado, en el voto particular que acompaña a la STC 30/2015 (Pleno), de 19 de febrero (11), el Magistrado Sr. Xiol Ríos, con la adhesión de los Magistrados Ortega Álvarez y Valdés Dal-Ré, se cuestiona el proceder del Pleno al utilizar como parámetro de validez constitucional una norma cuya propia constitucionalidad ha sido cuestionada en un recurso todavía pendiente de sentencia. En el parecer del Pleno, «este dato carece de efecto útil alguno» (STC 30/2015, FJ 4, *in fine*), pues si la norma en cuestión llegara a ser declarada inconstitucional, «adquiriría vigencia» la norma derogada en su día por ella, siendo así que esa norma rediviva ha sido declarada conforme con la Constitución por la STC 26/2015 (Pleno), de 19 de febrero (12). En el parecer de los Magistrados discrepantes, el planteamiento de la mayoría es cuestionable por una doble razón. Ante todo, porque «no tiene base alguna en la jurisprudencia constitucional» la idea de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma suponga la reviviscencia de las que ésta hubiera derogado. Además, porque los motivos de inconstitucionalidad imputados a la norma enjuiciada por la STC 26/2015 no eran específicamente aplicables a la que constituía el objeto de la propia STC 30/2015 (voto particular, apartado 1).

3. Del mayor interés es la STC 50/2015 (Pleno), de 5 de marzo, por la que se declara la inconstitucionalidad de una Ley autonómica por reproducir el contenido de una disposición reglamentaria anulada por los Tribunales. Para el Pleno, con su proceder el legislador habría vulnerado el derecho a la ejecución de la sentencia anulatoria de aquella disposición. Por el contrario, en el voto particular del Presidente Sr. de los Cobos Orihuel, al que se adhieren los Magistrados Sres. González-Trevijano Sánchez y Enríquez Sancho, se señala que, en realidad, la sentencia anulatoria se había ejecutado cabalmente con la publicación oficial de la nulidad que en ella se acordaba. No habría, por tanto, un problema de ejecución, de manera que estaría fuera de lugar el incidente de

(11) Véase asimismo *infra*, págs. 223-224.

(12) De ella se da cuenta *infra*, págs. 221 a 224.

ejecución en el que se había planteado la cuestión de inconstitucionalidad que está en el origen de la STC 50/2015. Ejecutada la sentencia anulatoria, la cuestión sobre la constitucionalidad de la Ley que reproduce el contenido de la disposición anulada sería enteramente ajena al incidente de ejecución y supondría el planteamiento de una duda *in abstracto* impropia del carácter concreto de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. La STC 32/2015 (Pleno), de 25 de febrero, ha estimado la impugnación por el Gobierno de la «consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña» convocada por Decreto del Presidente de la Generalidad al amparo de un precepto de la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, declarado inconstitucional por la STC 31/2015 (Pleno), de 25 de febrero (13). El interés procesal de la STC 32/2015 radica en sus consideraciones sobre la idoneidad del cauce impugnatorio regulado en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal para aducir vulneraciones de carácter competencial. De acuerdo con la doctrina compendiada en el ATC 135/2004, de 20 de abril (14), el Tribunal recuerda que por la vía del Título V sólo pueden hacerse valer infracciones no competenciales. Sin embargo, entiende el Pleno que de ello «no cabe deducir [...] que la impugnación deba ser inadmitida en la parte relativa a las alegaciones de carácter competencial, sino únicamente que cuando la impugnación se fundamente sólo en ese tipo de vulneraciones, se estará, materialmente, ante un conflicto de competencias» (STC 32/2015, FJ 2). En la medida en que la impugnación en cuestión se sustentaba tanto en motivos competenciales como en motivos sustantivos, el Pleno entenderá que procedía resolverla con arreglo al cauce del Título V.

Ciertamente, toda tramitación *formal* de una impugnación por la vía del Título V es necesariamente una tramitación *material* por el cauce del conflicto positivo de competencia, pues, como recuerda el Pleno, de acuerdo con el artículo 77 LOTC, aquella impugnación «se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley», es decir, por la vía de los conflictos positivos de competencia. Por esta razón, nada impide que, aduciéndose simultáneamente defectos de inconstitucionalidad competencial y de inconstitucionalidad sustantiva, la impugnación se resuelva declarando, por un lado, la nulidad de la norma cuestionada si ésta incurre en un defecto de constitucionalidad material y, por otro lado, la titularidad de la competencia objeto

(13) Sobre ambas Sentencias véase también *infra*, págs. 218 a 221.

(14) Objeto de comentario en *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 300 a 302.

de controversia. Lo primero, como un efecto propio de una impugnación *formal ex* Título V; lo segundo, como consecuencia de un conflicto *material* de competencia. Sin embargo, a pesar del carácter *mixto* de la impugnación resuelta con la STC 32/2015, el Tribunal se limita a examinar las quejas de orden competencial, bastándole con ello para anular el Decreto de convocatoria, aunque sin hacer declaración alguna en cuanto a la titularidad de la competencia controvertida. El carácter mixto de la impugnación se traduce así en la mixtura del procedimiento mismo, que es, al tiempo, una genuina impugnación del Título V (basada en vulneraciones no competenciales) y un verdadero conflicto de competencia. Lo primero, porque en el fallo sólo se declara la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto. Lo segundo, porque, pese a no declararse la titularidad de la competencia en cuestión, aquella inconstitucionalidad trae causa de una invasión de competencias.

5. Como ya es habitual en supuestos de declaración de inconstitucionalidad de preceptos cuya nulidad inmediata pudiera generar graves perjuicios a los intereses generales, la STC 13/2015 (Pleno), de 5 de febrero (15), acuerda diferir por el plazo de un año la nulidad de varias disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; «período de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón» [STC 13/2015, FJ 5, *e*] *in fine*], trámite cuya inobservancia estaba en el origen de la inconstitucionalidad declarada por el Pleno y que, de traducirse en la nulidad inmediata de aquellas disposiciones, dejaría sin cobertura normativa al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura.

6. Una vez más se ha declarado en el fallo de una sentencia la constitucionalidad de la norma legal enjuiciada. Así ha ocurrido en la STC 3/2015 (Sala Segunda), de 19 de enero, con la que se insiste en la línea iniciada por la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril (16), y continuada por la STC 185/2014 (Pleno), de 6 de noviembre (17). Más correctamente, sin embargo, el Pleno se atiene en la STC 14/2015, de 5 de febrero, a la costumbre de declarar que determinada ley «no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias».

Por lo demás, en esta última Sentencia se afirma que las partes que en su momento acordaron iniciar negociaciones para resolver sus discrepancias sin

(15) Reseñada *infra*, pág. 215.

(16) De la que se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 271.

(17) Reseñada en la crónica precedente, *REDC*, núm. 103, 2015, pág. 269.

llegar a interponer un recurso de inconstitucionalidad no están obligadas a agotar el plazo de nueve meses previsto a esos efectos por el artículo 33.2 LOTC, sino que pueden interponer finalmente el recurso en cualquier momento anterior y sin necesidad de justificar la interrupción de las negociaciones (STC 14/2015, FJ 2). Para el Pleno, la interposición del recurso sin esperar al agotamiento del plazo de nueve meses no puede «considerarse un intento de alargar artificialmente el plazo de tres meses del artículo 33.1 TOTC» (*loc. ult. cit.*), tal y como entendía, en el caso, la Comunidad Autónoma concernida, pues, «sin perjuicio de la valoración que merezca, desde la perspectiva de los principios de lealtad institucional y cooperación que han de informar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el hecho de que la interposición del recurso se haya producido dentro del mes siguiente al acuerdo del inicio de negociaciones, lo cierto es que no resulta [...] exigible, pues no viene impuesto por la [LOTC], que las negociaciones amparadas en el artículo 33.2 LOTC hayan de prolongarse durante la totalidad del plazo ampliado de nueve meses, ni, por lo mismo, tampoco que hayan de explicitarse las razones que llevan a la parte actora [...] a considerar que dichas negociaciones no pueden conducir a una avenencia, [...] decidiendo, por tanto, interponer el recurso antes de la expiración del mencionado plazo de nueve meses» (*loc. ult. cit.*).

Sobre el plazo de interposición de la demanda se ha pronunciado también el ATC 70/2015 (Pleno), de 14 de abril, esta vez para inadmitir, por extemporáneo, un conflicto en defensa de la autonomía local intentado por el Consejo Insular de Formentera contra un precepto de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible. El Pleno confirma la doctrina en cuya virtud la recepción del dictamen prevista en el artículo 75 *quater*, apartado 2 LOTC «opera como término inicial del plazo preclusivo de un mes para interponer el correspondiente conflicto» (ATC 70/2015, FJ 3), entendiendo que, en el caso, dicho término había de fijarse en la fecha de recepción del dictamen remitido por el Consejo Consultivo en catalán y no en aquélla (posterior) en la que se había recibido la versión castellana del dictamen. Para el Tribunal, lo determinante es la *recepción* del dictamen, no su *publicación*, pues la LOTC atiende sólo a aquélla (que se verificó ya con la versión catalana, perfectamente oficial) y no al momento en que, de acuerdo con la normativa autonómica (que exige la publicación en ambas lenguas), el dictamen debe publicarse (ATC 70/2015, FJ 5) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La regulación del referéndum está sometida en nuestro ordenamiento a una doble exigencia constitucional de reserva de ley orgánica: 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.

En la vulneración de esa doble reserva de ley orgánica, además de en la invasión de la competencia que al Estado confiere el artículo 149.1.32 CE en materia de referéndum, con el alcance con que fue interpretada en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 69), funda el Tribunal Constitucional en la STC 31/2015 (Pleno), de 25 de febrero, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la regulación de las consultas generales contenida en la Ley de Cataluña 10/2014, de 25 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación política. Pese a su denominación de consultas populares no referendarias, el Tribunal, al analizar la verdadera naturaleza de esas consultas generales, llega a la conclusión de que constituyen en realidad consultas referendarias, al participar de los elementos que caracterizan la institución del referéndum.

En la Sentencia se afirma que aquellas consultas generales «constituyen, objetivamente, llamamientos para la participación política, a través de un procedimiento electoral, de un cuerpo de electores que vendría a expresar así, mediante el sufragio, el parecer de los ciudadanos de Cataluña en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 23.1». Conclusión que no resulta desvirtuada porque el cuerpo electoral que define la ley autonómica no coincida con el configurado por la legislación electoral, pues «aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales, sino su voluntad general *uti cives*». También los elementos que definen el procedimiento para el desarrollo de dichas consultas lo configuran como «un procedimiento que tiene naturaleza de electoral en la medida en que a través del mismo se canaliza el ejercicio del derecho al sufragio activo de las personas convocadas, mediante la emisión del voto. Lo relevante, pues —sostiene el Tribunal—, no es que el procedimiento y las garantías no sean idénticas a los previstos en la legislación electoral estatal, sino que com-

porten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral» (FJ 8) (18).

2. La concurrencia o no del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante *ex* artículo 86.1 CE para la utilización del decreto-ley ha sido abordada durante este cuatrimestre en siete Sentencias (19). En la mayoría de ellas, el Tribunal, tras reiterar su consolidada doctrina sobre el citado requisito y recurrir a las exposiciones de motivos de las normas impugnadas, a los debates parlamentarios de convalidación y, en algunos supuestos, a los expedientes de elaboración de las disposiciones de urgencia, 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 subvenir las.

Así, en la STC 12/2015 (Pleno), de 5 de febrero, el Tribunal estima que la creación de la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada por el Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección de los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero, satisface el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad en cuanto tiene por objeto atender una «coyuntura económica problemática», que se concreta «en la instrumentación de medidas dirigidas a compensar las consecuencias negativas que han afectado a las inversiones realizadas por un conjunto de inversores minoristas, especialmente vulnerables, mediante la agilización de los procedimientos previstos para la recuperación de las cantidades invertidas». Asimismo, considera que existe la necesaria conexión de sentido entre aquella situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas porque «supervisar, a través de un órgano independiente, las relaciones entre los inversores y comercializadores de estos productos financieros y el desarrollo de los procesos dirigidos a garantizar la protección de los in-

(18) Con base y en aplicación de la doctrina que se acaba de reseñar, en la STC 32/2015 (Pleno), de 25 de febrero, se declaró la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña, al haberse dictado el citado Decreto al amparo de la regulación de las consultas generales, convocando, en realidad, pese a su título, una consulta de carácter referendario.

(19) La STC 28/2015 (Pleno), de 19 de febrero, reitera la doctrina de la STC 183/2014 (Pleno), de 6 de noviembre, en relación con la impugnación de determinados preceptos del Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sector eléctrico y en el sector financiero. Véase la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 2014, *REDC*, núm. 103, 2015, págs. 269-271.

versores minoristas, prestando especial atención a los afectados que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, así como proponer medidas o criterios alternativos que agilicen los procedimientos dirigidos a obtener la devolución de las cantidades procedentes, pueden considerarse instrumentos que contribuyen de manera efectiva a la introducción de «mejoras regulatorias» en los mecanismos de protección de quienes han resultado afectados por los errores en la comercialización de estos productos financieros» (FFJJ 4 y 5) (20).

El Tribunal desestimó en la STC 47/2015 (Pleno), de 5 de marzo, la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, al considerar que el Gobierno había justificado expresamente la situación de urgencia, haciendo explícita referencia a una concreta coyuntura económica y a sus efectos sobre la solvencia y estabilidad del sector financiero (solvencia de las entidades de crédito y aceleración de la fase final de los procesos de reestructuración), esencial para el conjunto de la economía (FFJJ 4 y 5).

El recurso a la legislación de urgencia encuentra respaldo constitucional en la STC 48/2015 (Pleno), de 5 de marzo, en relación con la impugnación del Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos. Para el Tribunal, con la motivación ofrecida por el Gobierno —prescindibilidad del sistema primado; necesidad de afrontar de manera inmediata el déficit tarifario; el complejo escenario económico y financiero que atraviesa el país; la pendencia de la resolución de convocatorias de asignación fotovoltaica— «debe darse por satisfecho el requisito de que se han explicado las razones de extraordinaria y urgente necesidad que han motivado la supresión, mediante Real Decreto-ley, del sistema de asignación de incentivos económicos para las instalaciones de producción eléctrica de régimen especial, así como de inscripción de las mismas

(20) A la Sentencia formularon sendos votos particulares discrepantes los Magistrados Sres. Ortega Álvarez y Valdés Dal-Ré. Para el primero de los citados Magistrados, quien en relación específicamente con la falta del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE se remite al voto del Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, resultaba preciso exigir al Gobierno que «hubiera siquiera explicitado las razones por las que ha acudido al rango legal para regular una cuestión que hubiera podido abordar en sede reglamentaria», pues, en su opinión, no es constitucionalmente lícito acudir a la figura del decreto-ley si el Gobierno puede subvenir la situación de extraordinaria y urgente necesidad con el ejercicio de sus facultades normativas propias. Por su parte, para el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré el Gobierno en este caso habría vulnerado de manera frontal el artículo 86.1 CE al no haber llevado a cabo una explicitación formal de la urgente y extraordinaria necesidad.

en el registro de pre-asignación de retribución». Además aprecia que concurre la necesaria conexión de sentido entre aquella situación y las medidas adoptadas para subvenirla, pues con ellas se trata de evitar el incremento del gasto del sistema eléctrico dedicado a la financiación del sistema primado para propiciar la reducción del déficit estructural del sector eléctrico (FFJJ 5 y 6) (21).

El Tribunal, en la STC 81/2015 (Pleno), de 30 de abril, concluye que el Gobierno «ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada» el empleo de la legislación de urgencia para la supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional del complemento específico o pagas adicionales correspondientes al mes de diciembre de 2012 para todo el personal del sector público (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), partiendo de las explicaciones recogidas en la exposición de motivos e invocadas en el debate parlamentario de convalidación, relativas a «una situación de recesión y crisis económica y financiera que es real y conocida; notoria incluso [...]; y también de unos compromisos internacionales que son igualmente conocidos». Aprecia asimismo la necesaria conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de urgencia que se quiere afrontar, ya que la reducción de gastos de personal tiende a cumplir el objetivo de reducción del déficit excesivo y a mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía al reducir el coste del trabajo realizado por los empleados públicos (FJ 4).

Por el contrario, en la STC 27/2015 (Pleno), de 19 de febrero, el Tribunal entiende que el Gobierno no ha explicitado la situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con los artículos 7 y 8 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que establecían determinadas obligaciones, con sus correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial y que atribuían la competencia sancionadora al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). A la vista de la justificación específica ofrecida para la introducción de ambas medidas, en la Sentencia se afirma que el Gobierno «no ha explicitado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, una argumentación sobre la necesaria prontitud que requería la atribución al SEPE de

(21) A la Sentencia formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, para quien, por las razones que detalladamente expone, «en la norma impugnada, salvo en lo que hace a las medidas relacionadas con las instalaciones fotovoltaicas [...], no concurre el presupuesto habilitante, por lo que el recurso al Real Decreto-ley, puede considerarse abusivo, no superándose el canon de verificación de la regularidad constitucional de la cláusula de la “extraordinaria y urgente necesidad”, en la mayoría de su contenido».

la competencia para sancionar determinados tipos infractores imputables a los beneficiarios de las prestaciones y subsidios de desempleo», resultando insuficiente la invocación al principio de seguridad jurídica. A lo que se añade que la identidad o proximidad material entre las nuevas infracciones y las ya existentes o aquellas que se han pretendido sustituir, como acontece en este caso, «refuerza aún más la idea de que aquellas modificaciones no obedecen a una situación de urgente necesidad» (FFJJ 5 a 7).

Y, por último, en la STC 29/2015 (Pleno), de 19 de febrero, el Tribunal no estima de entidad bastante para tener por acreditada la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, las razones argüidas en la exposición de motivos del Real Decreto-ley —la necesidad de avanzar una determinada línea jurisprudencial y de contribuir a una mayor seguridad jurídica— respecto de un precepto que introduce la regla del silencio administrativo negativo en relación con determinados procedimientos urbanísticos. Se razona al respecto en la Sentencia que «[l]a realidad de estos problemas no es, sin embargo, y menos aún por sí sola, razón bastante para probar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, salvo que se acepte que la simple existencia de controversias jurídicas y la razonable y lógica aspiración de ponerles fin es motivo suficiente para hacerlo precisamente mediante decreto-ley». Lo que no excluye que en ocasiones esas controversias jurídicas y, por consiguiente, la incertidumbre e inseguridad jurídica que generan, puedan arriesgar en algunos casos «intereses o perjuicios muy cualificados y aptos en vía de hipótesis para amparar una protección jurídica inmediata mediante la oportuna intervención normativa de urgencia, ya lo sea en atención al número de particulares afectados, ya lo sea por razón de la envergadura de los intereses económicos, o sencillamente, en fin, como consecuencia de la naturaleza de los derechos comprometidos en la correspondiente actuación urbanística» (FJ 5).

3. De nuevo sobre la ley de presupuestos generales del Estado, en concreto, sobre su tramitación parlamentaria, contenido y límites, ha versado la STC 44/2015 (Pleno), de 5 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados contra diversos preceptos de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005.

a) En relación con los defectos denunciados en su tramitación, el Tribunal desestima la queja de los recurrentes relativa al desconocimiento de las cifras definitivas de ingresos y gastos sometidas a debate y votación, al no constar que se hubiera denunciado ante la Cámara el vicio que se denuncia en sede constitucional, así como por no acreditarse que se hubiera producido el mismo y

que revistiera tal naturaleza que hubiese afectado al proceso de formación de la voluntad de la Cámara. A lo que añade que con anterioridad al debate y votación de la Ley fue repartida entre los miembros de la Cámara una documentación complementaria aclaratoria de las cifras de ingresos y gastos que se iban a someter a debate y votación (FJ 2).

Por idéntica razón, esto es, por no haber acreditado los recurrentes que el vicio procedimental denunciado hubiese afectado de forma esencial al proceso de formación de voluntad de la Cámara, se rechaza también la queja relativa a la admisión a trámite, aprobación e incorporación al proyecto de ley de dos enmiendas que implicaban bajas en las autorizaciones de gastos de diversas secciones del proyecto de ley de presupuestos con las correlativas altas en la sección trigésimo primera, «Gastos de diversos Ministerios», que da cobertura a las necesidades imprevistas del ejercicio (FJ 4).

b) Respecto al contenido eventual o disponible de la ley de presupuestos generales del Estado, el Tribunal estima que tiene cabida en el mismo la declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino al riego, ya que esa declaración de interés general, como presupuesto legal habilitante para proceder a las expropiaciones necesarias y la urgente ocupación de los bienes afectados, «no sólo pone de manifiesto una conexión directa con los gastos del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento del presupuesto para cuya ejecución se dicta» [FJ 3, c)].

A igual conclusión llega en relación con la modificación del precepto que regula el proceso de fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del tesoro público, que extiende la autorización de sustituir esa fiscalización previa e intervención «a los actos de ordenación del pago y de pago material correspondientes a las devoluciones de los ingresos indebidos», por tratarse de una medida «que no sólo carece de virtualidad para incidir en los límites materiales *ex* artículo 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [...], sino que se dirige a una mejor ejecución del presupuesto» [FJ 3, e)].

Las diversas modificaciones introducidas por la ley de presupuestos en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario impugnadas por los recurrentes pueden formar parte de su contenido eventual, dado que presentan una relación directa con los ingresos del ejercicio, «bien referido a la titularidad de derechos reales de disfrute sobre un bien inmueble sometido a imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas; a la identificación y determinación de las respectivas cuotas en caso de cotitularidad de los derechos reales sobre los bienes inmuebles inscritos; o, en fin, a la propia valoración catastral de los bienes» [FJ 3, f)].

Tampoco puede considerarse contraria a los límites materiales de la ley de presupuestos, al tener una relación directa no sólo con objetivos de política económica, sino también una conexión directa con los gastos del ejercicio, la nueva regulación del sistema de pagos y liquidación de valores, conforme a la cual desaparece el Servicio Español de Pagos Intercambiario y la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, hasta entonces atribuido al Banco de España, que se traspasa a una sociedad privada —Sociedad Española de Sistemas de Pago, Sociedad Anónima—, asumiendo el Banco de España una serie de funciones para regular los sistemas de compensación y liquidación de pagos y para desarrollar o completar los actos jurídicos dictados por el Banco Central Europeo y para incorporar las recomendaciones de los organismos internacionales [FJ 3, g)].

Asimismo, la modificación introducida en la Ley del Medicamento, conforme a la cual se concretan los ingresos que deben efectuarse por empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales, en función del número de ventas del Sistema Nacional de Salud, puede integrarse en el contenido eventual de la ley de presupuestos fruto de su relación directa con los ingresos del Estado [FJ 3, h)].

Ningún reproche merece desde la perspectiva constitucional la inclusión en la ley de presupuestos, por no transgredir la prohibición de crear tributos *ex* artículo 134.7 CE, el establecimiento de los ingresos que deben efectuar las personas físicas, grupos empresariales y cualesquiera otras personas jurídicas que se dediquen a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en el territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud, por tratarse de una prestación patrimonial no tributaria y guardar la necesaria conexión económica o presupuestaria con el instrumento del presupuesto, ya que es un instrumento idóneo al servicio de una política gubernamental de reducción del gasto público farmacéutico [FJ 5; STC 62/2015 (Pleno), de 13 de abril].

Excede, por el contrario, del contenido de la ley de presupuestos la ordenación procedimental dirigida a determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme a la cual si el objetivo aprobado por el Congreso de los Diputados es rechazado por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso puede por mayoría simple aprobar el citado objetivo, ya que no puede apreciarse la necesaria conexión económica o presupuestaria con los presupuestos generales del ejercicio [FJ 3, d)].

4. En la STC 13/2015 (Pleno), de 5 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Cortes de Aragón contra determinados preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de algunas de las disposiciones impugnadas, referidas, directa o indirectamente, a cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura, por haberse omitido el informe preceptivo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma previsto en el artículo 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón en relación con cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte, como era el caso, al territorio de la Comunidad Autónoma.

En la Sentencia se recuerda que el referido informe tiene por objeto «establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos» y que al haberse omitido su trámite «se ha contravenido lo previsto en una disposición integrada en el bloque de constitucionalidad». En este sentido, el Tribunal desestima la alegación del Abogado del Estado de que el informe no se inserta en un procedimiento estatal, ya que «es evidente que la eventual norma estatal que regulase el procedimiento habría de tener en cuenta lo dispuesto en el precepto estatutario en tanto que integrante del bloque de constitucionalidad». Y a idéntica conclusión llega en relación con la denuncia de un posible condicionamiento de las Cortes Generales al imponérseles el referido trámite de informe, puesto que «supondría tanto como admitir que las Cámaras no quedan concernidas por una norma que ellas mismas han aprobado con el rango de ley orgánica y que, en su condición de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, integra el bloque de constitucionalidad», sin que, dado el carácter no vinculante del informe, pueda entenderse entorpecido el procedimiento legislativo o afectada la autonomía de la Cámara.

Dados los graves perjuicios que a los intereses generales podría generar en este caso la declaración de nulidad inmediata de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se declara, los efectos de la nulidad se difieren por el plazo de un año, a partir de la publicación de la Sentencia, en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón (FJ 5).

5. Una de las cuestiones abordadas en la STC 59/2015 (Pleno), de 18 de marzo (22), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas

(22) Reseñada *infra*, pág. 222.

a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, ha sido la de la posible existencia de un vicio en el procedimiento legislativo con relevancia constitucional, como consecuencia de la introducción a través de sendas enmiendas presentadas en el Senado del impuesto sobre el depósito de las entidades de crédito, no existiendo, a juicio del recurrente, la necesaria conexión de homogeneidad entre las enmiendas y el texto enmendado.

El Tribunal, tras sintetizar, con expresa invocación de sus pronunciamientos precedentes, su doctrina sobre la conexión de homogeneidad entre enmienda y texto enmendado, se hace eco en la Sentencia del procedimiento específico arbitrado en la Cámara alta para acoger dicha doctrina constitucional. En este caso, del dato de que las enmiendas no fueran inadmitidas a trámite y de que ningún grupo parlamentario o senador suscitase la cuestión de su congruencia con el texto enmendado infiere el Tribunal, sin renunciar al control que le corresponde, «que existe una presunción de coherencia u homogeneidad», dada la práctica implantada en la Cámara de verificar la existencia o no de esa conexión de homogeneidad entre la enmienda y el texto enmendado. A lo que se añade que el proyecto de ley se articulaba como una norma tributaria de carácter transversal cuya finalidad era la de modificar los principales tributos, de modo que «no puede afirmarse —concluye la Sentencia— que exista una total falta de homogeneidad o desconexión, en los términos alegados en la demanda [...]», no habiéndose constatado «una alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (FJ 6) (23).

6. El principio de irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos operó como canon de control en la STC 49/2015 (Pleno), de 5 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados contra el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que dejó sin efecto para el ejercicio de 2012 la actualización de las pensiones conforme al IPC real de dicho ejercicio.

El citado principio constitucional —se recuerda en la Sentencia— «está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales», debiendo entenderse referida esta expresión —«restricción de derechos individuales»— «a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona», de modo que lo

(23) Doctrina que se reitera en la STC 73/2015 (Pleno), de 14 de abril, FJ 3.c), comentada *infra*, págs. 222 a 224.

que prohíbe el artículo 9.3 CE es «la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto su proyección al futuro no pertenece al campo estricto de la irretroactividad». En otras palabras, «la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas» (FJ 4).

En aplicación de la reseñada doctrina constitucional, el Tribunal llega a la conclusión de que cuando se dictó el Real Decreto-ley impugnado los pensionistas tenían una mera expectativa de derecho a la actualización de las pensiones, esto es, a percibir la diferencia entre el IPC real y el IPC estimado para el ejercicio de 2012, por lo que el precepto impugnado no ha incurrido en una retroactividad auténtica o de grado máximo prohibido por el artículo 9.3 CE. Se argumenta al respecto en la Sentencia que la legislación en materia de pensiones no reconoce de forma automática a los pensionistas el derecho a la actualización de sus pensiones, sino que se remite a la ley de presupuestos generales del Estado, lo que supone reconocer al legislador un cierto margen para hacer frente a la actualización de las pensiones en función de las posibilidades económicas del sistema. Ello así, la actualización de la revaloración de las pensiones se devengaría y se consolidaría el 31 de diciembre de cada año y «[s]ólo en este momento podría hablarse de un derecho adquirido a la actualización de la revaloración de las pensiones realizada en los términos previstos en la Ley de presupuestos» (FJ 5) (24) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

(24) A la Sentencia formularon voto particular discrepante los Magistrados Sres. Valdés Dal-Ré y Ortega Álvarez, al que se adhirieron los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Xiol Ríos. En el extenso voto, sus autores sostienen que «en el precepto impugnado concurren, y de manera ejemplar, los dos elementos que, de conformidad con nuestra consolidada jurisprudencia en la materia, identifican el objeto de la prohibición de la retroacción. En primer lugar, la regla jurídica establecida en ese precepto legal, consistente en dejar sin efecto la actualización de pensiones durante el año 2012 [...], constituye una medida limitativa de un derecho individual del que eran titulares todas las personas que, a fecha 31 de diciembre de 2011, tenían causadas bien pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social bien pensiones cubiertas por el régimen de clases pasivas del Estado». En su opinión, «también concurre el segundo de los elementos que definen el objeto de la interdicción de la retroactividad de ciertas disposiciones; esto es, la limitación del derecho individual afectado», pues «[e]l carácter retroactivo de la medida adoptada por el Gobierno [...] ocasionó a los beneficiarios de las pensiones que a 1 de enero de 2012 ya se habían revalorizado en el porcentaje del 1 por 100 correspondiente al incremento del índice de precios al consumo (IPC) previsto en la Ley de presupuestos generales del Estado para ese mismo año, un indiscutible perjuicio económico», quebrándose de este modo «el principio de neutralidad de los procesos inflacionistas sobre las pensiones causadas, vigente en nuestro sistema de protección social desde 1997, haciendo recaer sobre las economías personales de los pensionistas, vulnerables y precarias la mayoría de ellas, dos tercios de la pérdida total de su poder adquisitivo; o, por enunciar

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. El asunto protagonista en la veintena larga de sentencias sobre cuestiones competenciales en el período y el que con diferencia ha reclamado mayor atención mediática, ha sido, sin duda, el que tiene origen en distintas impugnaciones de disposiciones y actuaciones en torno a la preparación, convocatoria y celebración de una consulta sobre el futuro político de Cataluña en esta Comunidad Autónoma el pasado 9 de noviembre. Las dos sentencias recaídas en febrero no ponen fin a la cadena de impugnaciones, pero son las que marcan la pauta y en las que el Tribunal establece el enfoque desde el que va a analizar la cuestión de la consulta. Menos mediático, pero representativo de una controversia con importante proyección y en la que se pone de manifiesto la complejidad de la ordenación del sistema de tributos al amparo de la LOFCA y en el marco de la distribución territorial de competencias, es el asunto del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, primero un tributo autonómico y en la actualidad un tributo estatal, conflictivo en ambas versiones como se pone manifiesto en las cuatro sentencias —que no son las primeras, y habrá más— dictadas al respecto. También decidió el Tribunal sobre la muy contestada regulación de privatización de la sanidad madrileña que en sus aspectos esenciales se ha considerado dentro del marco de la Constitución.

2. Las sentencias del Pleno 31/2015 y 32/2015, de 25 de febrero (25), resolvieron, respectivamente, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos (la práctica totalidad) de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, «de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana», y la impugnación por la vía del Título V LOTC, del Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de 27 de septiembre, así como de sus anexos, «de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña». Las resoluciones del Tribunal recayeron justo antes de cumplirse el plazo de cinco meses de la suspensión automática de estas disposiciones (derivada de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE) y en ellas el Tribunal declara fuera de la Constitución el proceso de consulta lanzado desde las instituciones de gobierno de la Generalidad, dirigido a conocer la opinión de los ciudadanos

la misma idea desde otro ángulo, desplazando a estas economías la carga de asumir dos tercios del crecimiento del coste de la vida».

(25) Comentadas *supra*, págs. 205-206.

catalanes sobre la posibilidad de un Estado catalán independiente. Como se recordará, de resultas de la suspensión de la Ley de consultas y del Decreto de convocatoria, la consulta oficial —vamos a decir— quedó desactivada, y en su lugar cobró forma un «proceso participativo», anunciado por el Presidente de la Generalidad, que incluyó la llamada al voto para expresar la opinión sobre las mismas cuestiones planteadas en el Decreto de convocatoria de la consulta sobre el futuro político de Cataluña y en la misma fecha prevista en él: el 9 de noviembre de 2014. El Gobierno de la Nación registró el 30 de octubre de 2014 un nuevo escrito de impugnación, también por la vía del Título V LOTC, dirigido esta vez contra todas las actuaciones de la Generalitat conectadas con la convocatoria, preparación y realización de este «proceso participativo ciudadano» de consulta alternativa. A cinco días del 9-N, el Tribunal dictó providencia de admisión a trámite de esta impugnación y procedió, según lo solicitado, a declarar la suspensión de las «actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenida en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html>, y los restantes actos y actuaciones de preparación, realizados o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación aún no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta». Para cuando el Tribunal dicta las Sentencias sobre la Ley de consultas y el Decreto de convocatoria, ya ha tenido lugar la votación del 9-N y está pendiente de resolución la impugnación a la que se acaba de hacer referencia (26). Tener en cuenta esta secuencia es importante porque, lógicamente, estas resoluciones están conectadas y, en conjunto, contribuyen a construir una doctrina hoy por hoy no completamente perfilada sobre los contornos de la figura del referéndum y otras formas de consulta popular en nuestro sistema constitucional y, más específicamente, en el nivel autonómico. En relación con la competencia de las Comunidades Autónomas para regular las consultas populares, la STC 31/2015 añade nuevas consideraciones sobre la caracterización del referéndum y su diferencia con otras expresiones de participación ciudadana reconducibles, o no, al ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.1 CE. Sigue directamente el pie de la STC 119/1995 en cuanto a la distinción entre «participación política» y «otras formas de participación ciudadana» (respaldando un entendimiento de la noción de «democracia parti-

(26) La STC de 11 de junio de 2015 ha declarado la inconstitucionalidad de las actuaciones impugnadas.

cipativa» que no es precisamente universal entre la doctrina académica) y parte de esta distinción para establecer la distinta configuración de dos formas de consulta popular: el referéndum y la consulta no referendaria. Conecta la primera con el ejercicio del artículo 23.1 CE y la segunda con el genérico mandato del artículo 9.2 CE, con la consecuencia de que la regulación del primer tipo de consultas está sujeto, en cuanto a su desarrollo, a la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), sin olvidar, además, que la STC 31/2010 interpretó que al Estado corresponde de acuerdo con la reserva del artículo 149.1.32 CE, no sólo la autorización de la consulta, sino la entera disciplina del referéndum (FJ 69). En el marco de las consultas populares no referendarias, únicas que según el Tribunal pueden ser reguladas por las Comunidades Autónomas, se imponen una serie de límites derivados directamente del reparto competencial: *a)* no pueden referirse a lo que la STC 103/2008 definió como cuestiones fundamentales ya decididas por el poder constituyente; *b)* no pueden afectar a las competencias del Estado; *c)* en el caso de las consultas locales, deberán atenerse a lo dispuesto en las bases estatales. En el caso concreto, el Tribunal llega a la conclusión de que la Ley catalana de consultas populares no referendarias, en lo que hace a las consultas «generales», contiene en realidad una regulación en todo asimilable a un referéndum. Pese a que el legislador introduce algunas modificaciones, lo crucial —el dato que descarta que se trate de algo distinto de un referéndum— es que toda la regulación se orienta a garantizar que la opinión expresada pueda ser atribuible a los ciudadanos en cuanto tales, no a colectivos ni a un grupo de individuos. «En definitiva», concluye el FJ 8, «la Ley analizada entra a regular con otro nombre los institutos jurídicos que califican a la consulta popular como referendaria», lo que queda extramuros de la competencia autonómica. Deja a salvo la parte de la Ley relativa a las consultas no referendarias de carácter sectorial, que presuponen un sujeto más restringido que el cuerpo electoral. Y en cuanto a las consultas sectoriales locales, atendido que en la actualidad esta modalidad de consulta carece de regulación en la LBRL, no hay colisión posible con la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE. El fallo declaratorio de la inconstitucionalidad parcial convierte a la Ley 10/2014 en una regulación referida exclusivamente a las consultas populares no referendarias sectoriales.

La decisión de la STC 32/2015 está inmediatamente condicionada por la Sentencia anterior. En aplicación de los criterios fijados en ella el Tribunal concluye que la convocatoria que realiza el Decreto tiene carácter referendario, pues llama a votar al cuerpo electoral de Cataluña (ampliado al incluir a mayores de 16 años y extranjeros residentes bajo ciertas condiciones, lo que no altera el carácter electoral de la convocatoria). Su objeto, por lo tanto, es un referéndum para lo que no cuenta con la preceptiva autorización estatal, ni sigue

los procedimientos y garantías exigidos, con vulneración, en definitiva, de los artículos 149.1.32 CE y 149.1.1 en relación con los artículos 23.1, 81.1 y 92.3 CE. En esta misma decisión, el Tribunal se ocupa, como cuestión preliminar (en el FJ 2) del objeto del proceso impugnatorio del Título V LOTC, que en el ATC 135/2004 consideró restringido a vulneraciones constitucionales «por razones no competenciales». Matiza el Tribunal ahora que si bien este proceso permite resolver sobre vulneraciones que no pueden plantearse por la vía del conflicto de competencia, no hay impedimento para que se reconduzcan a este procedimiento las impugnaciones formuladas a través del Título V que tienen carácter competencial y se declare, en su caso, la titularidad de la competencia controvertida.

3. La STC 26/2015 (Pleno), de 19 de febrero (27), parece haber rubricado el fin, por ahora, de la breve historia del impuesto autonómico sobre depósitos en las entidades de crédito y lo ha hecho al desestimar el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña contra el precepto legal que introduce un impuesto estatal del mismo nombre y que grava el mismo hecho imponible con un único tipo impositivo del 0 por 100. El recurso sostenía que lo que el Estado había introducido era un impuesto aparente o simulado, un tributo creado no para generar ingresos tributarios, sino con el único fin de anular la capacidad de las Comunidades Autónomas para recaudarlo. Llamativamente, el tributo estatal se introduce además con inusitada velocidad, por vía de enmienda en el Senado, durante la tramitación de un proyecto que no lo contemplaba en su redacción original. La razón de esta celeridad se encontraría, según el recurrente, en la reacción gubernamental a la STC 210/2012 (Pleno), de 14 de noviembre (28), que declaró conforme a Constitución el impuesto autonómico sobre depósitos en las entidades de crédito introducido por vez primera por la Comunidad de Extremadura en 2001 y posteriormente adoptado en Andalucía, Canarias, Asturias y Cataluña. La situación de partida tiene importancia, porque, de hecho, el legislador estatal va a justificar la regulación del impuesto por la necesidad de asegurar «un tratamiento fiscal armonizado que garantice más eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero». La Sentencia rechaza los motivos de inconstitucionalidad aducidos: considera que el hecho de que en este caso se prime la finalidad extrafiscal —armonización del tratamiento fiscal— sobre la recaudatoria, una finalidad amparada por la competencia del Estado en virtud del artículo 149.1.14 CE no suprime, en cualquier caso, la

(27) Reseñada *supra*, pág. 204.

(28) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 97, 2013, pág. 291.

capacidad reconocida en el artículo 6.2 LOFCA que permite al Estado ocupar hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas. Y dado que el Estado ha hecho uso de esa facultad, tampoco se aprecia fundamento a la denuncia de inconstitucionalidad por vulneración de la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE, ya que la regulación del tributo, aun con la expresada finalidad armonizadora, no es en ningún caso un desarrollo de la LOFCA. Tampoco entiende la Sentencia producida la lesión del artículo 6.2 LOFCA cuando limita las medidas de compensación que este precepto prevé a las Comunidades con tributo autonómico sobre depósitos en entidades de crédito anterior al 1 de diciembre de 2012 (la Ley entró en vigor el 28 de diciembre), pues considera razonable esta cautela del legislador orientada a evitar que algunas Comunidades Autónomas, al conocer la tramitación del impuesto estatal, se apresuraran a introducir el tributo con el mero fin de acceder a la compensación. Tiene en cuenta la Sentencia, por lo demás, una circunstancia sobrevenida, la modificación en 2014 de algunas de las características del impuesto estatal, la más notable, la introducción de un gravamen del 0,03 por 100, que neutraliza la denuncia de la inexistencia de finalidad recaudatoria. En todo caso, la conclusión de la desestimación integral del recurso no es compartida por los cuatro Magistrados que se adhieren al voto discrepante del Magistrado Sr. Xiol Ríos, que considera, en contra del criterio de la Sentencia, que el precepto legal impugnado es inconstitucional, teniendo en cuenta que, en su opinión, no se adecua a las condiciones del artículo 6.2 LOFCA, en la medida en que no «grava» un hecho imponible, lesiona la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE, puesto que su confesada finalidad es armonizadora, y no contiene una justificación atendible para separarse de lo previsto en el mismo artículo 6.2 LOFCA en cuanto a las medidas de compensación. Posteriormente, la STC 59/2015 (Pleno), de 18 de marzo (29), descartó la inconstitucionalidad basada en la irregularidad de la tramitación parlamentaria, denunciada por el Gobierno catalán. Según razona la Sentencia, aunque el precepto se introdujera por vía de enmienda en el Senado, no puede hablarse de una «total» desconexión o falta de homogeneidad con el resto de los preceptos de la ley finalmente aprobada, ni se ha podido constatar una «alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras». La Sentencia fue acompañada de voto particular que reitera la discrepancia expuesta en la anterior STC 26/2015 (Pleno), de 19 de febrero. La STC 73/2015 (Pleno), de 14 de abril, sobre el mismo asunto, desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Asturias, en el que además de las cuestiones ya resueltas en las Sentencias anteriores, se planteaba la inconstitucionalidad

(29) Comentada *supra*, págs. 215-216.

de la regulación estatal del impuesto por vulneración del artículo 134.6 CE. Se argumenta en este sentido que el Gobierno no había tenido ocasión de ejercer su derecho de veto respecto de una enmienda que implicaba aumento de gasto, por la razón de la obligación de compensar a las Comunidades Autónomas por la supresión del tributo autonómico, un razonamiento que el Tribunal considera errado, porque no se trata en este caso de enmiendas a la ley de presupuestos y, por otra parte, las enmiendas a la Ley fueron efectivamente remitidas al Senado siguiendo lo establecido en el Reglamento de la Cámara. El reverso de estas decisiones, se encuentra en la STC 30/2015 (Pleno), de 19 de febrero (30), que decide el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta en funciones del Gobierno contra el artículo 161 de la Ley de Cortes Valencianas 5/2013, que introduce el impuesto autonómico sobre depósitos en entidades de crédito en esa Comunidad en diciembre de 2013, por tanto, con carácter posterior a la aprobación del impuesto estatal sobre el mismo hecho imponible. El argumento de las Cortes Valencianas es que no hay doble imposición, si se tiene en cuenta que cuando el tributo autonómico se aprueba, el tipo impositivo del tributo estatal del mismo nombre es del 0 por 100. Según este planteamiento, no hay auténtico tributo estatal hasta la modificación del tipo impositivo, cosa que sólo habría tenido lugar en 2014, entonces, con carácter posterior a la entrada en vigor de la regulación valenciana. El Tribunal reitera la doctrina sobre el alcance de la competencia del Estado para ocupar hechos impositivos ya gravados por las Comunidades y sobre la conformidad a Constitución de la creación de tributos con finalidad prioritariamente extrafiscal, en este caso de armonización y concluye que la norma autonómica vulnera los artículos 133.2 y 157.3 CE así como el artículo 6.2 LOFCA. Llama la atención una afirmación que hace la Sentencia de pasada, en el último fundamento jurídico, y que se refiere al problema que plantea emplear como parámetro del juicio constitucional una norma que está a su vez impugnada por inconstitucional, que es el caso de la actual regulación del impuesto estatal de 2014. Dice el Tribunal que la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma empleada como parámetro carecería en este caso de impacto («efecto útil», en la redacción de la sentencia), pues la nulidad de la norma implicaría simplemente la reviviscencia de la regulación de 2012 derogada, regulación anterior que es precisamente la que el Tribunal ha declarado conforme a constitución («constitucional», en la expresión de la Sentencia), en la STC 26/2015 recién comentada. El voto particular del Magistrado Sr. Xiol Ríos, al que se adhieren otros dos Magistrados, no pasa por alto esta afirmación del efecto resucitador de una declaración de inconsti-

(30) Reseñada también *supra*, pág. 204.

tucionalidad carente de respaldo jurisprudencial y muestra su discrepancia en el tratamiento de la doctrina del *ius superveniens* que demanda resolver con carácter previo la impugnación de inconstitucionalidad de la ley que va a servir, a su vez, de parámetro de constitucionalidad.

4. La STC 84/2015, de 30 de abril, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid, que disponían la autorización al Servicio Madrileño de Salud para la adjudicación de la gestión de los servicios de atención especializada de determinados hospitales públicos y preveían el ofrecimiento preferente a las sociedades de profesionales con personalidad jurídica propia constituidas total o mayoritariamente por profesionales sanitarios del Servicio Madrileño de Salud, en los casos en los que la gestión de los centros de atención primaria se realice por cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en la legislación básica. El fallo de la Sentencia, parcialmente estimatorio, considera que el mencionado «ofrecimiento preferente» es contrario a la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas. En relación con la cuestión que generó mayor polémica entre la opinión pública a propósito de los límites constitucionales (derivados de la garantía institucional del art. 41 CE) a la «privatización de la sanidad», la Sentencia concluye que el carácter público del sistema de seguridad social no queda cuestionado por la incidencia en él de fórmulas de gestión o de responsabilidad privadas que, en la forma prevista en la legislación madrileña, no afectaría a la reconocibilidad de la institución ni desnaturalizaría su esencia. Los fundamentos de la sentencia descartan también lesión del principio de igualdad (art. 14 CE) o del derecho a la salud (art. 43 CE).

5. Entre las demás Sentencias, la STC 25/2015 (Pleno), de 19 de febrero, es exponente de una aplicación característica del artículo 149.1.1 CE que se impone sobre el entendimiento más tradicional del alcance de este título; la STC 13/2015 (Pleno), de 5 de febrero (31), recurre de nuevo al expediente de poner plazo de un año al legislador para reparar la inconstitucionalidad advertida; la STC 46/2015 (Pleno), de 5 de marzo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo en defensa de su ámbito de competencia frente al Sindic de Greuges en relación con la designación de la autoridad para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (y sugiere algunas cuestiones en cuanto a la razón de ser de la legitimación

(31) Comentada igualmente *supra*, pág. 215.

del Defensor del Pueblo para impulsar el control abstracto); las conocidas debilidades del argumentario para distinguir con rotundidad entre lo que es básico y lo que no lo es y para etiquetar en el listado del artículo 149.1 CE intervenciones públicas que se desarrollan en terrenos mixtos o colindantes, es patente en la STC 58/2015 (Pleno), de 18 de marzo, a propósito del Decreto estatal regulador de la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas; y también puede hacerse mención de la prolija STC 57/2015, de 18 de mayo, que ha venido a declarar la conformidad a la Constitución (prácticamente total) del plan de ordenación del litoral de Cantabria casi once años después de su aprobación por la Ley 2/2004 (*Marian Ahumada Ruiz*).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Si en el anterior cuatrimestre, la STC 197/2014 (Pleno), de 4 de diciembre (32), descartó la inconstitucionalidad de la reducción estatutaria del número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasan a estar integradas por un mínimo de 25 y un máximo de 35 Diputados, frente a la anterior composición de 47 a 59 miembros, en el cuatrimestre que abarca esta crónica el Tribunal desestimó en la STC 15/2015 (Pleno), de 5 de febrero, el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Senadores contra la Ley de Castilla-La Mancha 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral, que fija en 33 el número de Diputados de la referida Cámara.

La reducción en el número señalado de los componentes de las Cortes de Castilla-La Mancha no vulnera, a juicio del Tribunal, la autonomía política de la Comunidad Autónoma (arts. 2 y 137 CE) ni su capacidad de legislar en materias de su competencia [arts. 152.1 CE y 9.2.a) EACM], pues «[l]a Constitución no depara pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas; esta determinación —se afirma en la Sentencia— corresponde a la Ley Orgánica que apruebe el Estatuto de Autonomía [art. 147.2.c) CE] o a las normas autonómicas que, en su caso, complementen o desarrollen tales previsiones estatutarias» (FJ 5).

Con reproducción de la doctrina de la STC 197/2014, el Tribunal desestimó también la denunciada vulneración de la exigencia constitucional y estatutaria de un sistema de representación proporcional para las elecciones a dicha Cáma-

(32) Véase la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 2014, *REDC*, núm. 103, 2015, págs. 285-286.

ra (arts. 152.1 CE y 10.2 EACM), ya que «la específica disminución del número de escaños a elegir en cada una de las circunscripciones que de tal reducción se sigue en modo alguno impide toda posible proporcionalidad —en el grado y extensión que sea— del sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma». Se destaca al respecto en la Sentencia que la asignación de escaños a cada una de las circunscripciones electorales de Castilla-La Mancha resultante de lo establecido en la Ley impugnada (número inicial de escaños por provincia y asignación del resto según su respectiva población) queda lejos de impedir, frente a lo que se sostiene en el recurso, todo posible despliegue de la proporcionalidad exigida por los artículos 152.1 CE y 10.2 EACM» (FJ 8) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Durante el primer cuatrimestre de 2015, sobresale, por la singularidad del caso resuelto, la STC 65/2015 (Sala Primera), de 13 de abril, que abordó la colisión entre la libertad de expresión, de un lado, y el derecho al honor de jueces y magistrados en el ejercicio de su función, por otro. Por la controvertida solución adoptada, destaca la STC 7/2015 (Pleno), de 22 de enero, que estimó que no vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, la novedosa interpretación que el Tribunal Supremo llevó a cabo sobre los requisitos de preparación del recurso de casación. A continuación se comentan las Sentencias más relevante de este período.

2. Sobre la prohibición de discriminación del artículo 14 CE, la STC 66/2015 (Sala Segunda), de 13 de abril, aborda el problema sobre la posible vulneración del derecho a la no discriminación por razón de edad. Afirmaban los recurrentes que la utilización del criterio de la edad superior a 55 años como factor determinante para la selección de los trabajadores afectados por un despido colectivo, constituye un caso evidente de actuación discriminatoria que carece de justificación objetiva y supone un sacrificio desproporcionado para tal personal. Recuerda el Tribunal que la selección de los trabajadores afectados por un despido colectivo constituye una facultad del empresario que, aunque inscrita en sus poderes de organización, debe ejercerse respetando, entre otras formalidades, la prohibición de discriminación constitucional. En la Sentencia que se comenta, considera el Tribunal, que entre los criterios establecidos para la designación de los trabajadores afectados por el despido colectivo, se en-

cuentra aquel por el que establece que serían incluidos en la relación de despido los trabajadores que se encontraran en una edad más próxima a la jubilación; aceptada la edad como factor al que alcanza la prohibición constitucional de discriminación —que sólo puede fundar un tratamiento diferenciado cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad— analiza la Sentencia las circunstancias concretas que se dan en el supuesto de hecho: el Instituto Valenciano de la Vivienda, S. A., llegó a un acuerdo con los representantes de los trabajadores por el que se decidió la extinción del contrato de trabajo de 211 empleados de esta entidad; resultaron afectados todos los trabajadores de la empresa que tenían 55 o más años de edad, en concreto 35 trabajadores de un total de 211 despedidos, a quienes se les gestionó el convenio especial con la Seguridad Social. Fueron dos las razones esgrimidas por la empresa para justificar el criterio referente a la edad: de una parte, la empresa señaló que la permanencia de los trabajadores más próximos a la edad de jubilación le era más gravosa, pues habían de cesar antes en su actividad laboral, lo que determinaría la necesidad de nuevas contrataciones con la consiguiente inversión en formación y aprendizaje; de otro lado, la entidad argumentó que esta medida era la que menos perjuicio podía ocasionar a los propios trabajadores, pues los que respondieran a aquel criterio se hallarían en una situación más próxima a la jubilación y tal circunstancia determinaría que la empresa suscribiera el convenio especial correspondiente con la Seguridad Social en los casos en que fuera preceptivo legalmente. La primera razón aducida es descartada por el Tribunal por carecer de envergadura suficiente para justificar la diferencia de trato dada a las recurrentes por razón de su edad; la segunda justificación, sin embargo, estima el Tribunal que sí puede convertir la edad próxima a la jubilación en un factor objetivo y no arbitrario de selección de los trabajadores afectados por el despido colectivo, siempre que se cumplan determinadas exigencias. En efecto, tal y como recuerda el Tribunal, en relación con la fijación de una edad máxima de permanencia en el trabajo, el sacrificio personal y económico impuesto a determinados trabajadores por razón exclusiva de su edad sólo puede ser legítimo si se ve compensado de forma efectiva, de modo que no suponga una lesión desproporcionada en relación con los fines que persigue la medida adoptada. Siguiendo esta misma línea de razonamiento, la selección de los trabajadores afectados por un despido colectivo en función del menor daño o perjuicio que la situación de desempleo conlleva para determinados sectores de edad, sólo puede considerarse legítima y proporcionada si se ve acompañada de medidas efectivas que atenúen los efectos negativos generados por la situación de desempleo, sin que en ningún caso pueda considerarse justificación suficiente del despido la mera proximidad de la edad de jubilación. De este modo, la selección

de trabajadores en función de su edad próxima a la jubilación es un criterio adecuado y proporcionado siempre que se adopten medidas efectivas para evitar o minimizar los daños que la extinción de los contratos de trabajo produce en los afectados, de acuerdo con lo exigido por la propia legislación laboral. Destaca que la empresa estableció determinadas mejoras voluntarias de la prestación por desempleo para los trabajadores de mayor edad que incrementaban su duración cuanto mayor fuera la edad del trabajador. De acuerdo con lo expuesto, la existencia de medidas efectivas llamadas a minimizar el perjuicio ocasionado al trabajador próximo a la edad de jubilación hace que el criterio de la edad resulte en el presente caso proporcionado, por lo que dicho criterio no vulneró el artículo 14 CE.

Sobre el principio general de igualdad (art. 14 CE), la STC 77/2015 (Sala Primera) de 27 de abril, consideró lesivo de tal precepto, en relación con el 39 CE, la interpretación judicial por la que, las resoluciones judiciales impugnadas, aun reconociendo que los recurrentes constituían una familia numerosa, les negó el derecho a aplicarse en la adquisición de la que va ser su vivienda habitual el tipo reducido del 4 por 100 por carecer en el momento del devengo (fecha de la adquisición) del título acreditativo de tal condición. Los demandantes en amparo, casados, padres de tres hijos menores nacidos en 1997, 2000 y 2003, adquirieron mediante escritura pública en 2005 la que iba a ser su vivienda habitual. Al momento del devengo del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, revestían, de acuerdo con la legislación vigente, la condición de familia numerosa; disponían del libro de familia pero carecían del título acreditativo de la condición de «familia numerosa», a emitir por la Comunidad Autónoma de Madrid. El Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid reconoció el derecho a la aplicación de tipo de gravamen reducido, subrayando que si bien la obtención del título es un requisito imprescindible para que pueda reconocerse la condición de familia numerosa, tal título no tiene carácter constitutivo de la condición de familia numerosa. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en las resoluciones judiciales recurridas en amparo, negó a los recurrentes el derecho a la aplicación del tipo de gravamen del 4 por 100 por la adquisición de su vivienda habitual, pues aunque habían solicitado el título de familia numerosa lo habían hecho en un momento posterior al del devengo del tributo. Reconoce a estos efectos el órgano judicial que en el asunto controvertido caben, al menos, dos interpretaciones de la norma: la «antiformalista», que permitiría gozar del beneficio tributario discutido sin tener reconocida por la Administración su condición de familia numerosa en atención al número de miembros que componen la familia; y la «formalista», apegada a la letra de la ley, que impediría

disfrutar el beneficio a quien, aun teniendo la condición de familia numerosa por contar con el número de miembros necesario, carecía del reconocimiento administrativo de tal condición. Y ante tal disyuntiva se decantó, siendo «consciente de que se trata de una cuestión discutible», por la que denomina como tesis «formalista». Constatado por el Tribunal Constitucional que existen, al menos, dos interpretaciones posibles de la disposición legal aplicada, estima que las resoluciones judiciales impugnadas han optado por aquella que, por su formalismo, no sólo resulta irrazonable, sino que no es conforme con la igualdad de todos (en este caso, las familias numerosas) en el cumplimiento del deber de contribuir a las cargas públicas (arts. 14 y 31.1, ambos de la CE), pues a la fecha del devengo del tributo (momento de la adquisición de la vivienda) los recurrentes ya tenían la condición de familia numerosa, acreditada con el libro de familia, aunque no por el de familia numerosa. La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

3. En la STC 42/2015 (Sala Segunda), de 2 de marzo, se abordó nuevamente un problema sobre el procedimiento *habeas corpus*. Se planteaba una vez más, esta vez a instancia del Ministerio Fiscal, el conflicto constitucional relativo a las resoluciones judiciales de inadmisión a trámite de las solicitudes de *habeas corpus*, sobre las que existe una reiterada doctrina del Tribunal que viene declarando que, aun cuando la Ley Orgánica reguladora del procedimiento de *habeas corpus* posibilita denegar la incoación de un procedimiento de *habeas corpus*, fundamentar la decisión de no admisión en que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad por no concurrir ninguno de los supuestos del artículo 1 LOHC, vulnera el artículo 17.1 y 4 CE, ya que implica una resolución sobre el fondo que sólo puede realizarse una vez sustanciado el procedimiento. Afirma el Tribunal que el frecuente incumplimiento de esta jurisprudencia constitucional carece de justificación; reitera que, aun cuando la LOHC permita realizar un juicio de admisibilidad previa sobre la concurrencia de los requisitos para su tramitación, posibilitando denegar la incoación del procedimiento previo dictamen del Ministerio Fiscal, la legitimidad constitucional de tal resolución liminar debe reducirse a los supuestos en los cuales se incumplen los requisitos formales (tanto los presupuestos procesales como los elementos formales de la solicitud) a los que se refiere el artículo 4 LOHC. De este modo, no es constitucionalmente legítimo fundamentar la inadmisión de este procedimiento bajo la afirmación de que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad, porque el contenido propio de la pretensión formulada en el *habeas corpus* es precisamente la de determinar la licitud o ilicitud de dicha privación.

4. En la STC 18/2015 (Sala Segunda), de 16 de febrero, se aborda una vez más, el conflicto entre el derecho a la intimidad y a la propia imagen y la libertad de información. Para el demandante, la Sentencia combatida vulneró sus derechos a la intimidad y a la propia imagen (art. 18.1 CE), pues los codemandados en el proceso civil se sirvieron de unas imágenes obtenidas sin su conocimiento a través de una cámara oculta, en unos lugares en los que aquél mantenía una legítima expectativa de privacidad. Dichas imágenes, añade, fueron divulgadas en diferentes programas televisivos sin su consentimiento y, además, sirvieron de soporte a diversos comentarios en torno a su relación sentimental. El problema, en síntesis, se centra en determinar si las imágenes difundidas y las manifestaciones efectuadas en los programas televisivos «Salsa rosa», «TNT» y «Aquí hay tomate», vulneran el derecho a la intimidad personal y el derecho a la propia imagen del demandante. Mientras para la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo no se conculcaron los derechos invocados en la demanda de amparo, puesto que prevalece el derecho reconocido en el artículo 20.1.d) CE (33), para el Tribunal Constitucional, la Sentencia impugnada lesionó el derecho alegado. Admite que el demandante es una persona dotada de notoriedad social; sin embargo, conforme a la doctrina constitucional ese dato no justifica, sin más, la captación clandestina de las imágenes que, ulteriormente, fueron emitidas en programas televisivos cuya única finalidad consistía en divulgar escenas referidas al ámbito personal y privado —la relación afectiva que mantenía el recurrente— sin que tal afirmación quede enervada por el hecho de que el afectado haya consentido en otras ocasiones la reproducción de su aspecto físico o no haya reaccionado frente a una reproducción no consentida ni, incluso, por el hecho de que las imágenes hayan sido tomadas en lugares de acceso público o de que el afectado no hubiera puesto los «medios necesarios para sustraerse a la curiosidad ajena, pretendiendo reservar su imagen frente a cualquier injerencia y marcando un claro ámbito de privacidad». Recuerda el Tribunal que no es el titular del derecho a la propia imagen el sujeto obligado a su protección, ni quien debe erigir obstáculos o barreras defensivas frente a posibles injerencias de terceros, sino que son los terceros quienes vienen constitucionalmente obligados a respetar el derecho fundamental cuando se trata de la captación de imágenes que se refieren a un ámbito personal y privado. Al margen de lo expuesto, resulta indiscutible para el Tribunal Constitucional que el contenido de la información revelada a través de

(33) Las razones que esgrimió el Tribunal Supremo eran las siguientes: la notoriedad pública del demandante; la relación afectiva del demandante había trascendido ya a la opinión pública; la no adopción de pautas de comportamiento necesarias para resguardar su vida privada frente a una publicidad no querida.

las imágenes difundidas queda fuera del ámbito que es propio de los asuntos de relevancia pública, en los términos establecidos por la doctrina constitucional. Por otra parte, la obtención y difusión de imágenes también ha vulnerado el derecho a la intimidad: las escenas divulgadas versan sobre aspectos relativos a la vida privada del demandante, de manera que la invasión no consentida de ese ámbito reservado cercena la facultad de exclusión que aquél ostenta frente a una publicidad no querida; el hecho de que las imágenes se obtuvieran en lugares de acceso público o que la relación afectiva fuera ya conocida o, incluso, que el interesado hubiera podido favorecer la publicidad de ciertos aspectos de su vida privada, no impiden, en sí mismo considerados, apreciar la intromisión en el derecho a la intimidad personal.

Sobre los límites de la libertad de expresión destaca la STC 65/2015 (Sala Primera), de 13 de abril, que resolvió el recurso planteado por los condenados como autores de un delito de injurias graves hechas con publicidad, por las manifestaciones contenidas en la carta abierta que ambos suscribieron como portavoces de una asociación, dirigida a una Magistrada-Juez, texto que fue publicado en la sección «Cartas al Director» del «Diario de Teruel». Como es obligado en este tipo de casos, la lectura íntegra de la carta es imprescindible para la comprensión de la Sentencia, no obstante por razones de brevedad, en el presente comentario señalaremos únicamente las expresiones más polémicas. Los órganos judiciales penales consideraron que la carta pública lesionó el derecho al honor (art. 18.1 CE) de la titular del referido órgano judicial por el exceso en que se había incurrido al censurar en ella la actuación de la Magistrada-Juez en el proceso contencioso-administrativo promovido por una entidad mercantil contra un determinado decreto de un Ayuntamiento y en el que se debatió —en síntesis— si la ejecución de cierto proyecto de extracción de minerales debía someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o quedar sujeto al procedimiento de licencia ambiental de actividad clasificada. Destaca la Sentencia la singularidad del caso, pues se plantea una colisión entre libertades *uti cives* de expresión o información, de un lado, y derecho al honor de jueces y magistrados en el ejercicio de su función, por otro. Parte el Tribunal de considerar que el derecho en juego es la libertad de expresión y no tanto la libertad de información, puesto que aunque la carta pública que los demandantes suscribieron no deja de mostrar un cierto carácter informativo, el núcleo de su contenido es pura expresión de los autores. La jurisdicción penal ponderó extensamente la interacción entre ese derecho fundamental y el que preservaba, mediante el tipo de injurias graves hechas con publicidad, el honor de la Magistrada destinataria de la carta abierta que aquéllos suscribieron y llegó a la razonada conclusión de que determinadas expresiones de dicho texto eran

«inequívocamente insultantes», estaban dirigidas «al descrédito o desprestigio de la Juez autora de la resolución» y resultaban, en definitiva, ajenas al ámbito protegido por el artículo 20.1 CE. El Tribunal Constitucional, en su análisis, parte de las siguientes consideraciones: *a)* la carta en la que se contuvieron las expresiones valoradas como injuriosas por los juzgadores *a quo* pretendió hacer pública la posición crítica de la asociación de la que los actores fueron portavoces sobre una determinada sentencia judicial que, por su posible alcance medioambiental, afectaba al propio fin estatutario de dicha asociación; *b)* las actuaciones y resoluciones judiciales pueden ser objeto de pública crítica por los ciudadanos y la libertad para hacerlo tiene, sin duda alguna, la firme garantía de lo dispuesto en el artículo 20.1.a) CE; *c)* la libertad de palabra para la crítica y censura públicas de las resoluciones judiciales está sujeta a límites y condiciones. Se ha de tener presente, además, la singular posición del Poder Judicial en el Estado constitucional, que, a diferencia de otras autoridades, carece, por obvias razones de reserva y prudencia, de la misma capacidad de réplica personal con la que aquéllos cuentan para salir al paso de censuras al ejercicio de su función que estime injustas, falsas o atentatorias a su honor profesional; de otro lado, las censuras a un determinado juez cuya actuación se califique de parcial o de deliberadamente injusta son percibidas por la ciudadanía con un alcance e intensidad reprobatorios muy superiores al que deparan las diatribas o invectivas que, a veces al límite mismo del exceso, pueden llegar a desatarse o intercambiarse al socaire de lo que en alguna ocasión hemos descrito como un «vivo y ardiente debate político»; afirma que las críticas desmedidas y carentes de todo fundamento al Juez en ejercicio de sus funciones pueden llegar a afectar no ya sólo a su honorabilidad profesional, sino también a la confianza misma en la justicia. Considera el Tribunal que las Sentencias impugnadas no han violado el derecho fundamental de los demandantes a expresarse en libertad, puesto que no estamos ante una crítica genérica al funcionamiento del Poder Judicial, sino ante una carta pública en la que se reprueba a una magistrada individualizada en la cabecera del texto; tampoco ante comentarios o valoraciones sobre la orientación o tendencias de juicio, en general, de un miembro de aquel Poder, ni ante la sola discrepancia con la actuación del juzgador. Los recurrentes suscribieron un escrito en el que, si bien dijeron acatar la Sentencia dictada, tildaron inmediatamente, de modo expreso, apodíctico y reiterado, de parcial el proceder de la Magistrada mediante expresiones tales como «ha demostrado parcialidad», «acepta por incuestionables los argumentos de un testigo [...] que para más escarnio mintió en la vista oral, de lo cual tiene usted pruebas documentales», «se ha lavado escandalosamente las manos porque ha tenido en su poder pruebas de contradicción documental en su peritaje, y no ha hecho nada» o «da la im-

presión de haber sentenciado primero y construido la argumentación después». Considera el Tribunal que la acusación de parcialidad constituye siempre una de las más graves que pueden dirigirse a quien ejerce jurisdicción; «negarla abiertamente en público, al margen de los cauces procesales, respecto de un concreto juzgador y un determinado proceso y hacerlo sin aportar razón pertinente alguna, sino aventurando simples presunciones, entraña un grave menosprecio del honor profesional de quien sufra tal afrenta, a quien el Ordenamiento ampara, como aquí ocurrió, para defender su probidad». Las resoluciones judiciales son plenamente susceptibles de crítica por la ciudadanía, pero, afirma el Tribunal «lo que la Constitución no protege es la censura a esas resoluciones o a sus autores que parta exclusivamente ya de la reprobación *ad personam*, sin razón atendible, de quienes las dictaron, ya de premisas argumentales (la aducida incorrección de la pericia, sobre todo) que no consienten, en manera alguna, concluir en reproche tan severo como el de parcialidad». La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

La STC 54/2015 (Sala Segunda), de 16 de marzo, abordó el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el derecho a no autoincriminarse. Los servicios de inspección de la Hacienda Tributaria de Navarra iniciaron actuaciones de comprobación e investigación de las declaraciones tributarias de la entidad mercantil recurrente; los socios administradores permitieron el registro, el acceso a los ordenadores de la empresa y la copia de los discos duros, sin que conste que fueran informados de su derecho a oponerse a la entrada y registro. Una parte de las liquidaciones y las sanciones finalmente impuestas se documentaron en actas en las que los representantes de la recurrente hicieron mención en la firma su desacuerdo con la forma en que se efectuó la entrada y registro, y fueron objeto, primero, del procedimiento administrativo, interponiéndose reclamación económico-administrativa y posteriormente del contencioso-administrativo. En la demanda de amparo se denunciaba, principalmente, la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) y la vulneración del derecho a un proceso justo con todas las garantías (art. 24.2 CE). Recuerda el Tribunal que el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio es extensivo a las personas jurídicas, si bien no existe una plena correlación entre el concepto legal de domicilio de las personas jurídicas establecido por la legislación mercantil, con el del domicilio constitucionalmente protegido, ya que éste es un concepto «de mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico administrativo». En el presente caso, según los hechos probados recogidos en la Sentencia recurrida, los funcionarios actuantes acudieron al domicilio social de la entidad mercantil portando una autorización administrativa que no fue necesario exhibir, puesto que el acceso y posterior registro les fue facilitado por los socios administra-

dores habilitados para ello por ostentar la representación legal de la sociedad. Los funcionarios entraron en las dependencias de la empresa sin que a ninguno de los socios se informara del derecho que les asistía a oponerse a la entrada. Considera la Sentencia que se trata de una actuación que infringe el contenido del artículo 18.2 CE, puesto que la entrada en las dependencias de la empresa se hizo sin advertencia de derechos al interesado, por lo que, en el contexto de la normativa aplicable —que obligaba a poner en conocimiento de los interesados su derecho a negarse— los funcionarios actuantes no podían considerar que la falta de oposición del obligado tributario fuera suficiente. En cuanto a la aducida vulneración del artículo 24.2 CE, en relación a la garantía de no autoincriminación, el órgano judicial de apelación, tras apreciar la lesión del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, convalidó los actos administrativos por la eficacia de las manifestaciones realizadas por el representante de la empresa en las actas de conformidad en las que reconocía los hechos en relación a los impuestos y ejercicios cuya cuantía podía determinar la incoación de un proceso penal que sería finalmente sobreseído; es decir, tales actas de conformidad no se referían a las liquidaciones y sanciones impugnadas en el recurso contencioso-administrativo, las cuales habían sido firmadas en disconformidad anteriormente y habían sido impugnadas en vía económico-administrativa. Ello vulnera la garantía del expedientado a no declarar contra sí mismo, puesto que se otorga valor de confesión a un reconocimiento de hechos que fue realizado en otro expediente. Considera el Tribunal que dicha conformidad prestada para evitar un proceso penal, no se puede extender al consentimiento prestado en un procedimiento distinto de carácter administrativo sancionador.

5. Sobre el derecho de manifestación (art. 21 CE), la STC 24/2015 (Sala Segunda), de 16 de febrero, analizó si la prohibición de las manifestaciones convocadas por la organización sindical recurrente para diversos días de marzo de 2014 en la localidad de Úbeda había vulnerado el mencionado derecho fundamental. La organización sindical recurrente comunicó a la Subdelegación del Gobierno en Jaén su intención de manifestarse, asegurando que, «como medida de seguridad, se establecerá un servicio de orden público». La Subdelegación de Gobierno acordó prohibir la realización de las marchas y concentraciones convocadas razonando, en síntesis, que el derecho de reunión, como todos los demás derechos, no es ilimitado, y que «el elevado número de concentraciones comunicadas por este colectivo durante el presente año con idéntico objeto» evidencia «que este colectivo ha ejercido el derecho reconocido constitucionalmente» y que esas manifestaciones «han servido para expresar y difundir sus reivindicaciones, por lo que su insistencia en seguir ocupando la vía pública

perturbaría ostensiblemente la “paz pública” y seguridad ciudadana». Notificada esa resolución gubernativa, los convocantes interpusieron recurso contencioso-administrativo alegando, además del fondo, la extemporaneidad de la resolución administrativa por no haberse notificado en el plazo de 72 horas establecido en la Ley. El problema radicaba en que la notificación de la resolución administrativa se produjo, a juicio de los recurrentes, fuera del plazo marcado en la Ley. Sin embargo, ese retraso —estima el Tribunal Constitucional— no impidió que los convocantes pudiesen acudir al procedimiento especial para la tutela del derecho de reunión y que el órgano jurisdiccional competente, en única instancia, pudiese tramitar entero ese procedimiento y dictar y notificar su Sentencia antes de la fecha límite que haría ilusoria esa tutela. De manera que no puede decirse, afirma el Tribunal, que el retraso en la notificación de la resolución administrativa haya causado ningún perjuicio al derecho constitucional invocado. En cuanto al fondo, considera la Sentencia que la resolución gubernativa ni fundamentó correctamente su decisión de prohibir las manifestaciones por una supuesta alteración del orden público —limitándose a invocar genéricamente la «paz pública» para vincular esa «paz pública» con la libertad ambulatoria de los ciudadanos que no participasen en las marchas convocadas— ni es razonable el argumento según el cual las manifestaciones carecerían de utilidad por su reiteración.

6. Sobre el artículo 23 CE, la STC 1/2015 (Sala Primera), de 19 de enero, examinó los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid por los que se inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia. En aplicación de doctrina constitucional consolidada, recuerda el Tribunal —en relación con la solicitud de comparecencias— que lo procedente por parte de la Mesa de la Asamblea, en aplicación del Reglamento, era dar curso a las solicitudes de comparecencia, remitiéndolas a la mesa de las correspondientes comisiones para que fueran los órganos parlamentarios destinatarios de las mismas los que decidieran, tras el oportuno debate y votación, su formalización o no. Por ello, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las comparecencias solicitadas, limitaron indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere. Igual solución aplica el Tribunal Constitucional en relación a los acuerdos que inadmitieron sendas preguntas de respuesta oral en el Pleno, que, conforme a la normativa aplicable, la decisión de la Mesa no se apoya en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara. Por último, en lo relativo al acuerdo de la Mesa de la Asamblea

de Madrid, que inadmitió a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario argumentando que «el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control del Gobierno», considera el Tribunal que de la normativa parlamentaria se desprende que la función de la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa, toda vez que el Reglamento de la Cámara no le otorga dicha facultad. Por ello, se afirma que los acuerdos impugnados cercenaron indebidamente el derecho del recurrente, y del grupo parlamentario al que representa, a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara les confiere, hurtando, además, al órgano parlamentario competente la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

También dentro del ámbito parlamentario, la STC 19/2015 (Sala Primera), de 16 de febrero, tuvo por objeto determinar si la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña por la que se dejó sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular «Per la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català» y declaró el cierre de su tramitación, vulneró los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE). La Mesa del Parlamento de Cataluña admitió a trámite una iniciativa legislativa popular tras verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del artículo 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña, dando paso a la fase de recogida de firmas. Posteriormente, el Gobierno de la Generalitat, que no había sido consultado previamente sobre la iniciativa, al amparo del Reglamento del Parlamento de Cataluña, se opuso a dicha tramitación exponiendo que, una vez aprobada la Ley de presupuestos para el año 2012, implicaría un aumento del gasto presupuestado para el año en curso. La Mesa, antes de que transcurriera el plazo de recogida de firmas, mediante un nuevo acuerdo decidió dejar sin efecto la admisión a trámite de la iniciativa y declarar concluida su tramitación atendidas las razones expuestas por el Gobierno en su acuerdo de oposición. Una vez presentadas las firmas de apoyo, la Mesa del Parlamento reiteró que la iniciativa había caducado. Considera el Tribunal Constitucional que se vulneró el artículo 23.1 CE, puesto que la decisión de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la iniciativa, fue adoptada por la Mesa del Parlamento con una interpretación de la normativa que disciplina la iniciativa legislativa popular en Cataluña que ha impedido objetivamente la posibilidad de que se cumpla una de

las finalidades que le es propia, como es la oportunidad de que los representantes políticos de la ciudadanía se pronunciaran sobre el contenido de la iniciativa, por lo que incide en el núcleo esencial del artículo 23.1 CE. La normativa que regula la iniciativa legislativa popular de Cataluña dispone que corresponde a la Mesa del Parlamento examinar la documentación recibida con la solicitud de admisión y pronunciarse de forma motivada en el plazo de quince días «sobre la admisión o inadmisión a trámite de la proposición de ley»; y, en su apartado segundo, las «causas de inadmisibilidad de la proposición de ley», entre las que no aparece una eventual oposición del Gobierno a su tramitación por motivos presupuestarios. Tras analizar la normativa aplicable, estima la Sentencia que la iniciativa legislativa popular es una forma más, junto con la iniciativa legislativa del Gobierno y la de los grupos parlamentarios, de iniciar un procedimiento legislativo y que cuenta con una regulación específica y diferenciada del trámite de admisibilidad respecto de la dispensada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña para las que provienen de la iniciativa de los grupos parlamentarios, ya que difieren en cuanto a las causas de inadmisibilidad, que para una iniciativa legislativa popular son las establecidas en el artículo 6.2 de la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, entre las que no aparece la disconformidad presupuestaria del Gobierno. Del mismo modo, una segunda peculiaridad establecida en la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña radica en que el efecto de la decisión de admisión de la Mesa del Parlamento no implica su inmediata tramitación parlamentaria, sino que, en coherencia con su carácter de instrumento de democracia directa, lo que abre es el plazo de recogida de firmas de apoyo ciudadano regulado en la Ley de iniciativa legislativa popular de Cataluña, que culmina, si el número de firmas válidas es igual o superior a 50.000, con la comunicación a la Mesa del Parlamento de esa circunstancia. A partir de ello, es cuando se perfecciona la proposición de ley derivada de una iniciativa legislativa popular y, sin necesidad de una ulterior decisión sobre admisibilidad de la Mesa del Parlamento, se procede a la tramitación parlamentaria también con distintas peculiaridades. Esta regulación normativa pone de manifiesto que la decisión de la Mesa del Parlamento de dejar sin efecto la previa admisión a trámite de la proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular presentada y, por tanto, la interrupción del procedimiento de recogida de firmas con el argumento de la existencia de un veto presupuestario el Gobierno carece de cobertura legal y resulta extemporánea toda vez que la Ley establece como único momento para que la Mesa del Parlamento decida sobre la admisión o inadmisión de este tipo de iniciativas, el plazo de quince días hábiles desde que la Comisión promotora registra la solicitud de admisión. La Sentencia cuesta con un voto particular discrepante.

7. Sin duda, la STC 7/2015 (Pleno), de 22 de enero, ha sido la resolución más discutible de este período. En síntesis, el problema que se planteaba era si se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en su vertiente de acceso a los recursos legalmente previstos, por la exigencia de anticipar en el escrito de preparación del recurso de casación contencioso-administrativo los concretos preceptos y la jurisprudencia que se reputan infringidos, requisito que no tendría cobertura en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) —que sólo impone este requisito en el supuesto concreto de impugnación de resoluciones dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia—. Tras recordar la doctrina sobre el derecho de acceso a los recursos, considera la Sentencia que el artículo 89.1 LJCA exige que se exprese en el escrito de preparación del recurso de casación «la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos»; en esta enumeración no se integra de forma explícita la necesidad de expresar los motivos en que se funda el recurso, es decir, aquellos que se enumeran en el artículo 88.1 LJCA (34), ni la necesidad de expresar las concretas infracciones de la ley y de la jurisprudencia aplicables. Cuando se trata de recursos interpuestos contra resoluciones dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, en el escrito de preparación de estos recursos se debe «justificar que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia» (art. 89.2 LJCA), lo que comporta expresar el motivo o motivos en que se funda el recurso y las concretas infracciones imputadas a la resolución recurrida. El Tribunal Supremo ha acogido la interpretación según la cual la expresión de los motivos del recurso debe exigirse para todos los recursos de casación, también aquellos dirigidos contra resoluciones de la Audiencia Nacional. Esta doctrina ha sido adicionada posteriormente en el sentido de que la expresión de los motivos debe ir acompañada de la expresión de las concretas infracciones de la ley y de la jurisprudencia aplicable. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el ámbito del derecho al recurso en relación con la protección del derecho a la tutela judicial efectiva y su alcance en relación con el recurso de casación, la integración de este requisito procesal, en su doble condición de expresión en el escrito de preparación de los motivos del recurso y de los concretos preceptos legales vulnerados y jurisprudencia infringida, según la Sentencia que se comenta, entra dentro de las facultades jurisprudenciales que corresponden al Tribunal Supremo en la interpretación de

(34) Los motivos son: abuso, exceso o defecto de jurisdicción, incompetencia o inadecuación del procedimiento, quebrantamiento de las formas esenciales del juicio o de las normas reguladoras de la sentencia e infracción de las normas jurídicas o de la jurisprudencia aplicables.

la ley sobre los requisitos de acceso a la casación; en consecuencia, se desestima la alegación relativa al derecho a la tutela judicial efectiva. En segundo lugar, se quejaba la parte recurrente de que la exigencia de anticipar en el escrito de preparación del recurso de casación los concretos preceptos o la jurisprudencia que se reputan infringidos no era predecible en el momento de la preparación del recurso, y, además, de que en fecha inmediatamente posterior a la del conocimiento de la resolución que diseñó tal requisito, la parte presentó un escrito en el registro de la Audiencia Nacional en el que pretendió dar cumplimiento a la nueva exigencia procesal. En este punto el Tribunal Constitucional destaca que por las circunstancias concretas del caso (35), desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva que se invoca, la decisión de inadmitir el recurso de casación sin atribuir ninguna virtualidad al escrito presentado por el demandante para dar satisfacción a las nuevas exigencias procesales vulneró el derecho invocado. Valora el Tribunal la diligente respuesta del demandante al presentar el escrito para «adecuar el anterior escrito de preparación»; la parte recurrente extremó su diligencia para dar cumplimiento a todos los requisitos procesales exigidos por la jurisprudencia de la Sala, incluidos los que habían sido añadidos por el cambio de su doctrina sobre la admisión, tomando la iniciativa de presentar un escrito complementario de adecuación a las nuevas exigencias, y, pese a ello, el Tribunal, sin ponderar las circunstancias concurrentes, inadmitió el recurso, por lo que concluye la Sentencia afirmando que el Tribunal Supremo no dio una respuesta racional adaptada al caso sometido a su enjuiciamiento. Por último, la queja relativa a la presunta vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley es descartada por el Tribunal Constitucional puesto que el Auto impugnado cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para considerar que el cambio de criterio es acorde con el principio de igualdad en cuanto se caracteriza por su abstracción y generalidad, no constituye una solución *ad casum o ad personam* y razona explícitamente la alteración doctrinal. La Sentencia cuenta con cuatro opiniones discrepantes.

Como consecuencia de la doctrina establecida en esta Sentencia se dictaron numerosas resoluciones, la mayoría de ellas desestimatorias del amparo solici-

(35) El escrito de preparación del recurso se presentó en un momento anterior a dictarse el ATS de 10 de febrero de 2011 en que se establecía el nuevo requisito; en fecha inmediatamente posterior a la del conocimiento de la citada resolución, concretamente el día 31 de marzo siguiente, la parte presentó un escrito en el registro de la Audiencia Nacional en el que, como se hace constar en los antecedentes de esta Sentencia, pretendió dar cumplimiento a la nueva exigencia procesal. Por diligencia de ordenación de 11 de enero de 2012 la Sala Tercera (Sección Primera) del Tribunal Supremo tuvo por recibido de la Audiencia Nacional y ordenó unir el escrito a las actuaciones de instancia.

tado; únicamente contenían un fallo parcialmente estimatorio aquellas Sentencias que resolvían recursos de amparo en los que la parte recurrente había intentado diligentemente la subsanación de su escrito de preparación del recurso de casación.

También sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art 24 CE) versa la STC 39/2015 (Sala Segunda), de 2 de marzo; el demandante de amparo, junto con su esposa, había concertado un préstamo hipotecario con una entidad bancaria; debido al incumplimiento del contrato, el Juzgado ordenó por Auto el despacho de la ejecución contra el demandante de amparo y su esposa por la cantidad del principal más intereses; dentro del plazo concedido por el Juzgado, el demandante de amparo interpuso escrito de oposición a la ejecución hipotecaria, que fue desestimado. El Auto fundamentaba la desestimación de la pretensión incidental, resumidamente, en que los motivos de oposición que enumera el artículo 695 LEC son *numerus clausus*, por lo cual, los que sirven de fundamento a la oposición de los ejecutados no pueden ser resueltos en el seno del incidente, quedando expedita la posibilidad de plantear cualquier reclamación del deudor ejecutado en el procedimiento declarativo que corresponda. Se aducía en amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por la negativa del Juzgado executor a dar respuesta a la excepción procesal planteada por el demandante de amparo y su esposa en el incidente de oposición a la ejecución, a saber, la inadecuación del procedimiento especial de ejecución hipotecaria como consecuencia de que en el título ejecutivo no se determinó el precio en el que los interesados tasaban el bien hipotecado para que sirviera de tipo en la subasta. El Auto recurrido en amparo, en lugar de entrar a resolver la excepción procesal, remitió a los ejecutados al procedimiento declarativo correspondiente. Descarta el Tribunal que se hubiera producido un supuesto de incongruencia omisiva y se centra en el ámbito del derecho a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión objeto de debate (derecho de acceso a la jurisdicción), integrado también en el artículo 24.1 CE. Considera la Sentencia que la decisión del órgano judicial de no resolver la cuestión procesal planteada por los ejecutados se refiere a un óbice apreciable de oficio por el juez, que afecta a la procedencia misma del procedimiento de ejecución hipotecaria, lo que debería haber justificado que el órgano judicial hubiera dado respuesta a la alegación de la parte de improcedencia del procedimiento especial. En estas condiciones, la negativa judicial a examinar una cuestión que debería constituir una premisa lógica en el proceso racional de formación de la decisión, remitiendo a la parte demandante a un proceso posterior, resulta a todas luces desproporcionada, por excesivamente formalista, e incompatible con el derecho fundamental invocado.

8. Dentro del ámbito del Derecho penal, en la STC 2/2015 (Sala Segunda), de 19 de enero, se aborda el recurso de amparo de quien fue condenado como autor de un delito de uso de información privilegiada previsto en el artículo 285.1 CP. El demandante alegaba la violación de su derecho a la presunción de inocencia, ya que la condena se fundó en meros indicios que no eran unívocos ni concluyentes, que quedaban desacreditados por la presencia de otros «contraindicios» relevantes. El recurrente proyectaba este planteamiento genérico sobre tres elementos concretos del tipo previsto en el artículo 285.1 CP: la relevancia de la información obtenida en el consejo de administración; el carácter privilegiado de esa información y el beneficio realmente obtenido. Entiende el Tribunal que la «relevancia» y el carácter «privilegiado» de la información son elementos normativos, y no fácticos, del tipo penal, que dependen de un juicio de valor que debe realizar el juzgador con arreglo a «criterios de experiencia» y de acuerdo con los elementos de hecho que resultan de la prueba practicada. A diferencia de la inferencia propia de la prueba indiciaria, la utilización de criterios de experiencia para valorar la concurrencia de un elemento normativo del tipo no persigue ningún efecto sustitutivo de una prueba directa coyunturalmente inasequible. Al contrario, es la propia naturaleza normativa del elemento típico la que obliga al juez a recurrir a dichos criterios. De ahí que las exigencias propias de la prueba indiciaria no deban trasladarse mecánicamente a la valoración de la concurrencia de un elemento normativo del tipo, ya que la actividad intelectual del juez no pretende, en este caso, probar un hecho (el típico) a través de otro hecho (el básico), sino que tiende, más bien, a comprobar que un juicio de valor es compatible con la prueba desarrollada en el seno del proceso, considerada en su conjunto. En estos casos en los que un elemento normativo del tipo penal exige «una valoración del juez», el derecho a la presunción de inocencia impone que esa valoración se realice «ponderando todos los medios de prueba obrantes en autos». En cuanto a la valoración relativa a la existencia de una «información relevante», considera el Tribunal que si se leen los fragmentos de las resoluciones impugnadas que abordan este extremo, se constata que esta valoración estuvo apoyada en un soporte probatorio suficiente, pues la prueba documental practicada permitió comprobar que las características esenciales de la decisión de venta adoptada —la afectación de la totalidad del activo patrimonial y el precio situado muy por debajo del deducible de la cotización— seguían presentes en la enajenación finalmente acaecida. En cuanto a la valoración de la prueba presentada por el actor, la lectura de las resoluciones demuestra que los tribunales de instancia y apelación la tuvieron en cuenta, si bien descartaron razonadamente su eficacia de descargo. Desde esa comprensión de los hechos, los tribunales llegaron a la conclusión, en absoluto irrazonable a juicio del Tri-

bunal Constitucional, de que la decisión de venta adoptada por el recurrente de amparo le reportó un beneficio. No se observa, por tanto, vulneración alguna del derecho a la presunción de inocencia. Con igual razonamiento se descarta la alegación del actor relativa a la falta de prueba del carácter «privilegiado» de la información. El recurrente entendía que la información de la que tuvo conocimiento estuvo en todo momento al alcance del resto de inversores, ya que fue divulgada por la prensa económica. Las resoluciones impugnadas realizan un análisis pormenorizado de los recortes de prensa aportados por el recurrente en el trámite de cuestiones previas y concluyen que las noticias aparecidas en prensa fueron «inexactas» y «contradictorias». Las resoluciones estiman que, al no haber trascendido los datos verdaderamente decisivos, la información tuvo carácter «privilegiado». Tampoco observa el Tribunal Constitucional violación alguna del derecho del recurrente a la presunción de inocencia, ya que la ponderación realizada vuelve a tener suficientemente en cuenta los datos que fueron aportados en descargo. En cuanto a la queja referente al cómputo del beneficio obtenido por el autor del delito, considera el Tribunal que una lectura atenta de las resoluciones impugnadas pone de manifiesto la insostenibilidad de la lesión. Se descartan también las alegaciones relativas a la violación de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal (*Carlos Ortega Carballo*).