

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2014

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. El año 2014 ha concluido con no pocas resoluciones interesantes desde el punto de vista institucional y procesal. Como ya viene siendo costumbre, la categoría de la especial transcendencia constitucional está nuevamente en el centro de ese interés, pues a su alrededor continúa desarrollándose el proceso de redefinición del amparo iniciado tras la reforma de 2007 y, por lógica extensión, la de la entera jurisdicción del Tribunal Constitucional.

En la crónica precedente se señalaba que la doble exigencia de que, a efectos de su admisibilidad, el recurso de amparo justifique una decisión sobre el fondo en razón de la verosimilitud de la lesión denunciada y, además, se refiera a una cuestión de trascendencia constitucional, tiene como consecuencia que «ni todas las lesiones, por reales que se demuestren, podrán ser reparadas en vía de amparo», pues han de quedar sin remedio las que se denuncien mediante recursos de amparo constitucionalmente intrascendentes, «ni el Tribunal po-

drá pronunciarse sobre todos los asuntos de trascendencia constitucional de los que llegue a tener conocimiento», sino solo sobre aquellos que, además de trascendentes en términos constitucionales, se refieran a lesiones efectivas (1). Un posible remedio frente a esta segunda eventualidad sería la inadmisión por Auto de los recursos que, sin acreditar la violación efectiva de un derecho, cumplen con el requisito de la trascendencia constitucional. De alguna manera esto es lo que ha hecho la Sala Segunda con el ATC 300/2014, de 15 de diciembre, en el que, al advertir que la demanda de amparo suscitaba un problema que ofrecía una «dimensión objetiva [...], que trasciende el caso concreto y la pretendida lesión subjetiva denunciada» (2), considera que ello «aconseja sentar doctrina constitucional sobre el particular», lo que «justifica el pronunciamiento mediante Auto» publicado en el Boletín Oficial (3) (ATC 300/2014, FJ 2). Una vez «sentada doctrina», la Sala inadmitirá el recurso «por inexistencia de vulneración del derecho fundamental alegado» (ATC 300/2014, FJ 4). En la medida en que esa inexistencia trae causa de la respuesta que ha merecido la cuestión sobre la que se ha sentado doctrina, cabe preguntarse si la fórmula del ATC 300/2014 solo sería viable en los supuestos en los que la realidad de la lesión es inescindible de la cuestión con trascendencia constitucional y, por tanto, no puede descartarse que haya habido una lesión efectiva en tanto no se haya resuelto aquella. En estos supuestos, por necesidad, el único requisito exigible sería el de la trascendencia constitucional del recurso de amparo.

Con todo, no habría razón para no adoptar un Auto como el 300/2014 también en aquellos supuestos en los que la efectividad de la lesión sea ajena a la trascendencia constitucional del recurso y pueda ser descartada desde un principio. Si esta solución se generalizara para todos los casos en los que solo se cumple la condición de la trascendencia, el Tribunal habría encontrado en los Autos el instrumento jurisdiccional pertinente para hacer valer la dimensión más puramente objetiva del amparo constitucional (4). Quedaría por resolver, sin embargo, el supuesto de las lesiones efectivas denunciadas mediante recursos intranscendentes, es decir, el caso en el que el amparo cumple sobre todo una función de defensa subjetiva de los derechos fundamentales. Para cubrir esa

(1) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 103, 2014, págs. 256 a 259 (258).

(2) El problema en cuestión era la interpretación de la legalidad procesal asumida por el Tribunal Supremo en materia de casación contra sentencias dictadas por órganos unipersonales (arts. 477.2 y 483.1 LEC).

(3) *BOE* núm. 29, de 3 de febrero de 2015.

(4) En atención, precisamente, a la trascendencia constitucional del recurso, se entendería bien que la resolución por Auto fuera precedida de la intervención del Ministerio Fiscal, lo que no ha sido el caso con el ATC 300/2014.

dimensión seguramente no hay otra vía que la de hacer de la vulneración de los derechos un supuesto de especial trascendencia constitucional.

2. La STC 204/2014 (Sala Segunda), de 15 de diciembre (5), insiste en «la función que cumple el incidente excepcional de nulidad de actuaciones como instrumento de tutela de los derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 6/2007» (STC 204/2014, FJ 3), en línea con la STC 153/2012 (Sala Segunda), de 16 de julio (6). Como recuerda la Sala, en efecto, «[u]na deficiente protección de los derechos [...] por parte del órgano judicial puede dejar al recurrente sin ningún tipo de protección en aquellos casos en los que las vulneraciones en las que supuestamente incurriera la resolución impugnada a través del incidente de nulidad de actuaciones carecieran de trascendencia constitucional» (*loc. ult. cit.*). Precisamente por eso cabría preguntarse si el juicio sobre la inadmisión del incidente de nulidad «debe realizarse a partir del canon relativo al derecho de acceso al recurso», tal y como entiende la Sala Segunda (STC 204/2014, FJ 4), pues ello supone limitar el examen del Tribunal Constitucional a un control «meramente externo», ceñido a comprobar la existencia de motivación, si se ha «incurrido o no en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica» (*loc. ult. cit.*). Quizás, sin llegar al extremo de aplicar el canon del derecho de acceso a la jurisdicción, habría razones para defender la aplicación de un canon más incisivo que el del derecho al recurso, pues en los supuestos de lesiones sin trascendencia constitucional la nulidad de actuaciones cumple ahora, en cierto sentido, la función garantista que antes correspondía al amparo constitucional, cuando toda lesión era trascendente y podía ser reparada con ese recurso.

3. La nueva configuración del recurso de amparo a partir de la reforma de 2007 no solo ha conferido una nueva dimensión al incidente de nulidad de actuaciones. También ha supuesto una redefinición de la jurisdicción constitucional en su conjunto, entendida como sistema de garantía articulado a partir de la concurrencia de diferentes instrumentos procesales que, en su singularidad, se condicionan recíprocamente en la definición de su concepto, ordenados como están todos ellos a la finalidad de la defensa de la Constitución.

Esa consideración de los instrumentos procesales como elementos de un sistema en el que cada uno de ellos encuentra su sentido propio por relación a los restantes ha llevado al Magistrado Sr. Xiol Ríos a proponer una sugerente

(5) Véase también *infra*, pág. 297.

(6) Comentada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 96, 2012, págs. 241-242.

relación entre la objetivación del recurso de amparo propiciada por la reforma de 2007 y la *subjetivación* que, a su juicio, y en perfecta correspondencia, habría experimentado a partir de entonces la cuestión de inconstitucionalidad. La ocasión ha sido su voto particular al ATC 301/2014 (Pleno), de 16 de diciembre (7), por el que se inadmite, por notoriamente infundada, una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 148 del Código Civil (8). El Magistrado discrepante discute el carácter «notoriamente infundado» de la cuestión, categoría cuyo ámbito de aplicación considera que el Tribunal «ha ido progresivamente ampliando» por razones de orden práctico tales como la suspensión del proceso *a quo* y la demora del Pleno en la resolución del procedimiento» (Voto particular, apartado 1, párrafo primero). El hecho de que la inadmisión *ex* artículo 37.1 LOTC se acuerde tras la audiencia del Ministerio Fiscal, unido a la circunstancia de que las Cámaras no siempre formulan alegaciones en el procedimiento, suponía, para el Magistrado Sr. Xiol Ríos, que el motivo del carácter notoriamente infundado de la cuestión «se convertía en una manera de anticipar una decisión sobre el fondo que de otra forma, sin nuevos elementos de juicio, podía tardar años» (Voto particular, apartado 1, párrafo segundo). En otras palabras, la inadmisión de la cuestión no suponía prescindir, en la práctica, del parecer de quienes estaban legitimados para ser parte en el procedimiento si la cuestión era admitida a trámite.

Las cosas han cambiado, y muy sustancialmente, a juicio del Magistrado discrepante, con la reforma de 2007. De un lado, porque el nuevo artículo 37.1 LOTC permite la personación en el proceso constitucional de quienes sean parte en el procedimiento judicial *a quo*. De otro, y muy en particular, porque el requisito objetivo de la especial transcendencia constitucional del recurso de amparo «limita de manera notable la eficacia de este [recurso] para resolver cuestiones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales y relega en ocasiones a la cuestión de inconstitucionalidad la posibilidad de plantear ante este Tribunal asuntos que pueden versar sobre la determinación de su alcance» (Voto particular, apartado 1, párrafo tercero). En virtud del nuevo contexto normativo, la cuestión de inconstitucionalidad ya no sería solo un instrumento de colaboración de los Tribunales ordinarios en la depuración del Ordenamiento, sino que «también se está reforzando como instrumento de la ciudadanía en la labor de depuración de la constitucionalidad de las normas de rango de ley [...]».

(7) Publicado en *BOE* núm. 29, de 3 de febrero de 2015.

(8) Concretamente, en relación con el inciso final del párrafo primero de dicho precepto, en cuya virtud la obligación de un progenitor de prestar alimentos a su hijo menor de edad solo se hace efectiva desde la fecha de la reclamación judicial.

En suma, frente a la llamada objetivación del amparo, el ordenamiento parece inclinarse por una mayor subjetivación de la cuestión de inconstitucionalidad» (*loc. ult. cit.*). Así las cosas, la inadmisión por Auto «impide al Tribunal tomar conocimiento de los argumentos sustentados por quienes, habiéndolo sido en el proceso [*a quo*], a partir [de la reforma de 2007] pueden ser parte legítima en este procedimiento constitucional» (*loc. ult. cit.*). La inadmisión, en fin, ya no es una decisión sobre el fondo adoptada con pleno conocimiento de causa y simplemente anticipada, sino una decisión fundada únicamente en el conocimiento de los argumentos de una de las partes legitimadas para participar en el proceso del que resulte un pronunciamiento en cuanto al fondo. Se impone, pues, para el Magistrado Sr. Xiol Ríos, una interpretación más restrictiva del concepto de cuestión notoriamente infundada.

4. Por lo que hace a supuestos de trascendencia constitucional advertidos por el Tribunal durante este cuatrimestre, merece destacarse que las SSTC 200/2014 (Sala Primera); 201/2014 (Sala Segunda), y 202/2014 (Sala Segunda), de 15 de diciembre (9), reconocen ese carácter a sendos amparos parlamentarios, en tanto que en la STC 167/20214 (Sala Segunda), de 22 de octubre, se considera que justifica un pronunciamiento de fondo el hecho de que en la demanda de amparo se cuestione la aplicación de un precepto legal sobre el que el Tribunal solo se había pronunciado en una ocasión (STC 167/2014, FJ 2).

Pero la resolución más llamativa en este terreno es el ATC 239/2014 (Sección Cuarta), de 10 de octubre, que considera como prueba «definitiva» de que no es manifiestamente inexistente la violación denunciada en un amparo el hecho de que el recurso plantee «una problemática de constitucionalidad que se encuadra a [*sic*] la suscitada en otros recursos ya admitidos a trámite, incluso en algún caso avocados a [*sic*] Pleno» (ATC 239/2014, FJ único). Ello supone que se ha abandonado definitivamente el criterio establecido en el ATC 46/2011 (Sección Cuarta), de 28 de abril (10), conforme al cual la sola admisión de un recurso de amparo no implicaba que otro idéntico tuviera trascendencia constitucional y debiera ser por ello admitido a trámite, aun cuando fuera verosímil la lesión de un derecho fundamental. Es de suponer que el recurso admitido previamente lo habrá sido por cumplir con el requisito de la trascendencia constitucional y, además, por denunciar verosímelmente la

(9) Reseñadas asimismo *infra*, pág. 293.

(10) Del que se dio cuenta en *REDC*, núm. 92, 2011, pág. 285. Dicha doctrina ya fue matizada por el ATC 137/2012 (Sección Segunda), de 2 de julio (reseñada en *REDC*, núm. 96, 2012, págs. 240-241; puede verse también la crónica publicada en *REDC*, núm. 94, 2012, pág. 291, nota 6).

lesión de un derecho. El recurso posterior idéntico podrá coincidir con aquel en lo que a la verosimilitud de la lesión se refiere, pero no ya en cuanto a la trascendencia, pues —al menos en el criterio del ATC 46/2011— esta solo es relevante para justificar un pronunciamiento del Tribunal que dé respuesta a la cuestión constitucional sobre la que interesa, objetivamente, una resolución de fondo, no para hacer posibles cuantos pronunciamientos sean necesarios al objeto de reparar cuantas lesiones concretas hayan deparado resoluciones idénticas a la impugnada en el amparo primeramente admitido. Por ello la decisión del ATC 239/2014 solo se entiende como el medio ideado por el Tribunal para evitar que, de estimarse el primero de los recursos admitidos, los supuestos idénticos cuya demanda de reparación en amparo hubiera sido inadmitida en virtud de la doctrina del ATC 46/2011 no pudieran beneficiarse de aquel pronunciamiento estimatorio por haber adquirido fuerza de cosa juzgada las resoluciones judiciales implicadas.

Si ése fuera el sentido que ha de darse al ATC 239/2014, se habría reducido notablemente la dimensión objetiva de la categoría de la trascendencia constitucional, haciéndola más sensible a la defensa subjetiva de los derechos fundamentales. No es claro, sin embargo, que sea así como haya de interpretarse el proceder del Tribunal en este caso; ni siquiera que tras esta concreta resolución exista una posición institucional de principio. De haberla, habría sido de esperar que no se hubiera formalizado mediante un Auto acordado por una Sección del Tribunal —como también fue el caso del ATC 46/2011—, sino por el propio Pleno.

5. Al margen de la cuestión de la trascendencia constitucional, los recursos de amparo tramitados o resueltos durante el período examinado han dado lugar a resoluciones en las que el Tribunal se ha ocupado de otras condiciones procesales. Por ejemplo, los AATC 258 y 263/2014, ambos de la Sala Segunda y de 22 de octubre, mediante los que se declaró la desaparición sobrevenida del objeto de sendos recursos de amparo por haberse habilitado, tras su admisión a trámite, un recurso legal susceptible de ser utilizado contra las resoluciones judiciales impugnadas en amparo. Se trataría de un supuesto de «prematuridad sobrevenida» que, por lo demás, podría poner a los demandantes en una posición arriesgada en la medida en que la Sala Segunda no especifica que para ellos el *dies a quo* del plazo de un mes establecido por el legislador para la interposición del nuevo recurso ordinario no habrá de ser el día de la publicación oficial de la reforma, sino el de la notificación de los respectivos Autos de inadmisión. Pudiera darse el caso de que, aplicada estrictamente la previsión legal, el recurso de apelación intentado por los actores fuera inadmitido por extemporáneo y, a

continuación, su demanda de amparo lo fuera por falta de agotamiento de la vía judicial.

Precisamente por lo que hace al debido agotamiento de la vía previa, la STC 140/2014 (Pleno), de 11 de septiembre (11), insiste en la jurisprudencia que no considera manifiestamente improcedente la interposición de un recurso de casación para la unificación de doctrina que haya sido inadmitido por haberse formalizado de manera defectuosa y, además, por no haberse acreditado la necesaria contradicción. En este caso, sin embargo, y a diferencia de lo sucedido en las SSTC 33/2002 (Sala Segunda), de 11 de febrero, y 61/2002 (Sala Primera), de 11 de marzo (12), el recurrente sí discutía en el recurso de amparo el acierto de la inadmisión acordada por el Tribunal Supremo, lo que supone —a pesar de que el Pleno no destaque esa circunstancia— que la convicción del actor acerca de la procedencia del recurso de casación permitía despejar cualquier ánimo dilatorio y, en consecuencia, su voluntad de prolongar indebidamente la vía judicial.

En materia de legitimación, en fin, la STC 158/2014 (Sala Segunda), de 6 de octubre (13), reitera la doctrina de la STC 98/2009 (Sala Segunda), de 27 de abril (14), que circunscribe la competencia para la defensa de los derechos de un grupo parlamentario al diputado que haya actuado en su nombre, sin extenderla a todos cuantos lo integran (15).

6. Volviendo al terreno de las cuestiones de inconstitucionalidad, es de reseñar la STC 196/2014 (Pleno), de 4 de diciembre (16), que arranca con la sorprendente afirmación de que, desestimada una cuestión de inconstitucionalidad, no es «factible, como regla general, plantear idéntica cuestión respecto de la misma norma y fundada en los mismos preceptos» [STC 196/2014, FJ 2, a)]. Parece claro que ha habido aquí un defecto de expresión por parte del Pleno, pues la regla ha sido siempre la contraria. Cosa distinta es que, iniciado el trámite de planteamiento de la cuestión y habiendo requerido el parecer de las partes sobre la posible inconstitucionalidad de varios preceptos, el órgano judicial decida finalmente no cuestionar aquel sobre el que el Tribunal Constitucional haya dictado en el ínterin una sentencia desestimatoria de su

(11) También comentada *infra*, págs. 287 a 289.

(12) Objeto de comentario en *REDC*, núm. 65, 2002, págs. 254-255.

(13) Puede verse *infra*, pág. 293.

(14) Reseñada en *REDC*, núm. 86, 2009, págs. 272-273.

(15) En el mismo sentido se pronuncia la STC 213/2014 (Pleno), de 18 de diciembre, también comentada *infra*, pág. 293.

(16) De la que también se da cuenta *infra*, págs. 284-285.

inconstitucionalidad (17). Tal era lo sucedido en el caso de la STC 196/2014; situación que puede explicarse como la simple consecuencia de que la cuestión de inconstitucionalidad sirve a la solución de las dudas del órgano judicial, que este puede considerar resueltas por una sentencia desestimatoria... o no, supuesto en el que, de acuerdo con jurisprudencia inveterada, nada le impide plantear otra cuestión.

Distinto es el supuesto de la sucesión de recursos directos, excluida por el artículo 38.2 LOTC cuando el segundo se basa en la infracción del mismo precepto constitucional que ha sido desestimada al resolverse el primero. Esa exclusión no rige, sin embargo, de acuerdo con la STC 174/2014 (Pleno), de 23 de octubre, si el primer pronunciamiento del Tribunal vino determinado por la concurrencia de circunstancias que podrían haberse modificado al tiempo de interponerse el nuevo recurso. Concretamente, en el caso, las circunstancias que en su día permitieron calificar un determinado puerto como «puerto de interés general». Obviamente, el mero cambio de circunstancias no permite la nueva impugnación de la norma recurrida sin éxito en el pasado, pero sí la del decreto legislativo en el que haya sido objeto de refundición, matizando así la STC 174/2014 la doctrina relativa a la incapacidad innovadora de esa forma normativa [STC 174/2014, FJ 2, b)] (18).

Pero, más allá de su discutible afirmación sobre la imposibilidad de reiterar una cuestión idéntica a otra ya desestimada, el interés de la STC 196/2014 radica, sobre todo, en la aplicación que en ella se hace del artículo 39.2 LOTC para delimitar el objeto del proceso constitucional. Si bien el órgano judicial hacía cuestión de la constitucionalidad material de un precepto legal, el Pleno ha entendido que, con carácter previo, y «al amparo del artículo 39.2 LOTC», debía examinarse «la competencia del legislador autonómico para regular la [...]

(17) También en el caso de la cuestión prejudicial europea la decisión sobre su planteamiento corresponde exclusivamente al Juez, según se recuerda en la STC 212/2014 (Pleno), de 18 de diciembre, reseñada *infra*, págs. 297-298.

(18) No sin alguna confusión, pues se invoca tanto la jurisprudencia relativa a la posibilidad de impugnar la norma que refunde una ley no recurrida en su día [STC 61/1997 (Pleno), de 20 de marzo], como la referida a la extensión de la nulidad de un precepto legal al decreto legislativo posterior que lo refunde [STC 196/1997 (Pleno), de 13 de noviembre, y STC 194/2000 (Pleno), de 19 de julio, reseñada en *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 223-224]. En cualquier caso, el supuesto de la STC 174/2014 vendría a sumarse al de la única hipótesis que hasta el momento se había barajado para dar sentido al artículo 38.2 LOTC, es decir, el de la reiteración de una norma cuya inconstitucionalidad se hubiera descartado en un recurso interpuesto contra una ley anterior [J. JIMÉNEZ CAMPO, «Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español», en *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, Tribunal Constitucional/CEC, Madrid, 1995, págs. 103-104].

materia» (STC 196/2014, FJ 5). Tanto más, advierte el Pleno, cuanto que, con ocasión del examen de la constitucionalidad de un precepto sustancialmente idéntico, el Tribunal había resuelto esa cuestión competencial.

El proceder del Pleno ha sido objeto de la crítica del Magistrado Sr. Ortega Álvarez, autor de un voto particular en el que, con la adhesión de otros dos Magistrados (19), se discute lo que considera «un entendimiento excesivamente amplio de la facultad prevista en el artículo 39.2 LOTC» (Voto particular, párrafo cuarto), que habría supuesto una modificación del objeto de la cuestión. A su juicio, debería haberse examinado ante todo el posible vicio de inconstitucionalidad material planteado por el órgano judicial y solo después, en su caso, en virtud del artículo 39.2 LOTC, la posible vulneración de competencias estatales. Para el Pleno, sin embargo, se imponía el examen de la cuestión competencial en la medida en que la competencia es un *prius* de la regulación material.

7. Todavía en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad, destaca también la STC 156/2014 (Pleno), de 25 de septiembre, en la que se afirma que carece de relevancia para el proceso *a quo* la posible inconstitucionalidad de un precepto por discriminación indirecta de la mujer si el recurrente en aquel proceso es un varón, pues en otro caso se realizaría un control abstracto de la norma, desconectado del litigio judicial (STC 156/2014, FJ 2). Parecer del que discrepa el Magistrado Sr. Xiol Ríos, quien pone de manifiesto la quiebra de la práctica observada de manera constante por el Tribunal en estos casos y señala que «una eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto sería determinante para el fallo del proceso cualquiera que fuera el motivo para declararla y el sexo del demandante», pues «una vez que se expulsa una norma del ordenamiento por vulnerar la prohibición de discriminación sexual indirecta, no cabe anularla solo en beneficio del grupo sexual indirectamente discriminado, sino que es una anulación de alcance general» (Voto particular, apartado 1). A su juicio, no se aviene con la jurisprudencia «mantener que todos pueden verse favorecidos por la anulación de una norma indirectamente discriminatoria [...], pero, al propio tiempo, que solo tienen legitimación para instar su anulación los miembros del grupo indirectamente discriminado» (*loc. ult. cit.*).

8. El Tribunal ha reiterado su doctrina en materia de recusación con ocasión de la intentada contra su Presidente y uno de sus Magistrados en el curso de la tramitación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presi-

(19) Sres. Ollero Tassara y Valdés Dal-Ré.

dente del Gobierno contra la Ley catalana de consultas populares no referendarias (20). Lo ha hecho en los AATC 237 y 238/2014, ambos del Pleno y de 9 de octubre, que inadmiten aquellas recusaciones por extemporáneas y, además, en cuanto al fondo, en términos similares a los contenidos en el ATC 180/2013 (Pleno), de 17 de septiembre (21), esta vez sin votos discrepantes.

Por otro lado, la admisión a trámite de aquel recurso de inconstitucionalidad fue objeto de dos demandas de amparo interpuestas por particulares que, con carácter previo, recusaban a todos los Magistrados del Tribunal Constitucional por razón de su interés personal en el caso (art. 210.10 LOPJ). La recusación ha sido inadmitida por el Pleno mediante los AATC 268 y 269/2014, ambos de 4 de noviembre, con cita de la doctrina conocida en la materia, sin que conste la inadmisión de los amparos.

En línea con la sustanciación jurisdiccional del contencioso que está en el origen del recurso interpuesto contra la Ley catalana de consultas populares, el Gobierno, al amparo de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, impugnó determinadas actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a una cierta convocatoria (22). La admisión a trámite de la impugnación —con la suspensión inherente a la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE— fue recurrida en súplica por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña. El Pleno, por ATC 292/2014, de 2 de diciembre, desestimaría la súplica después de afirmar que, como en los casos de los recursos de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencia, también en el de las impugnaciones del Título V LOTC es posible impugnar las providencias de admisión a trámite «en relación con la concurrencia de los requisitos procesales para la incoación del correspondiente proceso constitucional» [ATC 292/2014, FJ 3, *b*)]. Para el Tribunal, en el recurso de súplica solo se contenían «alegos de carácter sustantivo, sin desvirtuar en ningún momento la concurrencia de los requisitos procesales en cuya virtud [se] acordó la admisión a trámite de la impugnación» (ATC 292/2014, FJ 4), de manera que solo cabía ratificar la providencia impugnada.

(20) Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de otras formas de participación ciudadana.

(21) Reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 100, 2014, págs. 267-268.

(22) Concretamente, «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: \[...\]](http://...) y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta» (ATC 292/2014, FJ 1).

9. De nuevo el Tribunal ha declarado en el fallo de una Sentencia la *constitucionalidad* del precepto legal enjuiciado. La STC 185/2014 (Pleno), de 6 de noviembre (23), abunda así en la línea iniciada con la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril (24), contradictoria con una tradición inveterada de pronunciamientos de «no inconstitucionalidad» —los únicos que cabe esperar del Tribunal— y que ha tenido continuidad en la STC 161/2013 (Pleno), de 26 de septiembre(25), si bien con un voto discrepante que ahora no se reproduce (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La concurrencia o no de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda hacer un uso constitucionalmente legítimo de la legislación de urgencia *ex* artículo 86.1 CE ha sido una de las cuestiones abordadas, una vez más, en las SSTC 142/2014 (Pleno), de 11 de septiembre, y 183/2014 (Pleno), de 6 de noviembre.

En ambas Sentencias se reproduce la consolidada constitucional sobre aquel presupuesto habilitante, para a continuación pasar a enjuiciar, en relación con los concretos preceptos impugnados, si concurren los dos elementos que lo integran: la explicitación por el Gobierno de la existencia de una situación que pueda considerarse de extraordinaria y urgente necesidad y la necesaria relación de adecuación entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para subvenir la (SSTC 142/2014, FJ 3; 183/2014, FJ 4).

a) En relación con los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, por los que se crea y definen las funciones de la Oficina del Defensa del Consumidor en la Comisión Nacional de la Energía, el Tribunal considera en la STC 142/2014, tras reproducir y examinar la exposición de motivos del citado Real Decreto-ley y la intervención del Ministro de Industria, Comercio y Turismo en el debate de convalidación, que en este caso «[n]o hay duda [...] que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica este Real Decreto-ley es explícita y razonada y, conforme al análisis externo que nos corresponde, cabe afirmar que no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una concreta coyuntura económica que exige

(23) Comentada *infra*, págs. 301-302.

(24) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 271.

(25) Reseñada en *REDC*, núm. 100, 2014, págs. 272-273.

una rápida respuesta, como es la liberalización de los mercados energéticos (electricidad y gas)» que debía comenzar a funcionar antes del mes de julio de 2009. El hecho de que el Gobierno haya contado con un amplio plazo para la transposición del Derecho Comunitario que imponía esa liberalización, sin haberla llevado a cabo, no es óbice para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley (FFJJ 4 y 5).

El Tribunal también aprecia la necesaria relación de adecuación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las concretas medidas adoptadas para afrontarla, dado que aquella situación consistía en asegurar que el complejo tránsito de un régimen regulado a otro en gran medida liberalizado se produjera de modo efectivo, evitando la falta de información a los consumidores y facilitando, en aras del mismo objetivo, que los numerosos conflictos que eran de esperar se solventaran mediante mecanismos rápidos como el arbitraje. Por otro lado, desde la perspectiva de su estructura, las disposiciones impugnadas están dotadas de una eficacia inmediata en cuanto entraron en vigor el mismo día su publicación en el Boletín Oficial del Estado (FJ 6).

b) Respecto al artículo 8 del Real Decreto-ley 29/2012, que dispuso la inaplicación del régimen económico primado a las instalaciones eléctricas de generación de régimen especial no finalizadas con anterioridad al plazo límite establecido o con equipos no previstos en el proyecto de ejecución, el Tribunal entiende en la STC 183/2014, tras examinar las razones expresadas en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, que tales razones revisten las características de una situación de extraordinaria y urgente necesidad justificadora de la actuación normativa de urgencia, «derivada de la necesidad de, en un contexto de aumento del déficit tarifario, atemperar, en la medida en que implica un desajuste entre ingresos y costes, el ritmo de crecimiento de las energías renovables en atención a ese déficit, que afectaba a la sostenibilidad económica del conjunto del sistema eléctrico».

La medida controvertida también guarda la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida por el Gobierno, pues, a juicio del Tribunal, «una norma que tiene por objeto asegurar la concordancia entre el régimen retributivo y las características de la instalación puede contribuir a la adecuada aplicación de dicho régimen económico primado y, por extensión, facilitar la sostenibilidad económica del sistema eléctrico» (FJ 5).

c) Y, en fin, por lo que se refiere a los apartados impugnados del artículo 1, que sustituyen el índice del IPC por el IPC a impuestos constantes sin alimentos elaborados ni productos energéticos para la actualización de las retribuciones de las actividades del sistema eléctrico, y a los artículos 2, 3 y disposición adicional única del Real Decreto-ley 2/2013, que modifican deter-

minados aspectos del modelo retributivo de las energías renovables, el Tribunal estima, tras analizar las razones expuestas en la exposición de motivos del Real Decreto-ley y las aducidas por el Ministro de Energía, Turismo y Comercio en el debate de convalidación, que «la situación a la que debían hacer frente las medidas aquí impugnadas era la desviación de los costes del sistema eléctrico provocado por diversos factores (sobrecoste de las primas del régimen especial, consignación de costes de los sistemas eléctricos extrapeninsulares e incremento del déficit por descenso de la demanda de electricidad) [...] cuya conjunción había llevado a incurrir en un déficit mayor al previsto inicialmente por el Gobierno», lo que constituye una situación «susceptible de ser abordada mediante la legislación de urgencia». Asimismo, es evidente —se concluye en la Sentencia— que las medidas propuestas, «en cuanto persiguen un ajuste de los costes en el sector eléctrico, guardan la necesaria conexión entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para hacerle frente» (FJ 6).

2. Sobre el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), en relación con el derecho a la objeción de conciencia (art. 16 CE), y en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) versaron, respectivamente las SSTC 151/2014 (Pleno), de 25 de septiembre, y 215/2014 (Pleno), de 18 de diciembre.

a) En la STC 151/2014 el Tribunal concluye que la creación por la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, de un registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, con la finalidad de que la Administración autonómica conozca, a efectos organizativos y para una adecuada gestión de la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo, los profesionales que en ejercicio de su derecho a la objeción de conciencia rechazan realizar tal práctica, no está sometida a la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, en cuanto su existencia no implica *per se* un límite al ejercicio del referido derecho fundamental [art. 16 CE (FJ 5)] (26).

b) Del alcance de la reserva de ley orgánica en materia de estabilidad presupuestaria *ex* artículo 135 CE se ocupó, entre otros extremos, la STC

(26) A la Sentencia formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Ollero Tassara, para quien, en síntesis, y por las razones que en el voto se exponen más detenidamente, la creación del registro cuestionado no supera el juicio de proporcionalidad constitucional exigible sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad perseguida, por lo que concluye que supone un sacrificio injustificado del derecho fundamental a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios del sistema público de salud navarro, dado el efecto desalentador del ejercicio del derecho que supone su creación.

215/2014, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Llama la atención la referencia que se efectúa en orden a la delimitación del alcance material de la reserva de ley orgánica a la cesión de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles a la Unión Europea, como consecuencia de la adhesión a esta del Reino de España al amparo del artículo 93 CE, y a las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional [FJ 3, *a*)]. En este punto, la Sentencia adolece de falta de claridad en la explicación del juego o papel que corresponde o pudiera corresponder desempeñar a aquella cesión o estas relaciones en la delimitación del ámbito material de la reserva de ley orgánica y, en concreto, de la establecida en el artículo 135 CE. Pudiera desprenderse del modo de argumentar, aunque ciertamente en momento alguno se realiza una afirmación de tal tipo, que el Derecho Comunitario, en aquellas competencias y atribuciones cedidas *ex* artículo 93 CE a la Unión, pudiera contribuir a cubrir o complementar la reserva de ley orgánica. Parece, sin embargo, indudable que la delimitación del ámbito material de las distintas fuentes y, en particular, de la reserva de ley orgánica, que ahora nos ocupa, es una mera cuestión de Derecho interno, en la que ninguna incidencia presenta o, al menos presentaba hasta ahora, aquella cesión de competencias o atribuciones, que puede incidir e incide, en efecto, en el contenido de la regulación de una concreta materia, pero no en la determinación y alcance de la fuente a la que internamente corresponde llevarla a cabo. Si así fueran las cosas, en la delimitación material de la reserva de ley orgánica, esto es, en la determinación de qué es lo que ha de regular este tipo de fuente respecto a una determinada materia a ella reservada, no parece que pueda desempeñar papel alguno la cesión de competencias a la Unión Europea ni el Derecho Comunitario. De ahí que resulte cuanto menos llamativo las consideraciones que en la Sentencia se efectúan sobre la cesión de competencias y atribuciones a la Unión Europea y las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho nacional como elemento a tener presente en la delimitación material del alcance de la reserva de ley orgánica.

En la Sentencia se desestiman todos los motivos impugnatorios fundados en la vulneración de la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE, sustentados fundamentalmente en la deslegalización de algunos de los mandatos del citado precepto constitucional.

b.1) Así, el Tribunal considera que la reserva de ley orgánica del artículo 135.5 CE para regular la participación de los órganos de coordinación

institucional entre las Administraciones Públicas en materia fiscal y financiera se satisface con las diversas previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2012 referidas a la audiencia, facultades y participación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en el establecimiento y cumplimiento de los objetivos de estabilidad, en tanto que órgano de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Con base en esta argumentación se rechaza la inconstitucionalidad de los artículos 10.2 y 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 [FFJJ 3, b), y 6 b)].

b.2) De otra parte, el Tribunal entiende que la remisión contenida en el artículo 11.6 a la «metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria» para «el cálculo del déficit estructural», completada con las previsiones del artículo 11.2, contiene los elementos esenciales integradores de la reserva de ley orgánica *ex* artículo 135.5 CE [FJ 3, c)].

b.3) También se desestima la impugnación del artículo 16, que autoriza al Gobierno a fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre la propuesta efectuada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pues el precepto, frente a lo sostenido por el recurrente, establece criterios para la determinación del déficit y de la deuda pública individual de cada Comunidad Autónoma que satisfacen la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE [FJ 3, e)].

b.4) Forma parte también de la reserva de ley orgánica del artículo 135 CE la atribución al Consejo de Ministros de las competencias para declarar la concreta responsabilidad individual de las Administraciones Públicas derivada del incumplimiento de las normas del Derecho de la Unión Europea (disposición adicional segunda), dado que el citado precepto constitucional reserva a una ley orgánica la regulación de «la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria», lo que «incluye el reparto de responsabilidades entre las diferentes Administraciones Públicas, tanto por el incumplimiento de los mandatos constitucionales, como por el desconocimiento de los límites señalados en el Derecho de la Unión» [FJ 9, c)].

b.5) Por el contrario, la determinación de la regla de gasto (art. 12.3) y la fijación o no de un marco de referencia al que haya de sujetarse el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la concesión de subvenciones o suscripción de convenios por parte de la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o de la regla de

gasto (art. 20.3) no son materias reservadas *ex* artículo 135 CE a la ley orgánica [FFJJ, 3, *d*) y 5, *a*)] (27).

3. Las leyes de presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas constituyeron objeto de tres de las Sentencias dictadas durante este cuatrimestre.

a) Sobre los límites materiales a la ley de presupuestos del Estado se ha pronunciado una vez más el Tribunal Constitucional, con ocasión, en este caso, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2011, que resolvió la STC 152/2014 (Pleno), de 25 de septiembre.

a.1) En relación con la disposición adicional decimoquinta, que modifica el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la ejecución del déficit público, arbitrando la posibilidad de que algunas corporaciones locales, cumplidos los requisitos establecidos en la disposición impugnada, puedan concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, el Tribunal entiende que afecta a una de las fuentes de ingresos de las entidades locales (financiación para sus inversiones recurriendo al endeudamiento a largo plazo para el ejercicio de 2011) y, en consecuencia, que presenta una «conexión directa con la materia presupuestaria», sin acometer una regulación íntegra del régimen jurídico de este tipo de endeudamiento local [FJ 4, *a*)].

a.2) También desestima el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra la disposición adicional vigesimosexta, que prohíbe para el ejercicio de 2011 la creación de agencias estatales previstas en la Ley 28/2006, de 18 de julio, con las excepciones recogidas en la propia disposición, pues «las medidas directamente dirigidas a la reducción del déficit y del endeudamiento pueden encontrar cabida en el contenido eventual de una ley de presupuestos, en la medida en

(27) Formularon voto particular discrepante a la Sentencia los Magistrados Sres. Asua Batarrita, Ortega Álvarez, Roca Trías, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos. Por lo que a este apartado de la crónica interesa, los Magistrados firmantes del voto particular sostienen, en síntesis, que la Sentencia entra en «palmaria contradicción con la doctrina constitucional sobre el significado y el alcance de la reserva de ley orgánica», aceptándose en ella «por primera vez [...] la remisión en blanco o la nuda deslegalización, como técnicas constitucionalmente admisibles en el ámbito de dicha reserva». «Estamos, pues —continúa el voto particular—, ante una cuestión nuclear cuyo sacrificio socava el propio sistema de fuentes ideado por la Constitución, y que sienta un precedente que no puede sino tildarse de pernicioso y preocupante». A su juicio, los artículos 11.6, 16 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012 vulneran, por las razones que detalladamente se exponen en el voto en relación con cada precepto, la reserva de ley orgánica del artículo 135.5 CE.

que contribuyen a su más eficaz ejecución y, en general, a secundar la política económica del Gobierno» [FJ 6, a)].

a.3) A igual resultado se llega en la Sentencia en relación con la disposición adicional quincuagésimo séptima sobre la declaración de interés general a efectos expropiatorios de determinadas obras de infraestructura, que encuentra acomodo en la ley de presupuestos en aplicación de la doctrina de la STC 180/2000 (Pleno), de 29 de junio [FJ 5, c)] (28), pues aquella declaración está referida a proyectos de obra financiados con cargo a los créditos de inversión del propio presupuesto, existiendo, por tanto, una directa relación entre dicha declaración y estos créditos de inversión, cuya eficacia y aplicación podría verse enervada de no haberse producido la misma [FJ 6, b)].

a.4) Tampoco resulta cuestionable para el Tribunal la inclusión en la ley de presupuestos de una disposición referida a los requisitos de inscripción de las empresas navieras y de los buques (disposición adicional segunda que añade sendos párrafos a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante), pues presenta una conexión directa con el régimen de beneficios fiscales aplicables a los buques de titularidad o posesión pública con funciones análogas al «propósito mercantil», lo que garantiza un nexo directo con los ingresos y los gastos [FJ 6, d)].

a.5) Distinta valoración ha merecido la disposición final octava, que modifica diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, referidos a los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, a los gastos subvencionables y al procedimiento de control financiero. El Tribunal estima que existe una vinculación directa entre los preceptos relativos a los gastos subvencionales y su control financiero y la adecuada gestión de una parte de gasto público, de modo que aquellos preceptos pueden formar parte del contenido eventual admisible de una ley de presupuestos [FJ 6, e)].

Conexión que, sin embargo, considera insuficiente en relación con la modificación del precepto relativo a los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, pues se trata de una regulación sustantiva que afecta directamente a las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos que pretenden acceder a las subvenciones [FJ 6, e)].

a.6) Tampoco encuentra acomodo en la ley de presupuestos la disposición adicional cuadragésima, que reordena la actividad de Loterías y Apuestas del

(28) Cfr. la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2000, *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 227-228.

Estado y crea la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda y regula su régimen jurídico, referido, entre otros extremos, a su personal, al ejercicio de las competencias administrativas que pudieran corresponder a dicha Sociedad en relación con los puntos de venta de la red comercial de la extinta entidad Loterías y Apuestas del Estado, la redistribución de las funciones reguladoras del mercado del juego a nivel estatal, la asunción de obligaciones de abono a las asignaciones financieras a favor de la ONCE y la distribución de la recaudación y premios de las apuestas deportivas del Estado. Para el Tribunal, la disposición impugnada aborda el régimen de gestión de los juegos de titularidad estatal, desbordando el ámbito de la ley de presupuestos, que no es «un vehículo constitucionalmente adecuado para acometer una reforma que afecta, entre otros aspectos, al estatuto de los funcionarios en activo destinados en la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado». Se trata, en definitiva, de «una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público estatal» y «[a]unque no es descartable que el nuevo modelo de gestión pueda llegar a tener alguna incidencia sobre los ingresos y gastos públicos [...], la conexión con el contenido presupuestario no se demuestra tampoco inmediata» [FJ 6, *d*].

a.7) Finalmente, excede también del contenido posible de la ley de presupuestos la disposición adicional undécima, que modifica el apartado 2 del artículo 56 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, precepto relativo a los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación. Con invocación de la doctrina de la STC 9/2013 (Sala Primera), de 28 de enero (29), el Tribunal considera que la regulación cuestionada puede fácilmente adscribirse a la materia de función pública, no apreciándose en este caso una relación directa de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto [FJ 6, *f*].

b) La STC 164/2014 (Pleno), de 7 de octubre (30), con base en una precedente doctrina constitucional (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 7; 137/2003, de 3 de julio, FJ 9; 164/2013, de 26 de septiembre, FJ 4), declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, por haberse omitido en su aprobación el trámite del informe o audiencia previa al Parlamento de la Comunidad Autónoma, al modificar una materia —subven-

(29) Cfr. la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2013, *REDC*, núm. 98, 2013, págs. 278-280.

(30) Comentada *infra*, pág. 285.

ciones al transporte marítimo y aéreo para residentes— que forma parte del régimen económico y fiscal de las Islas Canarias (FJ 3).

c) En relación con las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, la STC 215/2014 (Pleno), de 18 de diciembre, desestima la impugnación de la disposición adicional tercera, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, en la que se prevé, como consecuencia de la suspensión de la vigencia de una ley de presupuestos de una Comunidad Autónoma recurrida por el Presidente del Gobierno con invocación del artículo 161.2 CE, la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior «hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada».

Con base en las previsiones relativas a la prórroga del presupuesto en vigor en caso de que el proyecto de ley de presupuestos no se apruebe antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, el Tribunal considera que la disposición impugnada «viene a precisar la aplicación de la prórroga presupuestaria a la situación de suspensión de la vigencia de la ley de presupuestos, la cual, por sus efectos, es equiparable a la de la falta de aprobación a que se refieren los artículos 134.4 CE, 21.2 LOFCA y 61.1.b) EACan», con fundamento, de un lado, en el artículo 156.1 CE, que condiciona el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al principio de coordinación con la Hacienda Estatal, y, de otro, en la competencia estatal sobre la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) [FJ 10] (31).

4. El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en su vertiente de protección de la confianza legítima de los ciudadanos, ha operado como canon de control en la ya reseñada STC 183/2014 (Pleno), de 6 de noviembre, en relación con la impugnación de los artículos 4, 5 y 8 del Real Decreto-ley 15/2012, de 27 de diciembre, que regulan, respectivamente, el hecho imponible, los sujetos

(31) A la Sentencia formularon voto particular discrepante en relación, entre otros, con este pronunciamiento los Magistrados Sres. Asua Batarrita, Ortega Álvarez, Roca Trías, Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos, para quienes la suspensión de la vigencia de la ley de presupuestos de una Comunidad Autónoma como consecuencia de la invocación del artículo 161.2 CE, pese a las graves consecuencias que puede suponer para los intereses de la Comunidad Autónoma, «no habilita al Estado para, en una suerte de potestad de tutela, reemplazar a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, determinando cuál debe de ser la solución a adoptar, que, por su directa conexión con la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, ha de quedar en manos de aquella».

pasivos y el tipo de gravamen del impuesto sobre el valor de producción de la energía eléctrica.

Para el Tribunal la configuración que hacen los preceptos recurridos del tributo en cuestión «responde a una opción del legislador, que, respetando los principios constitucionales, cuenta con un amplio margen para el establecimiento y configuración del tributo», que no puede verse constreñido por la exigencia de una diferenciación entre productores de energía eléctrica, según utilicen o no fuentes de energía renovable, que no resulta constitucionalmente obligada, ni tampoco por las expectativas del mantenimiento del régimen fiscal preexistente, lo que abocaría a la petrificación del ordenamiento. El principio de seguridad jurídica, en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede —concluye— dar lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento (FJ 3).

5. La conculcación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también fue denunciada por los Senadores que interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que reduce el número de Diputados de las Cortes de esta Comunidad Autónoma, pasando a estar integradas por un mínimo de 25 y un máximo de 35 Diputados, frente a la anterior composición de un mínimo de 47 a un máximo de 59 representantes.

El Tribunal rechaza en la STC 197/2014 (Pleno), de 4 de diciembre (32), la tacha de inconstitucionalidad dirigida al precepto impugnado con base en la vulneración del principio de seguridad jurídica, pues no sería imputable a la norma estatutaria la falta de una ley que desarrollase sus previsiones antes del próximo proceso electoral, sino que tal eventualidad sería exclusivamente achacable, en su caso, al legislador autonómico, sin que ningún precepto constitucional imponga al legislador estatutario la incorporación de un régimen transitorio. De otra parte, el tiempo transcurrido entre la última reforma del sistema electoral y la aprobación de la reforma estatutaria recurrida es una cuestión de mera oportunidad o pertinencia legislativa que no compete enjuiciar al Tribunal, al que tampoco le corresponde pronunciarse sobre si los cambios legislativos son o no necesarios o excesivos, «calificaciones que solo podrían expresarse desde una perspectiva política que, claro está, no es la nuestra» (FJ 4).

6. El principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) también operó como canon de control en varias

(32) Comentada *infra*, págs. 285-286.

de las Sentencias dictadas por el Tribunal en el cuatrimestre del que da cuenta esta crónica.

a) Así, en al STC 152/2014 (Pleno), de 25 de septiembre, el Tribunal desestima la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 2011, que modifica el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, permitiendo a las entidades locales que cumplan determinados requisitos concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones. La diferencia de acceso al endeudamiento entre unos y otros entes locales —se afirma en la Sentencia—, según cumplan o no los requisitos legalmente establecidos, «no se caprichosa ni aleatoria; se basa en un criterio objetivo y claro, previamente definido por la norma, que obedece a la finalidad de que el endeudamiento sea económicamente sostenible, en coherencia con el obligado cumplimiento por el Reino de España de los objetivos de consolidación fiscal (o estabilidad presupuestaria) [...], consagrados en la actualidad en el vigente artículo 135 CE» [FJ 4, *b*].

b) En al STC 155/2014 (Pleno), de 25 de septiembre, el Tribunal descarta que incurra en arbitrariedad el artículo 6.2.c) de la Ley electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, que introduce como nueva causa de incompatibilidad la condición de diputado autonómico con las de alcalde, presidente de Diputación Provincial y de Mancomunidad de municipios andaluces.

Después de desestimar que el precepto recurrido vulnerase el principio de igualdad, al no haberse aportado un término adecuado de comparación (FFJJ 4 y 5), el Tribunal, en relación con la denunciada infracción del artículo 9.3 CE, estima que la nueva causa de incompatibilidad introducida en la legislación electoral andaluza, aplicable a los procesos electorales posteriores a su entrada en vigor, «no es que no carezca de justificación por parte del propio legislador, sino que [...] trae razón de una serie de previos acuerdos y resoluciones parlamentarias en los que ya se proponía la modificación de las incompatibilidades en el sentido que se ha recogido en la norma», aduciendo la transparencia y cercanía de las instituciones a la ciudadanía y la necesidad de una plena dedicación de los parlamentarios a su representantes, justificación que no es ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias (FJ 6).

c) Y, en fin, en la vulneración del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad fundó el Gobierno de Canarias la impugnación de los artículos 19 y 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, desestimada en la STC 215/2014 (Pleno), de 18 de diciembre.

El Tribunal rechaza que el primero de los citados preceptos, que prevé la advertencia motivada del Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a la Administración que incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla general de gasto, carezca de una explicación racional, «pues responde al objetivo de estabilidad presupuestaria», así como que las consecuencias que se anudan a la insuficiencia de las medidas adoptadas para corregir la situación de riesgo advertida estén desprovistas de fundamento, ya que la normativa de estabilidad presupuestaria «impone a todas las Administraciones Públicas la realización de una política presupuestaria «en un marco de estabilidad presupuestaria», tanto en la elaboración y aprobación de los presupuestos, como en su ejecución (arts. 135.1 CE y 3.1 de la LO 2/2012), sin posibilidad de incurrir, en principio, en déficit estructural a partir del 2020», previsiones que encuentran su origen en el artículo 126 TFUE que obliga a los Estados miembros a evitar «déficits públicos excesivos» (apartado 1), en los términos fijados en el «Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo» (apartado 2), anejo al citado tratado» [FJ 4, c)].

En relación con el artículo 24.3, el Tribunal afirma que la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25, a las que se refiere el precepto recurrido, no son fruto de los informes de seguimiento elaborados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sino que derivan, «exclusivamente, de la persistente desviación por parte de una Comunidad Autónoma de los objetivos del déficit, de deuda pública o de la regla de gasto», limitándose aquellos informes a constatar la desviación sobre la base de la información aportada por la Comunidad Autónoma incumplidora. Y, de darse el supuesto de hecho previsto en la norma, la aplicación de dichas medidas coercitivas «va dirigida a conseguir la integración de la diversidad de las partes en el conjunto unitario dentro de una política común [...], pues el incumplimiento individual puede provocar el colectivo, tanto frente a exigencias de estabilidad que proclama el artículo 135 de nuestro texto constitucional como ante las obligaciones asumidas en la materia por España como Estado miembro de la Unión Europea». Con base en ambos razonamientos, el Tribunal concluye que no es posible apreciar que el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012 sea contrario a las prohibición de arbitrariedad del artículo 9.3 CE [FJ 6, a)] (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. No hay revoluciones doctrinales en la treintena de sentencias que deciden litigios sobre el mapa de distribución competencial. Dejando a un lado las sentencias que siguen el pie de lo decidido en casos recientes (33), las que aplican la doctrina conocida a los litigios crónicos (subvenciones)(34), las que continúan la larga saga —siempre muy discutida— de la disputa competencial a propósito de distintos aspectos de la regulación de la formación profesional (35), las cuestiones doctrinales que pueden tener más interés se refieren a la evolución y matices que se están incorporando en la interpretación constitucional del alcance de los títulos competencias estatales con mayor potencial de intervención, particularmente, los de las reglas del 149.1.1 y 149.1.13 CE. Por otra parte, a la vista de los votos discrepantes de los últimos tiempos, puede hablarse de un debate en el seno del Tribunal, en cuanto a la tendencia que algunos Magistrados advierten de interpretación extensiva de las competencias de ejecución el Estado [así se reconoce abiertamente, por ejemplo, en el voto particular que acompaña a la STC (Pleno) 161/2014, de 17 de noviembre].

2. En relación con la aplicación e interpretación del artículo 149.1.1 CE, hay tres sentencias en las que puede tener interés detenerse, porque en ellas están presentes las diversas perspectivas desde las que puede actuar esta regla. La STC (Pleno) 170/2014, de 23 de octubre, ha resuelto el recurso que planteó

(33) En relación con la regulación por normas autonómicas de la colegiación de los empleados públicos la STC 150/2014 (Sala Primera), de 22 de septiembre, se remite a lo resuelto en la STC 3/2013. A propósito del cambio de uso forestal y las competencias de medio ambiente, la STC 162/2014 (Pleno), de 7 de octubre, vuelve sobre la STC 97/2013. En relación con el trámite de audiencia previa a la Comunidad previsto en el Estatuto de Canarias y la aprobación por el Estado de normas que afectan al régimen especial canario y no cumplen con el trámite, la STC 164/2014 (Pleno), de 7 de octubre, remite a la STC 164/2013. La constitucionalidad del sistema de financiación autonómica es el asunto de las SSTC 163/2014 (Pleno), de 7 de octubre, y 184/2014 (Pleno), de 6 de noviembre, que remiten a las previas SSTC 76/2014 y 101/2013, respectivamente. De la dispensa de titulación para la promoción interna de policías se había ocupado la STC 2/2012 y a ella remite la STC 189/2014 (Sala Segunda), de 17 de noviembre. La prohibición autonómica del «fracking» es la cuestión de la STC 208/2014 (Sala Segunda), de 15 de noviembre, que se refiere para todo a la STC 106/2014.

(34) STC 144/2014 (Sala Segunda), de 22 de septiembre.

(35) SSTC 143/2014 (Sala Segunda), de 22 de septiembre; 176/2014 (Sala Primera), de 3 de noviembre, y 198/2014 (Sala Primera), de 15 de diciembre. Todas remiten a la reciente STC 88/2014 (Sala Segunda), de 9 de junio, reseñada en la crónica precedente, *REDC*, núm. 102, 2014, pág. 276, y se acompañan de voto particular.

el Gobierno catalán contra varios artículos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. La Sentencia llega con la norma ya en vigor, transcurrida la inusitada *vacatio* de cinco años que dispuso el legislador y una vez dictado el Reglamento de desarrollo (RD 775/2011, de 3 de junio), impugnado asimismo por el Gobierno de la Generalitat en un conflicto resuelto también en este período mediante STC 193/2014 (Pleno), de 20 de noviembre. La disputa competencial en estos litigios está conectada con la principal novedad que la Ley introduce, que consiste, como es conocido, en la nueva exigencia de una capacitación profesional específica para quienes quieran ejercer la profesión de Abogado o Procurador. El título académico sigue siendo preceptivo, pero ya no habilita por sí mismo para el ejercicio de estas profesiones, que requieren, en los términos de la Ley, la superación de una formación especializada adicional debidamente acreditada. Queda marcada de esta forma para este supuesto la distinción entre título académico y título profesional, a los que se refiere el artículo 149.1.30.^a CE. El aspecto central de la controversia es si el Estado, que indudablemente tiene la función normativa en relación con «la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales», cuenta además con competencias de ejecución, teniendo en cuenta que en las SSTC 111/2012 y 214/2012, el Tribunal indicó que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias ejecutivas en esta materia.

La Sentencia va a examinar la asunción de competencias de ejecución por parte del Estado en cada una de las fases del proceso formativo que concluye con la expedición de los títulos profesionales de Abogado y Procurador (acreditación de los cursos de formación a realizar, contenidos de la evaluación de la aptitud profesional, convocatoria y composición de las comisiones evaluadoras, expedición del título). Solo la última de estas actividades, la que se refiere al acto formal y reglado de la expedición del título, se considera una competencia desbordante, que invade la asumida por la Comunidad Autónoma, en la medida en que, según advierte el Tribunal, aquí no está en juego la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español. A este punto se limita la declaración de inconstitucionalidad, que volviendo a una vieja fórmula para los fallos, indica que no procede la declaración de nulidad del precepto estatal inconstitucional, que podrá ser aplicado en las Comunidades que no han asumido competencias de ejecución en materia de expedición de títulos profesionales. Efectivamente, la clave del Tribunal para resolver ha sido la asociación que establece entre 149.1.30 y 149.1.1 CE, la garantía de libertad de circulación y establecimiento y libre prestación de servicios en los términos del artículo 139 CE y el principio de colegiación única (art. 36 CE). No es la primera vez que el

Tribunal justifica con el artículo 149.1.1 CE la retención por el Estado de una competencia (o aspectos de una competencia), en este caso de ejecución, que incide sobre derechos, apelando al fin de asegurar la uniformidad o la igualdad. Y es esta instrumentalización de la regla del 149.1.1 CE la que critica el voto particular discrepante formulado por el ponente de la Sentencia, Magistrado Sr. Xiol Ríos, al que se adhieren otros cuatro Magistrados. La posterior Sentencia 193/2014, que desestima íntegramente la impugnación del Reglamento de desarrollo de la Ley, remite en todo a lo resuelto en la STC 170/2014, y va acompañada de un voto particular en idéntico sentido al formulado en esta.

3. La garantía de la igualdad, en los términos de los artículos 139.1 CE y 149.1.1 CE, vuelve a ser un aspecto central en el recurso que resuelve la interesante STC 151/2014 (Pleno), de 25 de septiembre, en la que el Tribunal se ha pronunciado sobre la Ley foral 16/2010 que crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo. El Tribunal concluye que la creación de un registro autonómico de profesionales con la finalidad de que la Administración autonómica conozca, a efectos organizativos y para una adecuada gestión de la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo, quiénes en ejercicio de la objeción de conciencia rechazan realizar esta práctica, frente a lo sostenido por los recurrentes, no vulnera la reserva de ley orgánica, no invade las bases estatales en materia de sanidad, no afecta a las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y su existencia ni implica una limitación al ejercicio de la objeción de conciencia recogido en el artículo 19.2 de la LO 2/2010, ni supone un sacrificio desproporcionado e injustificado de los derechos a la libertad ideológica e intimidad. El fallo es parcialmente estimatorio al estimar el Tribunal que uno de los preceptos de la ley no garantiza de modo suficiente el derecho de protección de datos y está seguido del voto particular del Magistrado Sr. Ollero Tassara que concurre en la estimación pero discrepa de su carácter limitado, pues a diferencia de la mayoría entiende que la ley conculca derechos y tiene un efecto desalentador sobre los potenciales objetores.

4. En la STC 141/2014 (Pleno), de 11 de septiembre, resolutoria de seis recursos de inconstitucionalidad acumulados dirigidos contra diversos preceptos de la Ley 8/2007, del Suelo, y del texto refundido posteriormente aprobado por RD Legislativo 2/2008, es reconocible el entendimiento más clásico del artículo 149.1.1 CE, desarrollado en la crucial STC 61/1997 en relación con el derecho de propiedad. Afirmar el Tribunal en el FJ 7 que «[n]o existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares. Esta facultad no constituye

un elemento integrante del contenido esencial de los derechos de propiedad y de libre empresa que garantiza nuestra Constitución; y las condiciones básicas que se consideran necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad establecidas por el legislador estatal son, por otra parte, coherentes con la configuración de este derecho por el que ha optado dentro de su ámbito de libre decisión. Cuestión distinta es que ello no coincida con la concepción del mismo preferida por los diputados recurrentes; pero la constatación de meras divergencias entre diversas opciones de política legislativa no es un argumento del que pueda inferirse la inconstitucionalidad de un precepto legal». Tras examinar la amplísima impugnación el Tribunal concluye con la declaración de inconstitucionalidad de una parte de dos preceptos. Los dos votos particulares que siguen, suscritos por cuatro Magistrados no cuestionan el entendimiento de las cláusula del artículo 149.1.1 CE, sino el básico respaldo de la Sentencia al modo de cálculo o estimación del valor de las expropiaciones por el legislador.

5. En esta misma Sentencia 141/2014 se plantea una cuestión de procedimiento que es recurrente y que aún no tiene una respuesta completamente satisfactoria. Me refiero a la persistente cuestión de los efectos procesales de la modificación legislativa de los preceptos objeto de recurso de inconstitucionalidad. Efectivamente, el Tribunal se ha referido a una variedad de aspectos que deben ser atendidos antes de responder a la cuestión que no se puede determinar, según indica, de una vez y en abstracto (36). En concreto, este caso plantea la cuestión de la ley que es sustituida por otra que reproduce sus artículos, que no es impugnada por los mismos actores que la primera. La pregunta que inmediatamente se plantea es si la declaración de inconstitucionalidad puede alcanzar a la misma norma inserta en otra ley no impugnada. Este es un caso especial, ya que la ley que sucede a la derogada es un texto refundido, pero el modo en que el Tribunal plantea y contesta la cuestión deja abiertos varios interrogantes.

En este mismo plano de las cuestiones de procedimiento en relación con litigios que implican cuestiones competenciales, tiene interés detenerse en la STC 196/2014 (Pleno), de 4 de diciembre (37), en la que el Tribunal, haciendo uso de la habilitación que contiene el artículo 39.2 LOTC, procedió a «reformular» como cuestión competencial la cuestión de inconstitucionalidad elevada por el juez con fundamento distinto (vulneración del art. 9.3 CE), con el resul-

(36) Sobre los detalles de esta doctrina, E. DESDENTADO y H. LOSADA, «El problema de la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial», *REDC*, núm. 102, 2014, págs. 317-352.

(37) Reseñada *supra*, págs. 265 a 267.

tado de dejar imprejuzgada la duda planteada por el juez, según critican los tres magistrados que firman el voto concurrente.

Y también en relación con estas cuestiones de procedimiento se puede llamar la atención sobre la STC 164/2014 (Pleno), de 7 de octubre (38), que siguiendo la pauta de la STC 164/2013, reitera la novedosa práctica de diferir el efecto de la nulidad fijando al tiempo un plazo de un año para que se proceda a la sustitución de la norma declarada inconstitucional (por haber incurrido en un vicio de procedimiento determinante de la inconstitucionalidad). No es la única modulación que se incorpora al fallo, que realiza precisiones sobre el ámbito de aplicación subsistente (*Marian Ahumada Ruiz*).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. La STC 197/2014 (Pleno), de 4 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Senadores contra el artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma (39) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que reduce el número de Diputados de las Cortes de esta Comunidad Autónoma, pasando a estar integradas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35, frente a la anterior composición de 47 a 59 representantes, aborda, una vez más, la exigencia constitucional de proporcionalidad de los sistemas electorales autonómicos *ex* artículo 152.1 CE.

La exigencia de un sistema de representación proporcional que el citado precepto prescribe para las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se proyecta, como ya hubiera declarado el Tribunal, «sobre todos los Estatutos de Autonomía que doten a la Comunidad respectiva de una asamblea legislativa, y sobre las legislaciones electorales que los desarrollen, y no solo, por tanto, sobre los Estatutos que fueron aprobados por el procedimiento del artículo 151 CE» (FJ 6). Sentada la extensión de la exigencia constitucional del artículo 152.1 CE, y admitido como punto de partida, tal y como sostenían los recurrentes, que una reducción en el número de componentes de la Cámara legislativa no favorece, más bien al contrario, una mayor proporcionalidad del sistema electoral, se recuerda en la Sentencia, con cita, entre otras de las SSTC 40/1981, de 18 de diciembre (FJ 2); 75/1985, de 21 de junio (FJ 5), y 19/2011, de 3 de marzo (FJ 3), que las exigencias constitucionales y

(38) Sobre la que también puede verse *supra*, págs. 276-277.

(39) Ya comentada *supra*, pág. 278.

estatutarias de proporcionalidad no pueden interpretarse como un imperativo u obligación de resultados, sino, con carácter más limitado, «como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de proporcionalidad misma», debiendo verse «como un imperativo de tendencia que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito». En concreto, por lo que se refiere a la configuración por el legislador del sistema electoral de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, la exigencia de proporcionalidad se cifra sobre todo en dos mandatos de alcance negativo: en la prohibición de la aplicación pura y simple de un sistema mayoritario o de mínima corrección, lo que conlleva la necesaria conformación «de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños»; y en la interdicción de desfigurar la «esencia» de la proporcionalidad mediante límites directos a la misma (barreras electorales o cláusulas de exclusión) que resulten desmedidos o desorbitados. Si no fueran transgredidos los referidos límites o prohibiciones, este Tribunal no puede «erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas», so pena de ocupar el papel que corresponde al legislador.

La aplicación de la doctrina expuesta lleva al Tribunal a desestimar que se pueda imputar al precepto recurrido la infracción de la exigencia constitucional de proporcionalidad del artículo 152.1 CE «por el mero hecho de que haya aminorado la composición de las Cortes y abocado, con ello, a la reducción de la magnitud de las circunscripciones», pues el artículo 10.2 EAC-M sigue exigiendo «“un sistema de representación proporcional” y el grado, incierto hoy, en el que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultados de lo dispuesto en la Ley Orgánica, o de la legislación que la desarrolle, no es algo que [...] pueda ser enjuiciado en este proceso constitucional», siendo su impugnación meramente preventiva al estar basada «en proyecciones o anticipaciones hipotéticas sobre su ulterior desarrollo legal y acerca de los resultados a que pudiera dar lugar tal desarrollo normativo» (FFJJ 6 y 7) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

Pocas novedades pueden destacarse durante el período que abarca esta crónica sobre la doctrina constitucional en materia de derechos fundamentales.

Quizá el pronunciamiento más novedoso sea el contenido en la STC 145/2014 (Sala Segunda), de 22 de septiembre, sobre la censura de las escuchas y grabaciones realizadas en sede policial de las conversaciones de los detenidos. A continuación se exponen las Sentencias que se consideran más interesantes.

1. A vueltas con la contratación de los profesores de religión en colegios públicos, en la STC 140/2014 (Pleno), de 11 de septiembre (40), la demandante impugnaba la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, y la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, a las que imputaba la vulneración de diversos derechos fundamentales, pero, especialmente, la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE). En síntesis, la recurrente consideraba que, tal y como inicialmente fue apreciado por la Sentencia del Juzgado de lo Social, su no contratación por el Ministerio de Educación y Cultura para prestar servicios como profesora de religión y moral católica en el curso 2002/2003 —a diferencia de lo que había ocurrido en años precedentes— constituía un despido por motivos extraprofesionales y vinculados al ejercicio de derechos fundamentales, tales como la participación en una huelga, la presentación de una demanda judicial de reconocimiento del carácter indefinido de la relación laboral, y el hecho de haber contraído matrimonio con un ciudadano previamente divorciado. Descartadas determinadas alegaciones por falta de argumentación o porque se referían a derechos no susceptibles de amparo, considera el Tribunal que el núcleo del recurso era determinar si las sentencias recurridas, por las que se ratifica la decisión de la Administración educativa, resultaban contrarias al derecho a la no discriminación (art. 14 CE), en relación con el derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), al derecho a la huelga (art. 28.2 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de garantía de indemnidad (art. 24.1 CE). Recuerda el Tribunal la doctrina constitucional relativa a la extensión y límites de la revisión jurisdiccional de las decisiones de contratación o de no contratación que, como consecuencia de las propuestas formuladas por el ordinario diocesano, realiza la Administración educativa competente, reiterando que, por más que haya de respetarse la libertad de criterio de las confesiones a la hora de establecer los contenidos de las enseñanzas religiosas y los criterios con arreglo a los cuales determinen la concurrencia de la cualificación necesaria para la contratación de una persona como profesor de su doctrina, tal libertad no es en modo alguno absoluta y que no cabe, por lo tanto, aceptar que los efectos civiles de una decisión eclesiástica puedan resultar inmunes a la tutela jurisdiccional de los órganos del Estado. Son,

(40) También reseñada *supra*, pág. 265.

precisamente, los órganos jurisdiccionales los que deben ponderar los diversos derechos fundamentales en juego, de modo que en el ejercicio de este control los órganos judiciales habrán de encontrar criterios practicables que permitan conciliar en el caso concreto las exigencias de la libertad religiosa (individual y colectiva) y el principio de neutralidad religiosa del Estado con la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y laborales de los profesores. En el caso concreto, el Tribunal Superior de Justicia, contrariamente a lo apreciado en instancia, se basó en el carácter especial de la relación laboral de los profesores de religión católica para no admitir que su falta de llamamiento para una nueva contratación por el Ministerio de Educación y Cultura para prestar servicios como profesora en el curso 2002/2003, estuviera motivada por el ejercicio de derechos fundamentales como argumentaba la demandante. El Tribunal, después de criticar la redacción de la Sentencia impugnada y recordar la dificultad probatoria que acompaña a los supuestos en los que se discute la motivación de los actos empresariales de despido o equiparables a este y la importancia que en esta materia tienen las reglas de la distribución de la carga de la prueba, examina las circunstancias concretas del caso. Descarta, en primer lugar, la conexión temporal de los hechos alegados por la recurrente con la decisión impugnada —el ejercicio por la demandante del derecho de huelga se produjo durante el curso escolar 1999/2000 y la reclamación judicial para que su relación laboral fuera declarada indefinida, tuvo lugar también en 1999— y, sin embargo, las circunstancias aludidas no provocaron que la demandante dejase de ser propuesta por el obispado para ser contratada como profesora durante los cursos escolares 2000/2001 y 2001/2002. Entrando en el punto esencial de la queja, es decir, si la decisión de no llamar a la demandante de amparo a una nueva contratación como profesora de religión y moral católica constituyó una reacción a la circunstancia de que la demandante hubiera contraído matrimonio con una persona previamente divorciada, entiende el Tribunal que, si bien el haber contraído matrimonio con persona previamente divorciada sí guarda relación con el ejercicio colectivo de la libertad religiosa de la Iglesia Católica, la existencia de tal matrimonio en cuanto hecho indiciario carecen del más mínimo soporte en las actuaciones. Explica el Tribunal que, más allá de la alegación formulada por la demandante de que había contraído matrimonio con persona divorciada, no existe dato alguno en las actuaciones que permita tener por acreditada ni la fecha en la que este matrimonio tuvo lugar, ni si el matrimonio previo del otro contrayente era o no canónico e impeditivo de un subsiguiente matrimonio religioso con la demandante de amparo, ni si el ordinario diocesano tuvo o no conocimiento de esta circunstancia y, en su caso, en qué momento se produjo a fin de apreciar su conexión temporal con la falta de llamamiento a una nueva

contratación. Consecuentemente, la falta de acreditación de la existencia de indicios de discriminación conduce a descartar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia vulnerase los derechos fundamentales de la demandante. La Sentencia cuenta con un voto particular concurrente y cuatro discrepantes.

En la STC 194/2014 (Sala Segunda), de 1 de diciembre, se quejaba la parte demandante de la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), por parte de la Administración que exigió la inscripción de su matrimonio en el Registro Civil para tener derecho a obtener una pensión de viudedad. Defendía que la Administración reconoció la existencia de su matrimonio islámico sin cuestionarse la existencia o validez del vínculo, de modo que el único motivo por el que le fue denegada la pensión de viudedad fue la falta de inscripción de su matrimonio legítimo en el Registro Civil; precisamente por esta circunstancia comparaba su matrimonio islámico no inscrito con la situación analizada en el recurso de amparo resuelto en la STC 199/2004 (Sala Segunda), de 15 de noviembre, cuya doctrina consideraba aplicable a su caso. Sin embargo, deniega el Tribunal el amparo solicitado al constatar que en el caso analizado, a diferencia del resuelto en la STC 199/2004 —donde la diferencia de trato censurada se refería a matrimonios inscritos en el Registro civil frente a matrimonios no inscritos—, ni la Administración ni las resoluciones judiciales admitieron en ningún momento la legitimidad del matrimonio celebrado por el rito islámico entre el recurrente y la causante de la prestación, de modo que la cuestión suscitada, a diferencia de la enjuiciada en la citada STC 199/2004 era si un matrimonio celebrado por el rito islámico, sin cumplir los requisitos exigidos por el legislador para otorgarle validez, debe equipararse a matrimonio legítimo, que es lo que propugna la demandante. Tras exponer el régimen jurídico del matrimonio, concluye el Tribunal que los contrayentes en ningún momento cumplieron los requisitos de capacidad, ni con carácter previo, ni con posterioridad a la celebración de su matrimonio, motivo por el cual no puede, de conformidad con la ley española, ser considerado válido y, en consecuencia, producir efectos jurídicos. El matrimonio de la recurrente se celebró mediante el rito islámico sin la previa instrucción del expediente matrimonial, y aunque pudo haberse inscrito con posterioridad, lo cierto es que el representante de la Comunidad Islámica que acreditó su celebración, sin embargo, no hizo constar expresamente las circunstancias exigidas por la legislación del Registro Civil. Todo ello, conduce al Tribunal a afirmar que el matrimonio por el rito islámico contraído por la recurrente carece de validez y eficacia para el ordenamiento jurídico español, por lo que no resulta posible comparar la situación del recurrente ni con los matrimonios inscritos ni tampoco con los matrimonios no inscritos válidamente contraídos, porque no se cumple la exigencia de aportar un *tertium comparatio-*

nis válido. Por último, descarta el Tribunal igualmente que al caso planteado le sea de aplicación la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 8 de diciembre de 2009 (41).

2. En la STC 135/2014 (Sala Primera), de 8 de septiembre, el recurrente, condenado como autor de un delito de homicidio, un delito de robo con violencia y otro de robo con fuerza en las cosas, impugnaba las sentencias condenatorias argumentando la vulneración del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con el contenido del artículo 17.3 CE, al haberse realizado por la policía un frotis bucal con la finalidad de confrontar las muestras biológicas obtenidas con otras halladas en una prenda encontrada en el lugar de los hechos, no contando para ello con su consentimiento eficaz ni tampoco autorización judicial. Asimismo, se habría infringido el derecho a la «autodeterminación informativa» reconocido en el artículo 18.4 CE, porque la recogida de las muestras genéticas en las referidas condiciones entra en el terreno de la ilicitud, no habiendo tenido oportunidad el recurrente de consentir sobre dicha recogida o de oponerse a su utilización, garantías estas inherentes al derecho fundamental de protección de datos. Además, se aducía la lesión de su derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). El núcleo del recurso se refería, en síntesis, a que la obtención de una muestra de saliva cuando se encontraba detenido, efectuada sin asistencia letrada ni intérprete, fue utilizada posteriormente de manera irregular por la Policía para cotejar la muestra biológica resultante con la hallada en un calcetín que se encontró en el lugar donde apareció la persona fallecida, diligencia que sirvió de base para condenarle por los expresados delitos de homicidio y robo con violencia. Considera el Tribunal, recordando su jurisprudencia sobre el artículo 18 CE, que, a la vista de las actuaciones remitidas, se constata que el demandante —pese a negarlo en su recurso de amparo— prestó su consentimiento libre y voluntariamente, firmando el acta policial sin objeción alguna. Como recuerda la Sentencia, la doctrina constitucional sobre el derecho a la intimidad ha admitido la legitimidad de intromisiones en tal derecho cuando, sin autorización judicial, concurriera el consentimiento del afectado. Según se desprende de las actuaciones, afirma la Sentencia, la obtención de la muestra se llevó a cabo en el marco de una investigación criminal con el fin de determinar la eventual participación del recurrente en los hechos objeto de imputación. El examen del contenido del acta policial de obtención de muestras biológicas permite consta-

(41) Se refiere dicha Sentencia al matrimonio contraído conforme al rito gitano, cuyo recurso de amparo fue desestimado en la STC 69/2007, de 16 de abril.

tar que el recurrente fue informado no solo del tipo de intervención corporal que se iba a practicar (un frotis bucal con un hisopo de algodón), sino también del fin de la diligencia. Así se reflejó documentalmente que su fin era llevar a cabo estudios de ADN que permitiesen determinar su perfil genético y realizar los estudios comparativos necesarios, así como su cotejo en la base de datos de ADN; información que resultaba suficiente al precisar la finalidad de la diligencia que se iba a practicar; al mismo tiempo se le informó que los perfiles genéticos del recurrente se cotejarían con los existentes en la base de datos de ADN. En estas circunstancias se cumplió con la necesidad de información previa, por lo que el consentimiento fue informado y no hubo lesión del derecho a la intimidad. Rechaza asimismo la lesión del derecho de «autodeterminación informativa» previsto en el artículo 18.4 CE, puesto que la identificación del demandante de amparo no se produjo como consecuencia de la incorporación de sus perfiles genéticos identificativos a una base de datos de personas sospechosas, sino que derivó de su comparación con los perfiles de ADN correspondientes a personas desconocidas que habían sido obtenidos a partir de muestras biológicas halladas en vestigios de unos hechos delictivos. Finalmente, señala el Tribunal, hay que tener en cuenta que la obtención de los caracteres identificativos del recurrente a partir del análisis de sectores no codificantes de su ADN se realizó para una finalidad constitucionalmente legítima, como es la investigación de un grave delito de homicidio y robo con violencia. Por último, en relación con la queja relativa al derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, afirma la Sentencia que, descartada la nulidad de la expresa prueba de ADN al no apreciarse lesión alguna del derecho a la intimidad personal o a la «autodeterminación informativa», no cabe apreciar tampoco la nulidad subsiguiente de las restantes pruebas practicadas, por lo que también resulta procedente rechazar el presente motivo de amparo. En todo caso, constata el Tribunal que concurre en este supuesto prueba de cargo suficiente y practicada con todas las garantías para enervar el derecho a la presunción de inocencia del acusado.

Un tema novedoso, como es la validez constitucional de las escuchas en los calabozos, es analizado en la STC 145/2014 (Sala Segunda), de 22 de septiembre. El recurso de amparo se dirigía contra las Sentencias que condenaron al recurrente en amparo, como autor de los delitos de asesinato agravado, detención ilegal, robo con violencia e intimidación en las personas y tenencia ilícita de armas, al considerarse que se habrían vulnerado el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), por falta de garantías constitucionales en las escuchas telefónicas que fueron practicadas, así como por la grabación de las conversaciones que tuvo lugar en los calabozos, en dependencias policiales y con ocasión de la detención, al no existir habilitación legal para llevarlas a

cabo. Descartada la lesión del derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas y la pretendida vulneración del artículo 18.3 CE constituida por el acceso policial al listado de números telefónicos marcados en el terminal de la víctima, se centra el núcleo del problema en las escuchas telefónicas realizadas a los detenidos en los calabozos, en dependencias policiales, en calidad de detenidos. Las resoluciones judiciales impugnadas encontraron cobertura legal para la adopción de la medida controvertida en normas penitenciarias y en el artículo 579.2 LECrim (42), razonando, en esencia, que no resulta concebible que se proteja menos una conversación por ser telefónica, en cuanto que puede ser legítimamente intervenida por el Juez, que una conversación no telefónica de dos personas en un recinto cerrado, sobre todo si se tiene en cuenta que, para evitar que los imputados pudieran ver mermado su derecho de defensa y su derecho a no declarar contra sí mismos, se tomaron ciertas cautelas: no instalar los aparatos de escucha en el lugar donde aquellos tuvieran acceso a la entrevista reservada con su Letrado y colocar los micrófonos por los técnicos de la policía judicial en presencia del Secretario Judicial. En cuanto a esta alegación, afirma el Tribunal que es doctrina constante que aunque la literalidad del artículo 18 CE puede inducir a pensar que la única garantía que establece es la exigencia de autorización judicial, un análisis más detenido de la cuestión pone de manifiesto que, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que incida directamente sobre su desarrollo, o limite o condicione su ejercicio, precisa, además, una habilitación legal. Tras realizar un recorrido por la jurisprudencia en este punto, concluye el Tribunal que la injerencia en el derecho objeto del estudio deberá hallarse fundamentada en la ley, la cual habrá de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención, lo que requiere en este caso una ley de singular precisión. Por ello, afirma que, ni el artículo 579.2 LECrim que citan las resoluciones judiciales impugnadas, ni tampoco la normativa penitenciaria a la que igualmente aluden, habilitan la intervención de las comunicaciones verbales directas entre los detenidos en dependencias policiales. De todo lo expuesto se deduce que las grabaciones en dependencias policiales resultaron contrarias al artículo 18.3 CE, deviniendo nula la prueba obtenida por ese cauce para todos aquellos que resultaron perjudicados penalmente por ella. Declarada la lesión del artículo 18.3 CE por la intervención de las comunicaciones verbales en dependencias policiales y descartadas, en cambio, las

(42) Según el cual «el Juez podrá acordar, en resolución motivada, la intervención de las comunicaciones telefónicas del procesado, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa».

denuncias frente a las intervenciones telefónicas, y existiendo otras pruebas de cargo válidamente practicadas, afirma el Tribunal que la presunción de inocencia no resultó infringida.

3. Sobre el artículo 23 CE y la función de las Mesas de las Cámaras legislativas, se han dictado las SSTC 158/2014 (Sala Segunda), de 6 de octubre; 200, 201 y 202 (Sala Primera), todas de 15 de diciembre de 2014, y 213/2014, (Sala Primera), de 18 de diciembre. Pocas novedades ofrecen en cuanto a la línea doctrinal sobre el contenido del artículo 23 CE. No obstante, merece la pena destacar que por el Ministerio Fiscal se objetó en la STC 158/2014, y en la STC 213/2014, sobre la legitimación de la figura del «portavoz adjunto» de un grupo parlamentario. Entendía el Ministerio Público que la recurrente comparecía a título individual, por ello, la condición de portavoz adjunta a la que se aludía en el escrito de demanda resulta ser «una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas». No comparte esta posición el Tribunal que consideró que, sin perjuicio de la mejor o peor fortuna de la recurrente en la redacción de su escrito de demanda, lo cierto es que la condición de portavoz adjunta del grupo parlamentario en las Cortes Valencianas no resultaba irrelevante. Explica el Tribunal que la recurrente fue quien planteó la iniciativa rechazada a trámite, en aplicación de lo dispuesto por el Reglamento de las Cortes de Valencia, que reserva la presentación de las proposiciones no de ley a un diputado, con la firma de otros cuatro, y a los grupos parlamentarios, teniendo en cuenta que en los grupos parlamentarios los portavoces adjuntos pueden sustituir al correspondiente Síndic. En consecuencia, afirma el Tribunal, habiendo intervenido la recurrente en vía parlamentaria en nombre del grupo parlamentario, al que representa como portavoz adjunta, no solo planteando la iniciativa, sino impugnando en reposición el rechazo a su tramitación, no puede negársele legitimación para postular el amparo de los derechos cuya tutela impetra ante el Tribunal.

4. Sobre el artículo 24 CE se han dictado, como es habitual —incluso después de la reforma operada en el año 2007— el mayor número de Sentencias. La STC 138/2014 (Sala Segunda), de 8 de septiembre, se refiere a la denuncia de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al estimar que las resoluciones judiciales que reconocieron un amplio régimen de visitas de sus hijos menores a los abuelos maternos, llevaron a cabo una interpretación irracional y arbitraria de los artículos 94 y 160 del Código Civil. Afirma la Sala Segunda del Tribunal, de manera novedosa, que el canon de razonabilidad constitucional deviene más exigente por cuanto que se encuentran implicados valores y principios de indudable relevancia constitucional, al invocarse por el

demandante de amparo el principio del interés superior del menor que tiene su proyección constitucional en el artículo 39 CE y que se define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales. Señala, no obstante, que la determinación de la extensión del régimen de visitas y comunicación de los abuelos con los nietos es una cuestión de legalidad cuya concreción corresponde a los Tribunales ordinarios, ponderando el interés superior del menor y valorando las circunstancias concretas del caso, por lo que el examen constitucional debe limitarse a la perspectiva del derecho a obtener una resolución fundada. Censura el Tribunal que el Juzgado de Instancia, si bien se pronunció sobre el reconocimiento a los abuelos maternos del derecho a relacionarse con sus nietos y el concreto régimen de visitas, omitió toda motivación en relación a este último punto, sin exteriorizar ninguna ponderación sobre la proyección que pudiera tener para el interés de los menores ese concreto régimen de visitas. Por su parte, continúa el reproche constitucional, la Sentencia de apelación se limitó a responder genéricamente al recurso planteado por el demandante en cuanto a la extensión del régimen de visitas. Esta «escasa fundamentación» de los órganos judiciales, dice el Tribunal, examinada desde el canon de razonabilidad «reforzado por la conexión con el principio de interés del menor del artículo 39 CE», debe entenderse lesiva desde la perspectiva constitucional desde el momento en que hay una absoluta falta de ponderación del citado principio a la hora de decidir sobre la extensión del derecho de comunicación y visita de los abuelos con los nietos.

Sobre la siempre controvertida sucesión de títulos nobiliarios, la STC 159/2014 (Sala Primera), de 6 de octubre, rechaza que la interpretación sobre el tema llevada a cabo por el Tribunal Supremo, hubiera sido lesiva de derecho fundamental alguno. El recurrente denunciaba que dicha decisión vulnera, de un lado, su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), con afectación a bienes de la personalidad (art. 18 CE), por manifiesta irrazonabilidad de la resolución impugnada que extiende indebidamente el efecto retroactivo de la Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. De otro lado, denuncia el recurrente que la resolución impugnada vulnera su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), por el desigual trato dispensado por la Sala al caso enjuiciado en contraste con el otorgado a la transmisión del título mediante distribución, siendo ambos supuestos equiparables a los efectos considerados. Se deniega el amparo ya que estima el Tribunal Constitucional que el Tribunal Supremo resolvió el proceso mediante una Sentencia en la que no se aprecia la manifiesta irracionalidad que se le reprocha sino que, a fin de tomar postura sobre si la disposición transitoria única en su apartado tercero es o no aplicable

al caso controvertido, se encuentra fundada en determinada interpretación que toma como punto de partida la peculiar naturaleza de la sucesión nobiliaria, la diferencia existente entre los supuestos de cesión y distribución de títulos en orden a entender consolidados los derechos del poseedor del título surgidos de la cesión o de la distribución, así como la extensión que ha de darse al término «expedientes» que se utiliza en la indicada disposición transitoria. Tampoco se aprecia la vulneración del artículo 14 CE al no ser equiparables los casos alegados por la parte recurrente.

Sobre el derecho de acceso al recurso, destaca la STC 179/2014, de 3 de noviembre. La Sala Segunda resuelve el recurso planteado estimando lesionado el derecho del recurrente cuyo procurador, designado de oficio, había interpuesto un recurso de apelación fuera de plazo. Según la Sala, el problema a resolver es el alcance del deber del órgano jurisdiccional de velar porque la asistencia de oficio en procesos penales sea efectiva, entendiendo el concepto de «asistencia» como comprensivo de la representación y defensa del acusado. Recuerda que, según doctrina constante del «derecho a la asistencia» en sentido amplio, incluyendo representación y defensa jurídicas, tiene por finalidad asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes y precaver limitaciones en la defensa que puedan generar la indefensión prohibida por el artículo 24.1 CE. El deber de los órganos judiciales de velar por evitar la indefensión del justiciable se proyecta especialmente en el proceso penal, en los casos en que la dirección y representación se realiza mediante la designación de oficio, no bastando para tutelar el derecho de defensa la designación de los correspondientes profesionales, sino que la realización efectiva de este derecho requiere proporcionar asistencia letrada real y operativa, expresando que debe garantizarse al demandante una verdadera «asistencia» y no el simple «nombramiento» de un abogado, garantía que comprende la del derecho de acceso al recurso. Afirma que la inadmisión de la apelación trae causa de la personación extemporánea de la procuradora designada de oficio del acusado para actuar ante el Tribunal de apelación, la cual se produjo un día después de que venciera el término de emplazamiento, según consta en los antecedentes. Entiende el Tribunal que en el caso analizado concurren circunstancias excepcionales que determinan que la decisión de inadmisión implicó una interpretación «excesivamente formalista» tomando en consideración que el recurso de apelación se refería a una condena penal que suma más de cuarenta años de prisión; que el escrito de interposición del recurso de apelación se presentó en el plazo de diez días establecido en el artículo 846 bis.d) LECrim, sin que

se formulara recurso supeditado por las demás partes; que el trámite que determina la declaración de desierto es el de personación, que se cumplimenta mediante un escrito que se presenta ante el Tribunal *ad quem* firmado por la representación procesal; y que la procuradora de oficio se personó el día inmediatamente posterior al de finalización del emplazamiento, pero cuando se dicta la resolución procesal declarando desierto el recurso ya se había presentado el escrito de personación. La valoración de estas circunstancias permite afirmar, dice el Tribunal, que el órgano jurisdiccional no cumplió con el deber de velar por evitar la indefensión del justiciable que estaba asistido por profesionales de oficio, puesto que si bien es indudable que la personación de la representación procesal fue extemporánea, la misma aparece que se produjo no solo al margen de la voluntad del interesado, quien ya había interpuesto recurso de apelación por medio de su Procurador y Abogado, y estaba ingresado en prisión sin comunicación con su representante de oficio, sino también de la Abogada defensora, quien había interpuesto el recurso de apelación en tiempo y forma, con un desarrollo argumental amplio. En este contexto excepcional, cabe concluir que el órgano jurisdiccional no veló suficientemente por la efectividad de la asistencia del acusado, por cuanto que si bien había existido un déficit de diligencia en la representación procesal de oficio que se personó un día después de aquel en el que finalizaba el emplazamiento, la señora Secretaria judicial decretó la inadmisión del recurso sin tomar en consideración el *quantum* de la condena en relación con la garantía de doble instancia, la voluntad exteriorizada de interponer el recurso por parte del condenado y de su defensa, la inexistencia de indicio alguno de falta de diligencia del interesado y de su abogada defensora, y la efectiva personación anterior al dictado de la invocada resolución.

Sobre el llamamiento al proceso a todas las personas titulares de un interés legítimo, la STC 190/2014 (Sala Primera), de 17 de noviembre, otorgó el amparo por cuanto el Auto impugnado revocó el decreto de adjudicación de la vivienda que fue dictado en favor del recurrente sin ser oído en modo alguno en el recurso de apelación que dio lugar a ello. El recurrente de amparo tenía la condición de adjudicatario y poseedor del bien subastado, pese a lo que no se le dio traslado del recurso de revisión y apelación planteado por una de las partes contra el decreto de adjudicación en el procedimiento de división de herencia que dio lugar a la referida subasta pública. El Tribunal recuerda que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En la STC 204/2014 (Sala Segunda), de 15 de diciembre (43), se reitera el importante papel que desempeña en la actualidad el incidente de nulidad. La queja se dirigía contra la providencia de la Audiencia Provincial de Almería por la que se inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto frente a la Sentencia desestimatoria del recurso de apelación promovido contra la Sentencia dictada en primera instancia. Se consideraba vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), como consecuencia de haber inadmitido de plano, sin motivación alguna, el mencionado incidente de nulidad de actuaciones. Reitera el Tribunal que dicho remedio procesal asume, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que puede y debe ser controlada cuando las hipotéticas lesiones *autónomas* que en él se produzcan tengan «especial trascendencia constitucional». Una deficiente protección de los derechos denunciados por parte del órgano judicial puede dejar al recurrente sin ningún tipo de protección en aquellos casos en los que las vulneraciones en las que supuestamente incurriera la resolución impugnada a través del incidente de nulidad de actuaciones, carecieran de trascendencia constitucional. En el supuesto analizado la Audiencia Provincial de Almería inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones, limitándose a afirmar que «más allá de las legítimas discrepancias que la parte pueda mantener con los pronunciamientos que le son desfavorables de la sentencia dictada por esta Sala, cuya nulidad se postula, la misma no se haya incurrido en el artículo 241.1 LOPJ, lo que determina la improcedencia del incidente planteado». Considera el Tribunal que aplicando el canon de control de acceso a los recursos legalmente previstos a la resolución impugnada se debe concluir que el órgano judicial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo, privándole de la tutela de los derechos fundamentales que proclama el artículo 53.2 CE. Echa de menos el Tribunal que el órgano judicial en su respuesta debería haber ofrecido una argumentación suficiente sobre los motivos de la no admisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones.

En la STC 212/2014 (Pleno) de 18 de diciembre, se quejaba la demandante de que las decisiones judiciales combatidas lesionaban el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el artículo 24.1 CE, ya que han inaplicado la doctrina recogida en la STJUE de 8 de septiembre de 2011, en relación con el alcance y contenido de la cláusula cuatro, apartado cuarto, de la Directiva 1999/70. Asimismo, entendía vulnerado el derecho al juez ordinario predeterminado por ley (art. 24.2 CE), puesto que el Tribunal de apelación no

(43) Sobre la que también puede verse *supra*, pág. 261.

aplicó al caso la doctrina asentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia anteriormente referenciada, ni tampoco planteó cuestión prejudicial ante el organismo ya citado, a lo cual estaba obligado de conformidad con lo previsto en el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Constata el Tribunal que de la fundamentación jurídica de la Sentencia combatida se desprende que, para el órgano judicial, la desestimación del recurso de apelación no contraviene la Directiva 1999/70 ni la doctrina reflejada en la STJUE de fecha 8 de septiembre de 2011; asimismo, implícitamente consideró innecesario plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, criterio este que fue corroborado en el Auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones. Recuerda el Tribunal que ya en la STC 58/2004 (Pleno), de 19 de abril, se dijo que la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho comunitario europeo por los poderes públicos nacionales es una cuestión de carácter infraconstitucional y por lo mismo excluida tanto del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales, puesto que a semejanza de lo que acontece en las cuestiones de inconstitucionalidad, la decisión sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial corresponde, de forma exclusiva e irreversible, al órgano judicial que resuelve el litigio. En síntesis, afirma el Tribunal, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, el canon de control establecido respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no difiere del fijado, con carácter general, para las decisiones judiciales que son fruto de la interpretación y aplicación del Derecho al caso concreto. Desestima el amparo solicitado al considerar que la Sentencia combatida, exterioriza adecuadamente cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión adoptada, de manera que las partes han podido conocer la posición del órgano de enjuiciamiento sobre la cuestión y los argumentos expuestos no incurrir en arbitrariedad ni adolecen de falta de razonabilidad.

5. Sobre el artículo 24.2 CE, el Pleno del Tribunal, en la STC 165/2014, de 8 de octubre, ha sistematizado la doctrina constitucional sobre el valor probatorio de las declaraciones efectuadas en sede policial. Las quejas se dirigían contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña que condenó a los demandantes de amparo como responsables de los diversos delitos; alegaban que su condena se sustentó únicamente en las declaraciones autoinculpatorias que prestaron ante la Guardia Civil, pero que no ratificaron ante el Juez de Instrucción ni en el acto del juicio oral. Recuerda el Tribunal que constituye doctrina reiterada que carecen de valor probatorio las declaraciones autoinculpatorias prestadas en sede policiales; solo los actos procesales desarrollados ante un órgano judicial pueden generar verdaderos actos de prueba susceptibles,

en su caso, de ser valorados conforme a las exigencias impuestas por la Ley. Ahora bien, es necesario dar sentido a que, de un lado, los demandantes reconocieron los hechos punibles en sendas declaraciones prestadas con observancia de las formalidades y garantías que el ordenamiento procesal y la Constitución establecen, por lo que tales declaraciones fueron válidamente incorporadas al proceso y, de otro, que tal confesión no tiene valor de prueba de cargo para sustentar su condena. Recuerda el Tribunal que la declaración autoinculpatoria en el curso de las diligencias policiales no es una prueba de confesión pero sí una de manifestación voluntaria, libre y documentada que cuando se realiza con observancia de requisitos legales adquiere existencia jurídica; de una parte, como elemento de contraste con las declaraciones judiciales posteriores, incidiendo en su propia credibilidad; de otra, la declaración policial puede contener datos cuya veracidad resulte comprobada mediante verdaderos medios de prueba. En el caso analizado se descarta la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y, consiguientemente, del derecho a la presunción de inocencia de los recurrentes debido: a las garantías procesales y constitucionales con que se prestaron las declaraciones ante los agentes de la Guardia Civil; a la exigencia de que se produjera la incorporación al plenario de las declaraciones policiales con sometimiento a las garantías de publicidad, oralidad, contradicción e inmediatez, que fueron escrupulosamente observadas por la Sala —que no se limitó a la simple reproducción genérica y formularia de lo declarado inicialmente, sino que el acta que documenta tal acto pone de manifiesto que se interrogó a los encausados sobre el contenido concreto y detallado de las declaraciones policiales—; y, por último, lo que es esencial, a la vista de las resoluciones judiciales impugnadas, los medios de prueba ajenos a la autoinculpatión que han ponderado los órganos judiciales para apreciar la responsabilidad de los demandantes son de distinto signo. Por una parte, se considera acreditado el contenido de las autoinculpaciones en atención a la declaración en el plenario de la víctima supérstite, que dio detalles de las acciones llevadas a cabo por las dos personas que les asaltaron y que resultan coincidentes con lo declarado por los recurrentes en sede policial. De otra parte, quedó demostrada la veracidad de su relato, al haberse acreditado por otros medios de prueba la participación en los hechos de un tercero, a quienes los recurrentes atribuyeron la autoría material del disparo mortal «a cañón tocante», siendo así que tal participación quedó posteriormente acreditada mediante prueba pericial que evidenció la existencia de restos de pólvora en su mano y por el hallazgo en su domicilio de documentos y prendas con restos de sangre de la víctima. Estos elementos probatorios, ajenos a las declaraciones autoinculpatorias pero que acreditaron la veracidad de estas, son los que llevaron a los órganos de la jurisdicción penal a alcanzar

un juicio sobre la responsabilidad penal de los demandantes, sin incurrir en vulneración de sus derechos a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

En la STC 177/2014 (Sala Segunda), de 3 de noviembre, el demandante alegaba que se había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de derecho a una resolución motivada y congruente; aducía asimismo, la lesión del artículo 24.2 CE, derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y derecho a un proceso con todas las garantías, porque la Sentencia de instancia fue dictada por una Juez sustituta que no había asistido a la práctica de la pericial y testifical y no había decidido sobre la admisión o inadmisión de las pruebas propuestas. El núcleo del problema planteado se centraba en la alegada vulneración del artículo 24.2 CE, que gravita alrededor del principio de inmediación en la valoración de pruebas personales. Consta en las actuaciones recibidas que, recibido el pleito a prueba, se practicaron las pruebas personales, declarando los emplazados a tal efecto, siendo rechazado un testigo por el Magistrado presente en el acto —Magistrado Juez titular distinto a quien dictó finalmente la Sentencia—. El Magistrado Juez titular, una vez registradas tales conclusiones por escrito, declaró concluso el procedimiento para sentencia; sin que conste que se comunicara a las partes la sustitución judicial, dictó Sentencia la Juez sustituta, persona distinta, por tanto, al Magistrado Juez que presenció directamente la práctica de la prueba y acordó las actuaciones sucesivas con anterioridad a declarar el pleito concluso para sentencia. La clave del problema se centra en determinar si se ve afectado el derecho a un proceso con todas las garantías y al Juez ordinario predeterminado por la ley —en relación con el principio de inmediación— por el hecho de que se celebrara y practicara la prueba ante Juez diferente del que dicta finalmente la sentencia. Se descarta que en los supuestos de sustitución judicial se vea afectado el derecho al juez predeterminado por la ley, puesto que este derecho no garantiza un Juez concreto sino la presencia en las actuaciones y la resolución de lo debatido por un Juez, más concretamente por el Juez competente al que corresponda el ejercicio de tales funciones. La cuestión reside en despejar, desde el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías, si es constitucionalmente exigible en este caso la inmediación de la Juez que sentenció o si, por el contrario, puede entenderse que se cumplieron las garantías del proceso, al verificarse un trámite de conclusiones escritas sobre la prueba y un soporte audiovisual que reflejaba la prueba personal practicada en presencia de otro Juez. Entiende el Tribunal que solo cuando la aportación verbal no presenciada exija un contacto directo para adquirir conocimiento de causa sobre los elementos fácticos a debate y se constituya en la única que fundamenta la resolución impugnada, o se constate, a

partir de su propia motivación, que es esencial para llegar a la conclusión de hecho de la que se parte, el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) impondrá (también extramuros del proceso penal) la intermediación judicial de quien dicte el pronunciamiento. De suerte que, de ser el caso, será inexcusable o bien la repetición de la vista o de la diligencia de prueba correspondiente ante el Juez sentenciador, o cuando menos la reproducción del soporte audiovisual (si existiera) o la lectura del acta que documente la práctica de la prueba en presencia de los declarantes y ante el nuevo juzgador que se dispone a su valoración, pues así podrá apreciarla directamente ante ellos e intervenir en relación con la misma, percibiendo la reacción de aquellos acerca de su declaración previa. No obstante, considera el Tribunal que en el presente caso la queja no puede ser estimada ya que la irregularidad a la que se alude no ha sido vinculada por el recurrente a ningún perjuicio material especificado y relevante para alterar el signo de la resolución judicial. No se indica ningún extremo del que el órgano judicial, estimándolo necesario el demandante de amparo, no hubiese tenido conocimiento, ni tampoco ningún extremo que el demandante hubiese querido, pero no podido, hacer valer.

En la STC 185/2014 (Pleno), de 6 de noviembre, se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona respecto del párrafo segundo del artículo 623.1 del Código Penal, a cuyo tenor, «para apreciar la reiteración, se atenderá al número de infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas, y a la proximidad temporal de las mismas». Esta cláusula definitoria de la reiteración se refiere a la perpetración reiterada de faltas de hurto (hurto por valor de menos de 400 €). El órgano judicial cuestionaba la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 623.1 CP, en primer lugar, por considerar que vulnera el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 CE en cuanto que su tenor literal —«infracciones cometidas, hayan sido o no enjuiciadas»— acoge la posibilidad de que la reiteración de faltas de hurto venga construida sobre hechos no enjuiciados previamente o que, enjuiciados, no han sido objeto de sentencia firme, lo que supone atender a hechos presuntos o presunciones de culpabilidad. Por la misma razón estima que se vulnera también el principio de culpabilidad por el hecho, cuya posible ubicación constitucional sitúa en los artículos 10, 25.1, 15 y 24.2 CE, si bien a la postre solo identifica como precepto constitucional vulnerado el artículo 24.2 CE, que lo sería en términos análogos a la descrita lesión de la presunción de inocencia. Entiende el Tribunal Constitucional que la disyuntiva a la que recurre el legislador para definir la falta reiterada —enjuiciada o no— se refiere a la circunstancia contingente de que las infracciones anteriores hayan sido o no objeto de enjuiciamiento, pero no introduce una presunción incompatible con

la presunción de inocencia, pues no se altera la carga de la prueba ni se limita o imposibilita la defensa del acusado, sino que sigue teniéndose que probar que la infracción se cometió. En definitiva, afirma la Sentencia, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende que delimita como requisito típico para apreciar la reiteración de faltas de hurto la previa comisión de varias infracciones en un plazo temporal próximo, sean faltas de hurto declaradas en previa Sentencia firme o probadas en el proceso en que se plantea la aplicación de la figura de perpetración reiterada de faltas de hurto conforme al artículo 623.1 CP. Tal es el sentido que debe darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu de los artículos 24.2 y 9.3 CE.

La STC 191/2014 (Sala Segunda), de 17 de noviembre, otorga el amparo a la demandante que imputaba a la Sentencia condenatoria de la Audiencia Provincial la vulneración del artículo 24.1 y 2 CE. El núcleo de la demanda se centraba en la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías por haberse revocado la absolución de la recurrente a partir de una nueva valoración de pruebas personales sin las garantías de inmediación y contradicción. Constatada el Tribunal Constitucional que en la Sentencia de apelación, el Tribunal *ad quem* revocó el pronunciamiento absolutorio y condenó a la demandante de amparo, a cuyo efecto, modificó parcialmente el relato de hechos probados sin practicar prueba en segunda instancia, incluyendo la mención expresa de que la conducción estaba «influida por la ingesta previa de alcohol», y añadiendo que la extracción de sangre, como prueba de contraste, se realizó «de forma correcta y válida», e incluyendo algunos signos externos (v. gr., «imposibilidad de mantener un diálogo con ella, repeticiones, arrogante, mantenía el equilibrio y los movimientos eran normales»), no recogidos en los hechos probados de la Sentencia de instancia. De este modo, la Sentencia recurrida procedió a realizar una nueva valoración de la prueba testifical y pericial en patente contradicción con los principios de inmediación y contradicción provocando así la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías. Añade el Tribunal que la oposición de ese proceder con las exigencias constitucionales derivadas del derecho a un proceso con todas las garantías en su proyección a la segunda instancia, no se subsanó por el hecho de haberse celebrado vista, puesto que la exigencia de vista no es formal, sino que sirve de instrumento a la garantía constitucional de un proceso debido respecto a los principios de inmediación y contradicción.

6. En la STC 199/2014 (Sala Segunda), de 15 de diciembre, se resuelve el recurso de amparo planteado por un ciudadano que había sido sancionado por rebasar un semáforo en fase roja. Recuerda la Sala Segunda la consolidada doctrina sobre el derecho fundamental a la legalidad sancionadora garantizado por el artículo 25.1 CE, que incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine*

lege, que es de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material. Tras explicar en qué consisten estas garantías, analiza el caso concreto: el demandante fue sancionado por una infracción cometida con multa de 200 euros y pérdida de 4 puntos por «rebasar un semáforo en fase roja», citándose como precepto infringido «6 ORD. MOV.» y clave y calificación de la infracción «6/056 GRAVE». El precepto infringido se corresponde con el artículo 6 de la Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, tal como se expresa en las diferentes resoluciones administrativas, al cual se aplica un cuadro de claves para calificar la infracción. Como se alega en la demanda, la referencia a la clave no resulta, en principio, comprensible para un ciudadano normal, lo cual se denunció por el recurrente tanto en vía administrativa como en el proceso *a quo*. Sin embargo, ninguna mención explicativa se realiza en relación a la citada clave en el proceso *a quo*, ni tan siquiera en este proceso de amparo. Pese a que este cuadro de claves no aparece referenciado en ningún momento, puede constatarse, dice el Tribunal, que lo que se aplica es el decreto de fecha 3 de noviembre de 2005, dictado por el concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba el nuevo cuadro de claves de infracciones a la normativa de circulación vial, en que se fijaba una cuantía fija de multa a las infracciones. Por tanto, dice el Tribunal, la aplicación de esta clave determinaba una cuantía fija de la multa, con preterición del principio de proporcionalidad, no existiendo ninguna referencia a la individualización de la sanción, cuando en la fecha de comisión de la infracción (14 de julio de 2009), el artículo 67 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial sancionaba las infracciones graves con multa de 91 a 300 €. Lo anterior pone de manifiesto, explica la Sentencia, la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora puesto que la Administración no identificó mínimamente la relación entre la infracción y la sanción, e impuso una sanción con fundamento en una disposición reglamentaria carente de cobertura legal, con preterición del principio de proporcionalidad. Es doctrina constitucional, dice el Tribunal, que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en relación con el principio de seguridad jurídica también garantizado constitucionalmente (art. 9.3 CE), exige que cuando la Administración ejerce la potestad sancionadora sea la propia resolución administrativa que pone fin al procedimiento la que, como parte de su motivación, identifique expresamente o, al menos, de forma implícita el fundamento legal de la sanción, sin que el órgano judicial pueda fundar la sanción en un precepto diferente. En el caso, y si bien podría identificarse la infracción y su gradación —grave— con una mínima seguridad razonable, puesto que la LSV proporciona cobertura a la

Ordenanza de movilidad en relación a la conducta de saltarse un semáforo en fase roja, es indudable que no queda mínimamente identificada la relación entre la infracción y sanción impuesta con la mera mención a una clave (06-056), sin que en ningún momento se haga referencia a la disposición efectivamente aplicada. Por tanto, y en definitiva, se impuso una sanción de multa de cuantía fija, con fundamento en una clave que resulta ininteligible en los términos en que fue notificada, y carente de cobertura legal, lo que en suma determina la vulneración del artículo 25.1 CE invocado (*Carlos Ortega Carballo*).