

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO 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. DERECHOS FUNDAMENTALES.

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. En sus comienzos, el requisito de la justificación de la especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo sólo se consideraba satisfecho si la demanda contenía un apartado dedicado expresamente a esa tarea (1). El rigor del Tribunal al respecto se ha ido moderando de manera progresiva, hasta el punto de que ha terminado por admitir la posibilidad de la justificación implícita. Así se advierte en varias resoluciones adoptadas durante este cuatrimestre. En una de ellas, la STC 89/2014 (Sala Segunda), de 9 de junio, se reconoce que «el demandante no ha explicado de la mejor manera posible la eventual trascen-

---

(1) Así se dispuso ya en la primera resolución que se pronunció sobre el artículo 50.1.b) LOTC, el ATC 188/2008 (Sala Primera), de 21 de julio, reseñada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 84, 2008, págs. 227-228.

dencia constitucional del recurso», pero también que «ha realizado el esfuerzo argumental que le es exigible», ya que no se limita a argumentar sobre la lesión del derecho invocado, «sino que, *al menos implícitamente* (2), intenta poner de manifiesto que la especial trascendencia constitucional radica en el contraste de la resolución judicial impugnada con la doctrina que este Tribunal estableció» en una Sentencia dictada en 1999 en un supuesto similar (STC 89/2014, FJ 2) (3). La Sala entenderá que, planteado en esos términos, el recurso «podría haber llevado a este Tribunal Constitucional a un proceso de reflexión interno dirigido a un posible cambio de doctrina» (*loc. ult. cit.*) y encajaría, por tanto, en uno de los supuestos que justifican la trascendencia constitucional de una demanda de amparo de acuerdo con los principios establecidos en la STC 155/2009 [concretamente en el previsto en la letra *b*) de su FJ 2] (4).

La flexibilidad de la Sala Segunda irá un poco más allá en la STC 118/2014, de 8 de julio (5), pues considerará satisfecha la carga de justificar la especial trascendencia constitucional de la demanda a pesar de que en el escrito de recurso «no se aprecia la inclusión de algún apartado dedicado a la justificación [...] ni se menciona expresamente este requisito» (STC 118/2014, FJ 2) (6). Y ello porque «sí se puede encontrar en la argumentación del recurso un razonamiento del que *se deduce* (7) la especial trascendencia constitucional que la actora atribuye al mismo» (*loc. ult. cit.*), cifrada, en el caso, en el supuesto previsto en la letra *c*) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009 (posible inconstitucionalidad de la ley aplicada). Como quiera que la Sala reconoce que el razonamiento a partir del cual deduce la trascendencia de la demanda «no se caracteri[za] por su extensión», pero cuando menos «pone de relieve los datos necesarios para justificar la proyección objetiva del amparo solicitado» (*loc. ult. cit.*), cabe preguntarse si el Tribunal no está ya muy cerca de asumir —si no lo ha hecho ya— la apreciación de oficio de la trascendencia constitucional de las demandas de amparo.

2. La introducción del requisito de la trascendencia constitucional de la demanda no ha excluido la necesidad de que, como exigía el antiguo ar-

(2) Cursiva añadida.

(3) En términos muy parecidos se expresa la STC 99/2014 (Sala Segunda), de 23 de junio, FJ 3.

(4) Véase *REDC*, núm. 87, 2009, págs. 287-288.

(5) Reseñada también *infra*, págs. 282 a 284.

(6) Será también el caso —y con las mismas consecuencias— de la STC 128/2014 (Sala Primera), de 21 de julio (FJ 2, *in fine*).

(7) Cursiva añadida.

título 50.1.c) LOTC, el recurso de amparo no carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo. Así lo ha entendido el Tribunal desde los primeros supuestos de aplicación de la reforma de 2007, limitando así de manera muy notable el alcance de la objetivización del amparo que cabía deducir de la Ley Orgánica 6/2007. La crítica a un modelo de amparo «objetivo» suele centrarse en la desnaturalización que supone de ese recurso en tanto que remedio frente a lesiones subjetivas de los derechos fundamentales. Un amparo objetivo puro, para el que la trascendencia de una demanda se cifrara únicamente en el interés doctrinal o dogmático de la cuestión de fondo planteada por el recurrente, perdería su condición de instrumento que ha de permitir a «cualquier ciudadano [...] recabar la tutela» de sus derechos y libertades fundamentales, «en su caso, [...] ante el Tribunal Constitucional» (art. 53.2 CE). La manera de evitar ese resultado pasaría por entender que la posibilidad de que se haya lesionado efectivamente un derecho fundamental constituye por sí sola un supuesto de trascendencia constitucional de la demanda de amparo. Sin embargo, tal posibilidad no figura entre las contempladas por la STC 155/2009 (8). Muy por el contrario, el Tribunal distingue con claridad entre la lesión subjetiva de un derecho, por un lado, y la trascendencia constitucional de su denuncia, por otro. Tanto porque exige que la justificación de la segunda no se confunda con la acreditación de la primera, cuanto porque, además, y de manera consecuente con lo anterior, viene inadmitiendo recursos de amparo «cuyo contenido, a la vista de la manifiesta falta de apariencia de las lesiones aducidas, no justifique una decisión sobre el fondo» (9).

Así las cosas, y como quiera que la demanda sólo será admitida si se cumplen las dos condiciones, puede darse el caso de que se inadmitan por falta de trascendencia constitucional recursos que, dada la verosimilitud de la lesión denunciada, podrían justificar una decisión sobre el fondo, y, a la inversa, se rechacen demandas que, planteando una cuestión constitucionalmente relevante, no denuncien una lesión aparente. Este segundo es el caso del ATC 129/2014 (Sala

---

(8) A saber: *a*) inexistencia de doctrina constitucional; *b*) oportunidad para el cambio de doctrina; *c*) lesión causada inmediatamente por ley o disposición de carácter general; *d*) lesión causada por interpretación jurisprudencial de la ley; *e*) incumplimiento general y reiterado de la doctrina constitucional por la jurisdicción ordinaria; *f*) negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional por parte de un órgano judicial; *g*) fuera de los casos anteriores: «cuando el asunto suscitado [...] trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios» (STC 155/2009, FJ 2).

(9) Así se decía en el ATC 272/2009 (Sala Segunda), de 26 de noviembre, FJ 1, reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 88, 2010, págs. 312 a 314.

Segunda), de 5 de mayo, al menos en el parecer de los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Valdés Dal-Ré, discrepantes de la mayoría que desestimó el recurso de súplica promovido por el Ministerio Fiscal contra la inadmisión de un amparo acordada «por inexistencia de la lesión en los derechos fundamentales invocada» (ATC 129/2014, Antecedente 4). En un típico pronunciamiento de desestimación anticipada, según era costumbre con arreglo al régimen anterior a la reforma de 2007, la Sala descartará la realidad de la lesión aducida y, sin atender a la posible trascendencia constitucional de la cuestión planteada, confirmará la inadmisión inicial. Ello pese a que, como sostenía el Ministerio Público y defendieron los Magistrados discrepantes, la cuestión de fondo podría reconducirse al supuesto de una lesión causada inmediatamente por la ley aplicada al caso, esto es, una de las hipótesis contempladas en la STC 155/2009 (10).

Atendida la definición que se desprende de la práctica del Tribunal, podría concluirse que el modelo de amparo que parece imponerse no responde a la idea de un recurso estrictamente objetivo, pues la verosimilitud de una lesión subjetiva sigue siendo una condición inexcusable. Pero tampoco a la de un recurso para la garantía de los derechos individuales, toda vez que sólo han de admitirse los supuestos de lesiones que, además de verosímiles, susciten una cuestión de trascendencia constitucional. En definitiva, ni todas las lesiones, por reales que se demuestren, podrán ser reparadas en vía de amparo, ni el Tribunal podrá pronunciarse sobre todos los asuntos de trascendencia constitucional de los que llegue a tener conocimiento. Con este planteamiento se acoge lo peor que puede ofrecer un entendimiento objetivo del amparo, pues se admite que puedan rechazarse, por intrascendentes, demandas referidas a lesiones verosímiles. Y se prescinde de lo mejor que puede brindar la concepción del amparo como un recurso objetivo, a saber, la posibilidad de que el Tribunal pueda sentar doctrina sobre cuestiones de interés constitucional al hilo de un recurso que, por más que haya de ser finalmente desestimado, habrá dado ocasión para una interpretación auténtica de la Constitución que no sólo puede ser de utilidad para la resolu-

---

(10) El ATC 129/2014 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 135, de 4 de junio, por haberlo dispuesto así la propia Sala. El 10 de junio siguiente el partido político *Soberanía* solicitó del Tribunal Constitucional la expedición de testimonio de las actuaciones del recurso de amparo inadmitido con el fin de «intentar acción penal por querrela [...] contra los integrantes de la mayoría que ha aprobado el auto [...] 129/2014», según se hace constar en el antecedente 3 del ATC 208/2014 (Sala Segunda), de 24 de julio, por el que se inadmitió el recurso de súplica interpuesto por aquel partido contra la diligencia de ordenación que denegó su solicitud «por no ostentar [...] la condición de parte en el recurso de amparo» (*loc. cit.*). Insistiendo en la especialidad del régimen de recursos regulado por la Ley Orgánica del Tribunal, la Sala concluye que no cabe la aplicación supletoria de la legalidad procesal civil en materia de revisión de las diligencias de ordenación de los Secretarios Judiciales.

ción de futuros amparos, sino, antes aún, para evitarlos, en la medida en que la doctrina establecida habrá de ser atendida por los Tribunales ordinarios y, en su caso, por el propio legislador.

3. En los AATC 126 y 127/2014, ambos también de la Sala Segunda y de 5 de mayo, se explica que, en efecto, la verificación de la admisibilidad de un amparo «comprende en muchas ocasiones el examen de fondo de la verosimilitud de las lesiones aducidas» (FJ 2, en ambos casos). Con esa afirmación, entre otras razones, se justifica el tiempo que ha tomado la tramitación de sendos recursos, descartándose que el Tribunal hubiera incurrido en dilaciones. Como en el cuatrimestre precedente (11), se han dictado varios Autos de este tenor, sin que el Tribunal haya admitido en ningún caso que se hubiera producido un funcionamiento anormal por su parte (12). Y también como en el caso de la STC 54/2014 (Pleno), de 10 de abril (13), el Tribunal estima, pasados cuatro años, una dilación de dos años en la tramitación de un procedimiento abreviado de extranjería.

Más de diez años ha llevado la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC 73/2014 (Pleno), de 8 de mayo. Por el contrario, los recursos de inconstitucionalidad que han dado lugar a las SSTC 106/2014, de 24 de junio, y 111/2014, de 26 de junio (14), han recibido respuesta en 5 y 3 meses, respectivamente; una celeridad de la que no se guarda memoria.

4. Varias resoluciones se han pronunciado sobre la oportunidad del incidente de nulidad de actuaciones a los efectos de la admisibilidad de una demanda de amparo. Así, en la STC 68/2014 (Sala Segunda), de 5 de mayo, se aplica la doctrina tradicional en el sentido de que aquel remedio no constituye un recurso manifiestamente improcedente si, pese a la posible duda sobre su pertinencia, ha merecido una respuesta de fondo por parte del órgano judicial. Por otro lado, en las SSTC 61/2014 y 69/2014, ambas de 5 de mayo, la Sala Segunda se reafirma en la interpretación rigurosa del requisito del agotamiento de la vía judicial en aquellos supuestos en los que la demanda de amparo se interpone estando aún pendiente la resolución de un incidente de nulidad. Para el Tribunal, en efecto, es inexcusable que el incidente de nulidad se haya resuelto antes de la presentación del amparo y que éste se interponga en el plazo de

---

(11) REDC, núm. 101, 2014, págs. 241-242.

(12) AATC 151/2014 (Pleno), de 27 de mayo; 161/2014 (Sala Primera), de 9 de junio; 171, 172 y 173/2014 (Sala Primera), de 23 de junio.

(13) De la que se dio cuenta en la crónica anterior, REDC, núm. 101, 2014, pág. 242.

(14) Reseñadas *infra*, págs. 271-272 y 272-273.

20/30 días tras la notificación de la sentencia impugnada (STC 69/2014, FJ 2). Cabría entender que esto es así para el caso de que el incidente no fuera necesario, pues de otro modo el plazo contaría desde su desestimación en cuanto al fondo. Sin embargo, en la STC 61/2014 se atiende únicamente a la fecha de la resolución recurrida a pesar de que la demanda se había interpuesto cinco días antes de que se desestimara un incidente de nulidad todavía pendiente y del que no se había dado noticia por parte del demandante. Parece claro que éste habría podido disponer de mayor plazo para presentar su recurso si se hubiera dirigido al Tribunal Constitucional sin ocultar que la vía previa debía darse por finalizada con la desestimación del incidente de nulidad. Al no hacerlo así, la Sala hará abstracción del incidente y computará el plazo de interposición desde la notificación de la decisión objeto del recurso de amparo, sancionando de ese modo la deslealtad procesal del recurrente (STC 61/2014, FJ 2).

5. También en relación con el agotamiento de la vía judicial merece destacarse la STC 133/2014 (Pleno), de 22 de julio (15), en la que se afirma que el hecho de que sólo uno de los varios demandantes hubiera recusado en la vía previa a varios Magistrados del orden penal e invocado el derecho a la imparcialidad judicial en un recurso de casación no implica que los demás demandantes no puedan invocar en amparo ese mismo derecho (16). La razón es que, para la Sala, lo que importa es que «los órganos judiciales han tenido la oportunidad efectiva de pronunciarse sobre esta lesión aunque sea con motivo de alegaciones realizadas por otras partes procesales» (STC 133/2014, FJ 2). Ello no es enteramente así, pues a continuación se afirma que «[c]uestión distinta es si la eventual pérdida de la imparcialidad judicial alegada afecta sólo al recurrente [que la invocó desde un principio] y no al resto de recurrentes e, incluso, si sería

---

(15) De la que se da cuenta detallada *infra*, págs. 289-290.

(16) En la tramitación de este recurso de amparo se intentó a su vez la recusación de uno de los Magistrados del Tribunal Constitucional, el Sr. Narváez Rodríguez, basada en el hecho que, en su condición de Fiscal del Tribunal Supremo, había intervenido en el incidente de ejecución de la sentencia de ilegalización de los partidos políticos *Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna*, entendiéndose los recusantes que esa circunstancia afectaba a su imparcialidad para conocer del recurso de amparo, cuyo objeto era precisamente la sentencia que les había condenado por pertenecer a la organización terrorista que estuvo en el origen de la ilegalización de aquellos partidos. La recusación fue rechazada *a limine* por el ATC 202/2014 (Pleno), de 22 de julio. Para el Tribunal, el ahora Magistrado constitucional no se había pronunciado entonces sobre la conducta de los demandantes de amparo que había dado lugar a la condena recurrida (ATC 202/2014, FJ 4, *in fine*), ni puede atribuírsele a título personal el contenido de sus escritos como representante del Ministerio Público (ATC 202/2014, FJ 7).

susceptible de afectar a otros condenados que no han formulado el presente recurso de amparo» (*loc. ult. cit.*).

Es claro que si los Tribunales ordinarios han podido pronunciarse sobre la pérdida de imparcialidad ha sido por mérito del único demandante que la denunció y respecto del cual no es necesaria la «interpretación flexible del principio de subsidiariedad» (*loc. ult. cit.*) que lleva al Pleno a rechazar la inadmisión de la queja deducida sobre el particular por los otros recurrentes. En realidad, esa queja ha sido, pese a todo, materialmente inadmitida, pues de otro modo no se entiende la salvedad en cuanto a la posibilidad de que, en su caso, les afecte la estimación del amparo en ese punto. De hecho, el Pleno viene a equiparar su situación a la de los condenados que ni siquiera habían interpuesto recurso.

6. En relación con la pérdida del objeto de la demanda de amparo, la STC 63/2014 (Sala Segunda), de 5 de mayo, descarta esa eventualidad en un supuesto en el que la satisfacción material de la pretensión de los recurrentes se fundamentó en razones distintas de las invocadas en su demanda. A juicio de la Sala, el hecho de que se hubiera extinguido finalmente la responsabilidad criminal de los actores en razón del cómputo de las redenciones por el trabajo no desvirtúa su interés en un pronunciamiento en el que se declare que, como interesaban en el recurso de amparo, ese efecto debía haberse producido como consecuencia del cómputo del tiempo en el que habían permanecido en prisión preventiva (17).

Tampoco ha entendido el Pleno en la STC 87/2014, de 29 de mayo, que hubiera de acordarse la desaparición del objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el curso de un proceso cuyo actor principal había renunciado parcialmente al motivo impugnatorio que había dado lugar, justamente, al planteamiento de la cuestión. Para el Tribunal, dicha renuncia es irrelevante si, como era el caso, el órgano judicial la ha rechazado formalmente.

7. En materia de legitimación merece destacarse la STC 71/2014 (Pleno), de 6 de mayo (18), que se detiene con detalle en el examen de la objeción procesal planteada por el Parlamento de Cataluña con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto, por ausencia del Presidente del Gobierno, por la Presidente del Gobierno en funciones. El Pleno descartará la falta de legitima-

---

(17) Precisamente porque el Tribunal Supremo había liquidado sendas condenas en los términos pretendidos por los actores ante el Tribunal Constitucional, éste declaró la extinción de los correspondientes recursos de amparo en los AATC 183/2014 (Sala Segunda), de 7 de julio, y 197/2014 (Sala Primera), de 21 de julio.

(18) Comentada también *infra*, págs. 269 a 171.

ción de la Presidente en funciones después de razonar que no cabe confundir la «delegación» [impedida tanto por la jurisprudencia constitucional como por el art. 20.3.a) de la Ley 50/1997, del Gobierno] con la «suplencia», esto es, «con el ejercicio meramente temporal, accidental, de las funciones atribuidas a un órgano por una persona física distinta de la del titular, sin que se produzca por tanto el desplazamiento de la competencia a un órgano distinto» (STC 71/2014, FJ 2), de manera que, «en caso de suplencia por ausencia temporal del Presidente del Gobierno, es el mismo órgano el que actúa, es el mismo órgano el que, en este caso, interpone el recurso de inconstitucionalidad» (*loc. ult. cit., in fine*).

8. Dos nuevos conflictos en defensa de la autonomía local han sido desestimados por sendas Sentencias del Pleno, las SSTC 95/2014, de 12 de junio, y 132/2014, de 22 de julio (19), en las que se aplica la doctrina conocida en materia de impugnabilidad, legitimación y plazo para recurrir y se insiste en la inidoneidad de la ley autonómica como parámetro de constitucionalidad.

Y tampoco en esta ocasión ha llegado a prosperar un conflicto negativo de competencia; salvo error u omisión, el primero planteado por el Gobierno del Estado frente a una Comunidad Autónoma. El Pleno del Tribunal ha entendido en el ATC 207/2014, de 22 de julio, que la negativa de la Junta de Andalucía a asumir la transferencia de determinadas funciones materiales en los términos y condiciones impuestos por el Estado no suponía que la Comunidad Autónoma negara tener la competencia que justificaba aquella transferencia, sino sólo que discutía el procedimiento establecido unilateralmente al efecto por el Estado, lo que descartaba la existencia de una verdadera controversia competencial (20).

9. Al resolver la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno en el curso de la tramitación de un amparo promovido contra resoluciones judiciales que habían dado aplicación a la norma legal que limita el reconocimiento de la pensión de viudedad al cónyuge superviviente, el Tribunal no ha querido seguir el ejemplo de la STC 198/2012 (Pleno), de 6 de noviembre (21), y realizar una *interpretación evolutiva* de la Constitución. Así se lo reprochan

(19) De las que se da cuenta *infra*, pág. 277.

(20) La pretensión del Estado se fundamentaba en la ejecución del fallo acordado en la STC 150/2012 (Pleno), de 5 de julio, comentada en *REDC*, núm. 96, 2012, págs. 251-252, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno catalán contra diversos preceptos del Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (*Plan E*).

(21) Comentada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 97, 2013, págs. 249 a 252.

los Magistrados discrepantes de la STC 92/2014 (Pleno), de 10 de junio (22), que consideran «una autolimitación incompatible con la función constitucional que este Tribunal tiene asignada» (voto particular, apartado 4) que la mayoría haya entendido que «[h]a de ser [...] el legislador —en modo alguno este Tribunal actuando de legislador positivo retrospectivo y comprometiendo desembolsos económicos del erario público— el que en su caso decida, al hilo de los cambios sociales, cuál es el momento en el que procede extender la pensión de viudedad a otros supuestos y con qué alcance» (STC 92/2014, FJ 6, *in fine*).

**10.** En fin, por lo que se refiere a la dimensión institucional del Tribunal, el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 166, de 9 de julio, dio publicidad al Real Decreto 588/2014, de 8 de julio, por el que, de conformidad con el artículo 23 LOTC, el Presidente del Gobierno declaraba «el cese en sus funciones, a partir de la toma de posesión de quien hubiere de sucederle, de don Enrique López y López como Magistrado del Tribunal Constitucional». Esta fórmula, habitual en los Decretos de cese de los Magistrados constitucionales, respondía, sin embargo, a un error, según se hizo constar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 167, de 10 de julio, pues el cese debía declararse «con efectos desde 6 de junio de 2014, fecha de efectividad del Decreto del Presidente del Tribunal Constitucional por el que se aceptó [la] renuncia» del Sr. López y López.

De acuerdo con el artículo 17.2 LOTC, «los Magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles». Dicho precepto se refiere específicamente al caso de los Magistrados cuyo mandato haya expirado (art. 17.1 LOTC) y no, con carácter general, al conjunto de los supuestos de cese contemplados en el artículo 23.1 LOTC: renuncia, expiración del mandato, incapacidad, incompatibilidad sobrevinida, desatención del deber, violación del deber de reserva, declaración de responsabilidad civil por dolo y condena por delito doloso o por culpa grave. Parece claro que la *prorogatio* sería extraordinariamente perturbadora para el Tribunal cuando el cese trae causa, justamente, de una conducta que se considera incompatible con la continuidad en el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal, como son todas las contempladas en el artículo 23.1 LOTC, salvo la segunda y, según el caso, la primera, cuya motivación y tras-

---

(22) Magistrado Sr. Ortega Álvarez, con la adhesión de los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sres. Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos. Para los detalles de esta resolución puede verse *infra*, págs. 279 a 281. Quede aquí sólo apuntado, por lo demás, que en el apartado 4 del voto se califica a la cuestión de inconstitucionalidad como «un proceso abstracto a la ley». Calificación desautorizada, en otro contexto, por el ATC 187/2014 (Pleno), de 15 de julio, FJ 4, *in fine*.

endencia corresponde valorar al Presidente del Tribunal (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Durante el período que abarca esta crónica ninguna novedad resaltable cabe apreciar en las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en lo que a este apartado se refiere, que reiteran una consolidada doctrina constitucional que proyectan sobre el concreto supuesto enjuiciado. Los pronunciamientos que ahora se reseñan han versado, de una parte, sobre la situación de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del decreto-ley y el límite material que a esta fuente normativa impone el artículo 86.1 CE de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, en concreto, al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE); y, de otra, sobre la constitucionalidad de las leyes ómnibus en razón de su contenido heterogéneo, la aplicación o no a ellas de los límites constitucionales previstos para la ley de presupuestos generales del Estado y la singularidad que presenta en relación con este tipo de leyes la conexión de homogeneidad que ha de existir entre enmienda y texto enmendado.

2. Siguiendo un orden cronológico, la STC 83/2014 (Pleno), de 29 de mayo, desestima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de las Palmas de Gran Canaria en relación con el artículo 3.1 del Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos. El precepto cuestionado preveía para la determinación de los márgenes de las oficinas de farmacia por el suministro de especialidades farmacéuticas al Sistema Nacional de Salud una escala de deducciones aplicable sobre la facturación mensual de cada oficina de farmacia correspondientes a las recetas de especialidades farmacéuticas dispensadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o fondos estatales afectos a la sanidad. El órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad entendía que en este caso no se habían explicitado por el Gobierno las circunstancias determinantes de la extraordinaria y urgente necesidad para haber recurrido a la figura del decreto-ley, así como que la medida adoptada infringía el límite que a esta fuente normativa impone el artículo 86.1 CE, al afectar al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Tras examinar las razones recogidas en la exposición de motivos del Decreto-ley y las alegadas en el debate parlamentario de convalidación para justificar en este caso la utilización de esta fuente normativa, el Tribunal llega a la conclusión, desde el control externo que le corresponde, que el Gobierno no sólo «ha justificado de forma suficiente la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad legitimadora del uso del decreto-ley, sino que la medida controvertida guarda la necesaria conexión de sentido respecto de la situación de urgencia definida por aquél». Se razona al respecto en la Sentencia, en cuanto al primer elemento del presupuesto habilitante de la figura del decreto-ley, que «la situación concreta y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del Decreto-ley enjuiciado, no es otra que el incremento incesante del gasto farmacéutico dentro de la partida asignada al gasto sanitario y, frente al mismo, la necesidad de reaccionar de forma urgente adoptando medidas tendentes a su reducción, similares a las adoptadas por otros países de la Unión Europea, entre las que se encuentra la reducción de los márgenes de las farmacias en la facturación a la Seguridad Social», de modo que la definición por los órganos políticos de la situación de extraordinaria y urgente necesidad «resulta explícita y razonada, sin que pueda considerarse que se haya producido un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno». Y en cuanto a la conexión que ha de existir entre la situación definida como extraordinaria y urgente y la medida adoptada, en la Sentencia se afirma que la reducción de los márgenes de las farmacias establecida en el precepto cuestionado «no carece de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, pues era idónea para la consecución del objetivo marcado, que no es otro que la contención del gasto farmacéutico público» (FJ 4).

El Tribunal descarta también que la medida cuestionada transgreda el límite que a la figura del decreto-ley establece el artículo 86.1 CE de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE, en particular, en lo que en este caso interesa, al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). Y ello porque la deducción controvertida, aunque de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de su configuración y estructura jurídica reviste el carácter de una prestación pública patrimonial, carece de naturaleza tributaria, por lo que no puede afectar al deber constitucional del artículo 31.1 CE. Al respecto se recuerda en la Sentencia, de una parte, que de la reserva de ley prevista en el artículo 33.1 CE para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte en

sentido constitucional del término a las materias excluidas. De otra parte, en relación con la prohibición de afectar al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, lo que le está vedado al decreto-ley es la alteración del régimen general o los elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, vulnerando en consecuencia el artículo 86.1 CE «cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario» (FFJJ 3 y 5).

3. Por su parte, las SSTC 96 y 109/2014 (Pleno), de 12 y 26 de junio, resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana contra determinadas disposiciones del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, que modificaron, previendo un régimen transitorio, el régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, al limitar las horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado.

Ambas Sentencias reiteran una vez más que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida sobre el decreto-ley o los convalidantes de su asunción por el Congreso de los Diputados o, en última instancia, por su novación en ley *ex* artículo 86.3 CE no determinan la pérdida de objeto del proceso constitucional cuando se cuestiona la concurrencia o no del presupuesto habilitante de esta fuente normativa o sus límites materiales *ex* artículo 86.1 CE, dado el interés constitucional «de ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del artículo 86.1 [...], pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podría materialmente pronunciarse» (FJ 2).

Tras reproducir, con cita, entre otras, de la STC 237/2012, de 13 de diciembre, la conocida y consolidada doctrina constitucional sobre la «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto inexcusable para que el Gobierno pueda recurrir a la figura del decreto-ley, se examinan en una y otra Sentencia los dos elementos que configuran este presupuesto, esto es, la explicitación por el Gobierno de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida adoptada para subvenirarla. Analizadas las razones expuestas en el preámbulo del Decreto-ley y en el debate parlamentario de convalidación, el Tribunal llega en este caso a la conclusión de que la situación de urgencia

aparece explícitamente justificada en aquel preámbulo y en este debate, coincidiendo en ambos casos las razones que motivaron la medida adoptada: «por un lado, la situación de crisis económica en 2010, que había repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto al incremento general de costes, que provocó un aumento imprevisto del déficit tarifario» y «[d]e otro lado la existencia de un régimen retributivo especial, que no se fijó mediante el precio de mercado, sino que tiene como finalidad garantizar una rentabilidad suficiente, que tuvo también una cierta incidencia en el déficit tarifario». En definitiva, el Tribunal considera que el Gobierno, en ejercicio de sus competencias en materia de política económica, ha adoptado una medida en el ámbito de la política energética que limitó la retribución de las empresas de energía fotovoltaica acogidas al régimen especial orientándose en criterios de interés general. Y en este sentido recuerda que ya en pronunciamientos precedentes el Tribunal había reconocido desde la perspectiva del artículo 86.1 CE la relevancia de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (STC 96/2014, FJ 7; doctrina que reitera STC 109/2014, FJ 3).

Por lo que se refiere a la relación de conexión entre la situación definida como de urgente y extraordinaria necesidad y la medida adoptada, tras descartar, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, pronunciamiento alguno del Tribunal sobre su oportunidad técnica o acierto, en la Sentencia se concluye que las disposiciones impugnadas han de contemplarse conjuntamente no ofreciendo duda alguna su inmediata aplicación y que la fórmula empleada de establecer límites dentro del sistema retributivo, en este caso mediante la fijación de un número máximo de horas con derecho a prima en función de las zonas climáticas, es una medida apta para repercutir sobre el objetivo de reducción de dicho déficit de tarifa (SSTC 96 y 109/2014, FFJJ 7 y 3, respectivamente).

4. La STC 120/2014 (Pleno), de 17 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Congreso contra la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reproduce la doctrina ya sentada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, reiterada con posterioridad en las SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, 120/2012, de 4 de junio, y 209/2002, de 14 de noviembre (23), sobre la constitucionalidad de las leyes omnibus, la no aplicación a las mismas de los límites materiales previstos en la Constitución para las leyes de presupuestos

---

(23) Véanse las crónicas correspondientes a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2011 y el segundo y tercer cuatrimestres de 2012, *REDC*, núm. 94, 2012, págs. 294-300; núm. 96, 2012, pág. 249, y núm. 97, 2013, págs. 269-271, respectivamente.

generales del Estado y, en fin, el alcance de la exigencia de la conexión de homogeneidad que ha de existir entre enmienda y texto enmendado cuando se trata de este tipo de leyes.

Sintéticamente en la Sentencia se recuerda, tras reiterar una vez más que la pérdida de vigencia de las disposiciones legales recurridas no priva de objeto al proceso constitucional cuando los motivos de inconstitucionalidad alegados afectan a la corrección del procedimiento legislativo y al contenido posible de la ley impugnada, pues subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa (FFJJ 1 y 4), que no existe ningún óbice desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo, como es propio en nuestro sistema de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya naturaleza de ley ordinaria no se ve afectada por dicho contenido, ni su relación con las demás normas del ordenamiento jurídico, sin que resulten infringidos como consecuencia de su contenido heterogéneo el principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes, los derechos de las minorías o la seguridad jurídica (FJ 2). Asimismo, en la Sentencia se excluye la aplicación de los límites constitucionales previstos para las leyes generales de presupuestos del Estado a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dado que «las limitaciones materiales y temporales a las que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a este se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE) son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa» (FJ 3).

En cuanto a la exigencia mínima de homogeneidad que ha de existir entre enmienda parcial y texto enmendado en el procedimiento legislativo, se reproduce la doctrina de las SSTC 209/2012 y 132/2013, de 5 de junio (24), conforme a la cual dicha exigencia ha de entenderse de modo flexible cuando se trata de leyes de contenido heterogéneo en atención a su funcionalidad, de modo que cuando la enmienda haga referencia a medidas tributarias en determinada materia o materias no sólo cabe apreciar aquella conexión con el objeto de la iniciativa, sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales, dado que la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo. Además, en orden a valorar aquella conexión, el Tribunal estima

---

(24) Véanse las crónicas correspondientes a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los segundos cuatrimestres de 2012 y 2013, *REDC*, núms. 97 y 99, 2013, págs. 269-271 y 257-259, respectivamente.

que es importante concretar la entidad de la alteración propuesta, pues no es lo mismo la introducción de medidas tributarias nuevas que, no estando previstas en el texto de la iniciativa, tienen una virtualidad innovadora del ordenamiento tributario y que por su entidad cualitativa o cuantitativa alteran sensiblemente la posición de los ciudadanos frente a su deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, que la introducción de medidas tributarias que, por su menor entidad cualitativa o cuantitativa, ni modifican situaciones jurídicas preexistentes, ni alteran de forma sensible la posición de los ciudadanos frente al deber de contribuir.

En aplicación de la reseñada doctrina constitucional, el Tribunal trae a colación la doctrina de la STC 20/2012, de 16 de febrero, en la que se desestimó la impugnación de diversos preceptos que por vía de enmienda habían creado o modificado determinadas tasas o precios públicos, para concluir que la introducción por el artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo (precepto derogado por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y que como consecuencia de ello su impugnación por motivos sustantivos había perdido objeto) no incurrió en inconstitucionalidad alguna al ser congruente con el objeto, espíritu y fines esenciales de la iniciativa legislativa que dio lugar a la Ley impugnada (FJ 6) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En la veintena larga de decisiones del período recaídas en controversias de carácter competencial se combinan, como viene siendo habitual, las que resuelven sobre cuestiones muy actuales, planteadas en procesos recientes, con las procedentes del depósito de casos «antiguos». La mitad de las Sentencias, si no contamos las dos recaídas en procesos en defensa de la autonomía local, están acompañadas de votos particulares, sin que la novedad del asunto sea un factor que influya particularmente en este punto. De hecho, como se verá, las discrepancias más rotundas en su expresión y suscritas por un mayor número de Magistrados aparecen en casos no precisamente recientes que, al menos a primera vista, no resultan llamativos.

2. Entre las Sentencias que deciden cuestiones de actualidad y notable proyección pública están las que resuelven las impugnaciones contra las Leyes catalana y madrileña que introdujeron la tasa popularmente conocida como «euro por receta» y las que examinan la legitimidad de los pronunciamientos de Cantabria y La Rioja contra el «*fracking*» en su territorio. La STC 71/2014

(Pleno), de 6 de mayo (25), resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los preceptos que establecen la «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia» y la «tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación», incluidos respectivamente en el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña y en la Ley 5/2012 de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Tras la recapitulación preliminar de la doctrina sobre los límites constitucionales al establecimiento de tasas por parte de las Comunidades Autónomas, en relación con la tasa judicial, el Tribunal toma como referencia lo declarado en la STC 162/2012 (Pleno), de 20 de septiembre, para analizar la facultad de las Comunidades Autónomas de implantar tasas que recaigan sobre la «administración de la Administración de Justicia», no vinculadas por tanto al ejercicio de la actividad jurisdiccional. Un pormenorizado examen de la configuración del hecho imponible y del devengo de la tasa conduce en el razonamiento de la Sentencia a la conclusión de que la regulación impugnada admite una interpretación conforme a la Constitución (que es llevada al fallo) y que hace de esta tasa, según expresión de la Sentencia, «el exacto reverso de la tasa estatal». No comparte esta conclusión el Magistrado Sr. Ollero Tassara, que en su voto particular manifiesta su opinión de que la implantación de esta tasa desborda los límites competenciales, pues recae en definitiva sobre actos procesales y no sobre meras actuaciones administrativas. En cuanto a la segunda tasa impugnada, sobre prescripción y dispensación de medicamentos, la conclusión del Tribunal es distinta. El examen del hecho imponible lleva a concluir, según se expone en la Sentencia, que esta tasa no recae en realidad sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común complementaria (en los términos previstos en la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) cuya financiación está regulada en la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. El establecimiento de la tasa impugnada, entonces, no es compatible con este régimen básico, establecido al amparo del artículo 149.1.16 CE, pues no tiene más efecto que el de hacer más gravoso para

---

(25) Comentada también *supra*, págs. 261-262.

el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La STC 85/2014 (Pleno), de 29 de mayo, se pronuncia en idénticos términos sobre la «tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid», introducida por la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de medidas fiscales y administrativas, que es igualmente declarada inconstitucional y nula.

Los recursos interpuestos por el Presidente del Gobierno contra las Leyes 1/2013 del Parlamento de Cantabria y 7/2013 del Parlamento de La Rioja que establecían la prohibición en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (*fracking*), fueron resueltos por las SSTC 106/2014 (Pleno), de 24 de junio, y 134/2014 (Pleno), de 22 de julio, que estimaron la petición de declaración de inconstitucionalidad y nulidad. «La prohibición absoluta e incondicionada de una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos», afirma de modo tajante el Tribunal en el FJ 8 de la primera de ellas, «no puede decidirse por una Comunidad Autónoma». El Tribunal considera privadas de cobertura competencial las Leyes autonómicas impugnadas, que, según se indica en la fundamentación jurídica, resultan claramente contrarias a la competencia estatal reconocida en los artículos 149.1.13 y 149.1.25 CE. Frente a la normativa estatal reguladora de esta técnica industrial de extracción de hidrocarburos no convencionales establecida al amparo de estos títulos competenciales por la Ley 17/2013, que modifica la Ley del sector de hidrocarburos, la prohibición introducida por los legisladores autonómicos no puede considerarse una norma adicional de protección en materia medioambiental y tampoco un norma dictada en materia de protección de la salud (en desarrollo de una legislación básica ausente en este concreto supuesto). La Sentencia no pasa por alto el debate técnico y social a propósito de los riesgos del *fracking* (dedica el FJ 2 a la descripción del estado de la cuestión) y, en relación con el mismo, declara la obligada neutralidad del Tribunal, que ha de limitarse estrictamente al examen de la cuestión de la constitucionalidad de las normas impugnadas sobre la base del marco competencial. No obstante, en ese mismo fundamento jurídico la Sentencia se refiere al dato relevante de que el principio de precaución no ha conducido en el marco comunitario a la adopción de ninguna norma europea de prohibición de la explotación del gas no convencional mediante la técnica del *fracking*, aunque se hayan emitido una serie de resoluciones y recomendaciones, todas ellas encaminadas a garantizar la protección del medio ambiente y el clima, a controlar los riesgos sanitarios y a asegurar que se suministra

a los ciudadanos suficiente información. El voto particular concurrente, suscrito por tres Magistrados, estima que la noción del principio de precaución reflejada en la Sentencia no es correcta y que a lo largo del razonamiento no se presta la debida atención a la cuestión de atender a los riesgos para la salud humana derivados del empleo de esta técnica, un aspecto que, según esta opinión separada, no debe quedar subsumido en el tratamiento de la protección medioambiental. El principio de precaución, se recuerda, no entra en juego porque haya datos determinantes sobre posibles riesgos para la salud y el medio ambiente, sino que adquiere su verdadera dimensión en otro escenario y momento previo: ante la incertidumbre acerca de los riesgos potenciales. Efectivamente, en esta clave ha de leerse la Decisión 2013-346 del Consejo Constitucional francés, en contestación a una cuestión prioritaria de constitucionalidad, que declara la conformidad con la Constitución de la Ley nacional que prohíbe de esta técnica y revoca los premisos de prospección; y también desde esta perspectiva puede resultar otro entendimiento de la postura de las autoridades comunitarias y de la razón para la superabundancia de recomendaciones europeas sobre el asunto, que si algo ponen de manifiesto es la dificultad del famoso juicio de ponderación.

3. Otras Sentencias se han pronunciado sobre impugnaciones recientes aunque sobre asuntos menos publicitados. La STC 122/2014 (Pleno), de 17 de julio, examina diversos preceptos de la Ley 3/2013 de la Asamblea de Madrid, de patrimonio histórico de la Comunidad, y concluye con una estimación parcial. El recurso denuncia la reducción que opera la Ley autonómica en el nivel de protección de los bienes de interés cultural, frente a lo garantizado por la Ley 16/1985, de patrimonio histórico español (LPHE). El Tribunal rechaza el planteamiento de los recurrentes, que instaban a reconocer la condición de norma parámetro a la LPHE y recuerda que en materia de defensa del patrimonio cultural, el Estado no tiene competencias básicas, sino una competencia exclusiva aunque limitada a la garantía contra la exportación y la expoliación, que puede proyectarse sobre otros aspectos, además, en función de lo dispuesto en el artículo 149.2 CE. En la fundamentación se hace un notable esfuerzo de deslinde de competencias, orientado a identificar las submaterias que dependen de tales títulos competenciales y resultan relevantes para la determinación de la controversia.

En la STC 111/2014 (Pleno), de 26 de junio, con ocasión del examen de la Ley foral 19/2013, que autorizaba la apertura de un nuevo proceso de funcionalización de personal estatutario y contratado laboral fijo tanto en el nivel de la Administración foral como en el nivel de la administración local en Navarra, el Tribunal vuelve sobre su doctrina en materia de condiciones de acceso a la función pública (art. 103 CE) y garantía del derecho fundamental de acceso en con-

diciones de igualdad a las funciones públicas del artículo 23.2 CE en conexión con el régimen de distribución de competencias en materia de función pública, que cuenta con señas propias en el caso de Navarra. Efectivamente, como ya se recordó en la STC 140/1990 (Pleno), de 20 de septiembre, Navarra mantiene como derecho histórico las competencias que ejercía sobre el régimen estatutario de los funcionarios en el momento de promulgación de la LORAFNA, sujetas a los límites derivados del respeto a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional y la conformidad con los «derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos», según se prevé en la propia LORAFNA [art. 149.1.b)]. Sobre la base de este presupuesto, el Tribunal se plantea en qué medida el régimen de acceso a la función pública del estatuto básico del empleado público (LEEP), además de tener carácter básico *ex* artículo 149.1.18 CE, constituye parte de ese núcleo de derechos y obligaciones esenciales que vinculan a la Comunidad Foral de Navarra. Para contestar a esta cuestión el Tribunal conecta la previsión de la disposición adicional tercera LEEP (que establece los términos de su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra) con la doctrina recogida en la STC 113/2010 (Pleno), de 24 de noviembre, según la cual, en los denominados procesos de funcionarización, la exigencia de superación de un proceso selectivo y la correlativa proscripción de la integración automática constituyen parte de ese núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos, en tanto se trata de «una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo». El Tribunal analiza separadamente la regulación de la Ley foral relativa a funcionarización en el nivel foral y en el nivel local, para llegar a la conclusión de que, en ambos casos, se transgreden los límites competenciales y constitucionales. En el primer caso porque la deslegalización que la Ley realiza es contraria a la reserva de ley formal en la materia de regulación de acceso a la función pública. En el segundo caso, porque la regulación prevé un proceso de integración automática en la función pública que es contrario a los principios del artículo 103.3 CE, a la garantía del derecho del artículo 23.2 y, en fin, a lo previsto en la LEEP que actúa como límite de la competencia de la Comunidad en los términos del artículo 49.1.b) LORAFNA. Puesto que el enjuiciamiento de la Ley foral se ha producido mientras estaba suspendida la Ley foral por efecto de la previsión del artículo 161.2 CE, la Sentencia recae sobre una Ley que no llegó a desplegar los efectos pretendidos.

La doctrina sobre la distribución competencial en materia de seguridad pública es el trasfondo de la STC 86/2014 (Pleno), de 29 de mayo, que resuelve el recurso del Presidente del Gobierno contra la Ley 15/2012, de ordenación del

sistema de seguridad pública en Euskadi, y que concluye con un fallo parcialmente estimatorio de inconstitucionalidad y un pronunciamiento interpretativo. Otra Ley vasca también reciente, la 5/2012 sobre entidades de previsión social voluntaria, es objeto de control en la STC 97/2014 (Pleno), de 12 de junio, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de nueve de los preceptos recurridos por entender que contradicen la legislación básica estatal en materia de seguros.

La STC 110/2014 (Pleno), de 26 de junio, declara la inconstitucionalidad del impuesto sobre el valor de la energía eléctrica introducido por la Ley foral 24/2012 al determinar que incurre en la doble imposición prohibida en el artículo 6.2 LOFCA. De todas las Sentencias recaídas sobre impugnaciones recientes, ésta es la única que viene acompañada de voto particular y aún éste es un voto concurrente. En términos de análisis de argumentación, la presencia de este voto, directamente conectado con el peculiar FJ 6 de la Sentencia, resulta curiosa. El FJ 6 contiene una fundamentación alternativa para la conclusión de inconstitucionalidad que aparece extrañamente formulada como hipótesis por parte del Tribunal —«[n]o otra sería la conclusión si aceptásemos la premisa de la que parte el Abogado del Estado [...]»— y se desarrolla a lo largo de este FJ, en el que se describe el planteamiento basado en examinar la constitucionalidad de la creación del nuevo tributo desde el punto de vista del respeto a los términos del sistema foral «paccionado», que excluye la alteración unilateral del sistema tributario mediante la introducción de un tributo no convenido, que no puede considerarse tributo propio de la Comunidad Foral. El Magistrado firmante del voto concurrente comparte la fundamentación de este FJ 6, pero no el razonamiento alternativo expuesto en el FJ 5, que ya le ha servido al Tribunal en primera instancia para declarar la inconstitucionalidad. El voto, por lo tanto, discrepa de que se prime el primer razonamiento (que no comparte) frente al segundo. La pregunta que se puede hacer el lector es la «utilidad» del FJ 6 (que acoge una pura hipótesis) en vista de la presencia del voto concurrente.

4. Los casos en los que la discrepancia se exterioriza de modo más rotundo, como se indicaba antes, no han sido los casos más recientes, ni los que plantean cuestiones de general debate público. La resolución del conflicto positivo de competencia planteado contra diversos preceptos del RD 227/2008, que establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen, da lugar en la STC 74/2014 (Pleno), de 8 de mayo, a un notable debate interno si atendemos al voto particular formulado por el Magistrado Sr. Ortega Álvarez y suscrito por otros cuatro Magistrados. La Sentencia concluye con un fallo interpretativo que los firmantes del voto consideran sencillamente

elusivo de la declaración de inconstitucionalidad por invasión competencial del Estado de las competencias autonómicas. La discrepancia es de raíz en cuanto al encuadramiento de la competencia controvertida en relación con la regulación que se examina (según la Sentencia, regulación de una operación propia del régimen aduanero, según el voto, agricultura) y el debate se extiende también a la determinación, no especialmente con la vista en este caso, del alcance de la competencia del Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE, que en opinión del voto, incluso si permite el ejercicio por este de medidas ejecutivas, no lo hace de modo que resulte suprimida la competencia autonómica colindante, como sucede en el caso examinado.

La STC 108/2014 (Pleno), de 26 de junio, decide sobre la constitucionalidad de los artículos de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia, relativos al control de las concentraciones económicas. Los artículos impugnados se acogen al título del artículo 149.1.13 CE y se justifican, según la Sentencia, toda vez que establecen un régimen adecuado para la defensa de la competencia en un sistema de mercado único. El principal punto debatido tiene que ver con el hecho de que este control por el Estado se produce incluso en los casos de concentraciones en mercados de dimensión intraautonómica, partiendo de la premisa, expuesta por el Tribunal, de que la dimensión territorialmente limitada de un mercado no es condición suficiente para atraer la competencia autonómica, siendo necesario, además, que la concentración económica «carezca de trascendencia supracomunitaria», a lo que se añade, inmediatamente a continuación, que de entrada toda concentración entraña un riesgo para la libre competencia en el conjunto del mercado nacional, pues incluso las que tienen lugar entre empresas que operan en los límites de una Comunidad Autónoma, pueden provocar un efecto barrera para las situadas fuera del territorio autonómico. En el voto particular, formulado por el Magistrado Sr. Xiol Ríos y al que se adhieren otros tres Magistrados, se denuncia la concepción restrictiva de las competencias autonómicas que la Sentencia refleja, y se apunta a la contradicción entre el planteamiento seguido en la Sentencia y la doctrina sentada en otras anteriores (cita las SSTC 208/1999 y 31/2010) que reconocían un espacio para el ejercicio de competencias económicas de carácter ejecutivo en relación con concentraciones sin trascendencia supracomunitaria.

A la STC 107/2014 (Pleno), de 26 de junio, que se pronunció sobre el sistema de acreditación nacional del profesorado universitario contratado por la ANECA, le sigue el voto particular formulado por la Vicepresidenta, Sra. Asua Batarrita, al que se adhiere el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré. La Sentencia declaró la conformidad con la Constitución del sistema impugnado, no obstante el reconocimiento de otras opciones «en los términos planteados por la Comu-

nidad Autónoma, es decir, el establecimiento de un mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia autonómica, no es cuestión que corresponda decidir a este Tribunal, sino que habrá de instrumentarse por quienes se hallan legitimados para adoptarlas». El voto se expresa en términos muy duros, no ya sobre el desacierto de la Sentencia, sino sobre lo que los firmantes consideran una falta recurrente de rigor técnico en el uso de los conceptos y categorías jurídico-constitucionales.

5. La STC 56/2014 (Pleno), de 10 de abril, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la previsión contenida en la Ley 10/2010 del Parlamento de Cantabria, que permitía el pago aplazado por considerar que vulnera la prohibición de pago aplazado que tiene carácter básico, porque se refiere un aspecto central de la contratación administrativa y por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria. La STC 72/2014 (Pleno), de 9 de mayo, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 32/2003, general de comunicaciones. Considera el Tribunal que no hay vulneración de competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma (protección civil y seguridad pública, educación) en la regulación de obligaciones de servicio público que se imponen a los operadores y, en relación con previsión en la Ley de un procedimiento específico para resolución de controversias entre usuarios finales de servicios de telecomunicaciones y operadores, entiende que no despoja a las Comunidades de su competencia en materia de defensa del consumidor y del usuario, toda vez que se aplica limitadamente a «litigios no resueltos» en los términos de la normativa comunitaria. Las SSTC 88/2014 (Sala Segunda), de 9 de junio; 112/2014 (Sala Primera), de 7 de julio, y 123/2014 (Sala Segunda), de 21 de julio, resuelven sendos conflictos de competencia planteados por Galicia, Madrid y Valencia, contra la el RD 395/2007, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo. No hay doctrina de novedad, y es sólo a la vista del fallo que cabe plantear si otro enunciado permitiría de manera más clara el despliegue de los efectos generales de los pronunciamientos sobre titularidad (o no titularidad) de la competencia en liza (en cada una de las Sentencias citadas se incluye el pronunciamiento que declara que el mismo párrafo, del mismo artículo, del mismo Real Decreto impugnado, vulnera, respectivamente, las competencias de la Junta de Galicia, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Generalitat Valenciana). En la crónica anterior se anotaba esta cuestión a propósito de la indeterminación del modo del enunciado y determinación de efectos en los fallos de las Sentencias que resuelven procesos de naturaleza competencial.

6. Terminamos con una breve referencia a los dos conflictos en defensa de la autonomía local resueltos en el cuatrimestre por el Tribunal, ambos en sentido desestimatorio. En el resuelto por STC 95/2014 (Pleno), de 12 de junio, en relación con la Ley de Castilla y León que crea el Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión», el Tribunal concluye que el interés en juego afectado por la creación del parque excede el puramente local, teniendo en cuenta que la zona protegida abarca el territorio de varios municipios y que la participación municipal en la gestión del Parque resulta suficientemente garantizada. En cuanto a la queja a propósito de la afectación de la gestión de un monte vecinal propio, el Tribunal señala que las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado y que la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas. Por otra parte, recuerda el Tribunal, en la medida en que tales limitaciones derivan de planes y medidas aprobadas por Decreto de la Comunidad Autónoma, son además, controlables por los Tribunales de justicia, lo que permite evitar que el ejercicio de la competencia autonómica llegue a vulnerar la autonomía constitucionalmente garantizada al ente local. La STC 132/2014 (Pleno), de 22 de julio, resolvió que no afecta a la autonomía local el hecho en sí de la segregación de una parte del término municipal para ser anexada a otro municipio, cuando este resultado tiene lugar por el procedimiento previsto en las leyes. En ambos casos, en vista del alcance extremadamente limitado del objeto de este tipo de procesos, son seguramente las cuestiones procesales planteadas las que revisten más interés para los especialistas (*Marian Ahumada Ruiz*).

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Pocas novedades jurisprudenciales dignas de mención se han dictado durante el segundo cuatrimestre de 2014. Como en otras ocasiones, se han seleccionado las sentencias más novedosas o interesantes; sigue echándose de menos un mayor esfuerzo por parte del Tribunal para definir cuáles son los casos que gozan de especial trascendencia constitucional, tras más de siete años desde la entrada en vigor de la reforma legal que alumbrara tal concepto, parece haberse impuesto la idea de que la mera lesión de un derecho fundamental es suficiente para que se adopte la decisión de admisión a trámite de una demanda y su estimación en sentencia. Valgan como ejemplo la mayoría de las resoluciones que a continuación se comentan y, más claramente, el resto de sentencias

dictadas en este mismo período y que no aparecen en esta crónica por referirse a supuestos sobre los que existe reiterada doctrina constitucional.

2. Sobre discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), la STC 66/2014 (Sala Primera), de 5 de mayo, resolvió el recurso de amparo planteado por la demandante que, habiendo superado el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, solicitó el aplazamiento de su incorporación al curso de prácticas para poder realizarlo con los aprobados de la siguiente convocatoria al coincidir en el mismo día, el comienzo de citado curso y el parto que tenía programado. La Administración acordó el aplazamiento de su incorporación al próximo curso selectivo conservando las puntuaciones obtenidas en el concurso-oposición en el que había participado. Tras diversos avatares procedimentales se comunicó a la demandante que, una vez superado el curso y el período de prácticas, se procedería a su nombramiento como funcionaria de carrera con todos los derechos correspondientes desde el momento de la finalización de dichas prácticas; la demandante de amparo, no obstante, solicitó a la Administración el reconocimiento con carácter retroactivo de todos los derechos económicos, de antigüedad y de cualquier otra índole, desde el mismo día que sus compañeros de oposición seleccionados en el mismo proceso selectivo en el que ella tomó parte. La solicitud de la recurrente fue desestimada. La queja alegada en amparo se fundaba en la lesión del derecho fundamental a no sufrir discriminación por razón de sexo como consecuencia de su maternidad (art. 14 CE). Constata el Tribunal que de la motivación de la resolución administrativa y de la fundamentación de la Sentencia impugnada, se deduce que la maternidad de la demandante de amparo fue el fundamento del perjuicio laboral causado, concretado en el no reconocimiento de sus derechos económicos y administrativos con carácter retroactivo desde la fecha en que sus compañeros de promoción tomaron posesión de sus plazas; sin que pueda tener valor legitimador de la respuesta administrativa y judicial, dice la Sentencia, la falta de previsión normativa de los supuestos de aplazamiento del curso de prácticas por causa de parto y/o maternidad. Afirmar el Tribunal que la decisión de desestimación por parte de la Administración de la solicitud de reconocimiento de derechos de la demandante —confirmada en vía judicial— vulneró el artículo 14 CE al no haber tenido en cuenta que la condición biológica y la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de los derechos profesionales, sin que la maternidad pueda producir ninguna desventaja. En definitiva, el perjuicio causado por su maternidad terminó materializado en el no reconocimiento de los derechos económicos y administrativos con carácter retroactivo para equiparlos a aquellos obtenidos por sus compañeros de promoción, generándose así, un supuesto de discriminación por razón de sexo.

Sobre el derecho a no sufrir discriminación por orientación sexual, debe señalarse, en primer lugar, la STC 92/2014 (Pleno), de 10 de junio (26), que resolvió la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 174.1 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por el artículo 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (27), por posible vulneración del segundo inciso del artículo 14 CE. El problema traía causa de un recurso de amparo —origen de la autocuestión de inconstitucionalidad— en el que el recurrente alegaba la discriminación sufrida por razón de orientación sexual por no poder acceder a la prestación de viudedad al no reunir un requisito de imposible cumplimiento, como era entonces el haber contraído matrimonio con su pareja del mismo sexo. Reconoce el Tribunal que entre las prohibiciones de discriminación proscritas por el artículo 14 CE ha de entenderse comprendida la discriminación por causa de la orientación sexual; matiza, no obstante, que la eventual contradicción por parte del precepto enjuiciado con el derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual se circunscribe a un aspecto concreto, como es que solamente los cónyuges podían ser beneficiarios de la pensión de viudedad y, en consecuencia, a los miembros de parejas de hecho homosexuales —con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2005, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo— les estaba vedado acceder a esa prestación. Recuerda también que, precisamente la posibilidad de contraer o no matrimonio ha sido un aspecto de especial significación para la doctrina constitucional a la hora de enjuiciar supuestos en que el ordenamiento jurídico brindaba a los cónyuges un tratamiento más favorable que el dispensado a las parejas de hecho (incluidos los casos relacionados con prestaciones de la Seguridad Social). Con cita de doctrina previa, afirma que no en cualquier situación en que los convivientes *more uxorio* se vean impedidos de contraer matrimonio, tal eventualidad debe engendrar una obligación a cargo de los poderes públicos de brindar a los miembros de parejas de hecho un tratamiento jurídico

---

(26) Reseñada *supra*, pág. 263.

(27) Dicho precepto disponía que: «Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine. Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización. No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años.»

equiparado al previsto para los cónyuges, sino que es necesario determinar, dice el Tribunal, si la causa limita la libertad de contraer el vínculo matrimonial es una causa que pugne con los principios y reglas constitucionales. Trayendo a colación lo dicho en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, —sobre que la configuración del matrimonio como unión que sólo cabe entre personas de diferente sexo es una opción del legislador pero no la única constitucionalmente legítima de la institución—, recuerda también que según se dijo en el ATC 222/1994, de 11 de julio, la exigencia del vínculo matrimonial como presupuesto para acceder a la pensión de viudedad establecida dentro del sistema de Seguridad Social no pugna con el artículo 14 CE, ni tampoco las medidas de los poderes públicos que otorguen un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio que a otras unidades convencionales. El legislador, reconoce el Tribunal, tiene un amplio margen de apreciación y configuración del régimen de prestaciones económicas de la Seguridad Social y, por tanto, de decisión acerca de las situaciones que han de considerarse o no merecedoras de protección social. Dentro de ese amplio margen de apreciación, continúa afirmando el Tribunal, el legislador en la Ley general de la Seguridad Social de 1994 decidió perfilar una pensión de viudedad que no responde a la existencia de una situación de necesidad, sino a la compensación de un daño como es la falta o minoración de unos ingresos de los que participaba el cónyuge supérstite y, en general, afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia (la muerte de uno de los cónyuges); dicha prestación se restringe a los supuestos en los que existe un vínculo matrimonial entre causante y beneficiario como forma singular de protección de la unión familiar que cumple con determinados requisitos legales. No estaba, por tanto, concebida la pensión de viudedad como una institución llamada a compensar el daño de la minoración de ingresos sufrida por el superviviente de una pareja, sino a compensar ese daño cuando se producía en el ámbito de la familia sustentada en el previo matrimonio. Las uniones de hecho heterosexuales resultaban excluidas del acceso a la pensión porque pudiendo acceder al matrimonio decidían libremente no hacerlo y, por tanto, no cumplir con los requisitos legales, debiendo, por tanto, correr con las consecuencias de ello, mientras que las uniones homosexuales quedaban fuera de la esfera de protección porque la configuración del matrimonio en aquel momento era una configuración clásica o tradicional del mismo, que respondía a la idea de que uniones homosexuales y heterosexuales tenían, dice el Tribunal, una «*funcionalidad distinta*» dentro de la sociedad. Recuerda también lo sostenido en la STC 41/2013, de 14 de febrero: «la exclusión de las parejas de hecho de la protección dispensada en materia de pensión de viudedad por el sistema público de Seguridad Social no resulta contraria a la Constitución, sin

perjuicio de que, como también hemos tenido ocasión de advertir en esa misma doctrina, tampoco existe obstáculo constitucional alguno a que el legislador pueda extender la protección de la pensión de viudedad a las uniones de hecho estables, heterosexuales u homosexuales». La Sentencia cuenta con la opinión discrepante de cuatro Magistrados.

En aplicación de la doctrina establecida en esta Sentencia, fueron desestimados diversos recursos de amparo, en concreto, mediante la STC 93/2014 (Pleno), de 12 de junio, se rechazó el amparo que había dado origen a la cuestión interna de constitucionalidad. También fueron desestimatorias las SSTC 98/2014 (Sala Primera), de 23 de junio, 115 y 116, ambas de la Sala Segunda y de 8 de julio, y 124/2014 (Sala Segunda), de 21 de julio.

También sobre el alcance del artículo 14 CE, la STC 104/2014 (Sala Segunda), de 23 de junio, consideró lesionado tal precepto. La sociedad radiofónica demandante de amparo interpuso acciones legales contra una corporación municipal manifestando no haber sido receptora de ninguna campaña publicitaria institucional en cinco años, por lo que requería el cese inmediato de la exclusión discriminatoria que por vía de hecho estaba sufriendo, así como el reconocimiento de los daños patrimoniales derivados de esa circunstancia. El núcleo de la demanda era determinar la posible vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 14, en relación con los artículos 20.1.a) y d) CE, lesiones presuntamente causadas por la preterición del medio de comunicación recurrente de determinadas campañas publicitarias. El Tribunal parte de considerar la publicidad institucional como una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos a través de los medios de comunicación social y en la que confluyen, tanto el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane de los poderes públicos en condiciones de igualdad y no discriminación, como los derechos de los medios de comunicación social con ocasión de la contratación y difusión de esa información pública. Por ello, afirma el Tribunal, en virtud de los derechos fundamentales concernidos, se impone un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios, afianzando a tal fin los principios de objetividad, publicidad y libre competencia. La denunciante discutía, en esencia, una diferencia de trato injustificada, apuntando adicionalmente razones de tendencia editorial latentes en la vía de hecho impugnada. Apuntaba que la asignación de decenas de miles de euros a otros medios de comunicación (Onda Cero y cadena COPE), con total exclusión de la cadena SER, podría ser expresión de un premio y castigo a líneas editoriales, denunciando una posible

vulneración de la prohibición de discriminación por razones ideológicas, de tendencia o de opinión; el Tribunal, sin embargo, consideró que no se acreditó la existencia de indicios de una actuación discriminatoria por razón de su tendencia editorial. No obstante, se planteaba otra queja en torno al principio general de igualdad, por haber sido tratada la demandante de manera desigual a las demás empresas radiofónicas. Frente a esta queja, la corporación local argumentaba el elevado precio de sus tarifas; sin embargo, descarta el Tribunal tal línea de defensa puesto que quedaron constatados una serie de hechos que la desautorizan: la demandante contaba con la máxima audiencia radiofónica en el territorio de referencia y durante años se dieron relaciones de contratación entre la recurrente y la Administración demandada; no había prueba ni motivación de que la decisión adoptada a partir de un momento determinado estuviera fundada en una variación desmedida de las tarifas de la cadena SER; tampoco de que la *ratio* comparativa tarifaria con las otras cadenas radiofónicas se hubiera alterado en esa fecha de manera significativa; o que un estudio de impacto, en función de costes por *ratio* de oyentes o factores similares, o por franjas horarias, explicara un exceso inasumible en el gasto público. Por el contrario, dice el Tribunal, sólo se ofreció una motivación apodíctica, careciendo de razonable fundamentación la calificación del precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Por ello, consideró vulnerado el principio de igualdad en relación con la libertad de información y «anula» la vía de hecho. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante. En igual sentido la STC 130/2014 (Sala Primera), de 21 de julio.

Por último, en relación con la igualdad, en la STC 118/2014 (Sala Segunda), de 8 de julio (28), se examinó el Auto del Juzgado que había desestimado la impugnación formulada por la demandante de amparo contra la denegación de la solicitud de justicia gratuita —por superar los recursos de la unidad familiar los límites establecidos en la ley— acordada por resolución de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita. La recurrente denunciaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por haberse efectuado una errónea interpretación del artículo 3 LAJG (29), ya que, a su juicio, el límite cuantitativo

(28) De la que también se ha dado cuenta *supra*, pág. 256.

(29) Dicho precepto dispone: «Se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas que careciendo de patrimonio suficiente cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, que no superen los siguientes umbrales: a) Dos veces el indicador público de renta de efectos múltiples vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas no integradas en ninguna unidad familiar. b) Dos veces y media el indicador público de renta de efectos múltiples

exigido del doble del salario mínimo interprofesional tendría que referirse a cada uno de los miembros de la familia y no al conjunto de la unidad familiar. Aducía asimismo, la lesión de su derecho a la intimidad familiar, en relación con los artículos 31 y 39 CE, por «obligarle a divorciarse» para poder defenderse en juicio, al no poder atender los gastos del pleito. Finalmente, alegaba la vulneración del artículo 24 CE por no poder proponer los medios de defensa necesarios, al no permitírsele defenderse por su cuenta y carecer de medios con los que costearse abogado y procurador, que son los únicos habilitados para comparecer en un procedimiento. En esencia, discrepaba de la interpretación del artículo 3 LAJG que se le había aplicado, entendiendo que sus rentas deberían ser objeto de consideración individual, al igual que las de las personas que no tienen cargas familiares, respecto de las cuales se considera discriminada. Ciertamente, reconoce el Tribunal, el hecho de no atribuir la justicia gratuita plena a quienes posean ingresos o recursos que superen el doble del salario mínimo, sin tener en cuenta todas las circunstancias personales de los litigantes y, más concretamente, sin tener en cuenta su capacidad económica real, supone dar igual trato legislativo a personas que pueden hallarse en situaciones económicas muy dispares, negando incluso la justicia gratuita plena a personas que en la práctica pueden tener una capacidad económica inferior a la de otras a quienes se reconoce este derecho. Pero de este hecho, dice el Tribunal, no cabe deducir de forma automática la vulneración del referido precepto constitucional, ya que la igualdad constitucionalizada en el artículo 14 CE es la que impone que ante situaciones no disímiles la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos que eviten las desigualdades, por lo que, realmente, lo que este precepto constitucional impide es la distinción infundada. Sin embargo, recuerda el Tribunal, resulta ajena al núcleo de protección del artículo 14 CE la denominada «discriminación por indiferenciación»; lo que ha de enjuiciarse es la objetividad y razonabilidad del criterio de diferenciación empleado, atendiendo a los casos ordinarios y más frecuentes y no a los casos particulares, pues la generalidad de la norma puede

---

vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros. c) El triple de dicho indicador cuando se trate de unidades familiares integradas por cuatro o más miembros. 2. Constituyen modalidades de unidad familiar: a) La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores con excepción de los que se hallaren emancipados. b) La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior. 3. Los medios económicos podrán, sin embargo, ser valorados individualmente, cuando el solicitante acredite la existencia de intereses familiares contrapuestos en el litigio para el que se solicita la asistencia.»

ser una garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad, por lo que el juicio de igualdad debe realizarse teniendo en cuenta los criterios legales establecidos para la distinción y no los supuestos particulares individualizados. Por consiguiente, concluye, en la medida en que la denegación de la asistencia jurídica gratuita se ha fundado estrictamente en el criterio legal general, proporcionado y razonable que establece el artículo 3 LAJG, no cabe apreciar ninguna desigualdad contraria al artículo 14 CE. Refuerza esta conclusión el hecho de que la propia Ley establece previsiones que permiten atemperar esa regla general. Por último, en cuanto a la posible vulneración del artículo 24 CE por no poder proponer la actora los medios de defensa que considere convenientes, al no estar en condiciones de costearse abogado y procurador y no poder defenderse por sí misma en el procedimiento para el que solicitó la asistencia jurídica gratuita, estima el Tribunal que no cabe apreciar tal vulneración, puesto que, en atención a los criterios objetivos, razonables y proporcionados que ha establecido el legislador, y que le fueron aplicados en función de las circunstancias del caso, no ha quedado acreditada la insuficiencia de recursos para litigar, por lo cual no cabe entender que se le haya impedido u obstaculizado el acceso a la justicia y a las garantías propias del proceso justo. En igual sentido la STC 128/2014 (Sala Primera), de 21 de julio.

3. Sobre el derecho a la libertad, en la STC 81/2014 (Sala Segunda), de 28 de mayo, se abordó el problema de la prescripción de las penas. Defendía el demandante que las decisiones judiciales combatidas lesionaban su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE). El núcleo de la duda constitucional se centraba en el examen del criterio seguido por los órganos judiciales sobre la prescripción o no las penas impuestas al demandante. Los órganos judiciales consideraron que la suspensión de la ejecución regulada en los artículos 80 y siguientes del Código Penal constituye una modalidad alternativa a la ejecución material, que durante su vigencia impide que se compute la prescripción de la pena. Afirma el Tribunal que lo único que le corresponde resolver es si la consideración de la suspensión de la ejecución como una modalidad alternativa al cumplimiento *in natura* de las penas privativas de libertad es acorde con el canon de motivación reforzada establecido por la jurisprudencia constitucional y, en consecuencia, es respetuoso con el contenido del derecho a la libertad personal y a la legalidad en materia penal. Debe señalarse, apunta la Sentencia, que la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad toma como referentes principales el cumplimiento por parte del penado de las obligaciones que le hayan sido impuestas por el Juez o Tribunal y, sobre todo, la no comisión de nuevas infracciones penales durante el período de suspensión. En caso de

que no se cumpla este último requisito la consecuencia es la revocación de la suspensión otorgada que indefectiblemente comporta que la pena impuesta se ejecute en sus justos términos. Por el contrario, si el penado no delinque durante el plazo de suspensión fijado y, en su caso, cumple las reglas de conducta, entonces se acordará la remisión de la pena con la consiguiente extinción de la responsabilidad penal. Por todo ello, considera el Tribunal que el criterio sustentado por los órganos judiciales en orden a considerar que la suspensión de la ejecución ha sido concebida como una modalidad alternativa a la ejecución en sus propios términos de las penas de prisión, esto es, a la efectiva privación de libertad, se ajusta al parámetro de razonabilidad impuesto por la doctrina constitucional. Además señala que a diferencia de los supuestos en los que se suspende la ejecución por la tramitación de una petición de indulto o la sustanciación de un recurso de amparo —en los que tal medida solamente produce la paralización del cumplimiento de la sanción impuesta, en espera del acaecimiento de un suceso futuro y de resultado incierto que, eventualmente, podría afectar al título de ejecución, es decir a la Sentencia condenatoria— en los casos de suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad no tiene por finalidad preservar la efectividad de una potencial modificación del fallo, sino articular un modo de ejecución alternativa al cumplimiento material de la pena privativa de libertad que, en atención al comportamiento favorable del penado, habilita un resultado del todo coincidente con el cumplimiento efectivo de la pena. En definitiva, afirma que la tesis sustentada por los órganos judiciales respecto de la incidencia de la suspensión de la ejecución de las penas en el ámbito de la prescripción, no contraviene el canon de motivación reforzada exigible respecto del artículo 134 CP y, a su vez, se concilia con la doctrina constitucional.

4. Sobre el alcance de la libertad de expresión y el derecho al honor destaca la STC 79/2014 (Sala Segunda), de 28 de mayo. Sin perjuicio de que se trata de una Sentencia más sobre ponderación de ambos derechos en juego, lo interesante y que dota al recurso de amparo de especial trascendencia constitucional, dice el Tribunal, es la oportunidad que tiene el Tribunal de «perfilar y aclarar algunos aspectos de la doctrina constitucional en relación con la titularidad del derecho al honor de un tipo concreto de personas jurídicas como son los partidos políticos». En este aspecto recuerda que aunque el honor es un valor referible a personas individualmente consideradas, el derecho a la propia estimación o al buen nombre o reputación en que consiste, no es patrimonio exclusivo de las mismas y dada la propia sistemática constitucional, el significado del derecho al honor ni puede ni debe excluir de su ámbito de protección a las personas jurídicas. Recordando doctrina anterior señala que, a través de los fines para los que cada persona jurídica privada ha sido creada, puede establecerse un

ámbito de protección de su propia identidad en dos sentidos distintos: tanto para proteger su identidad cuando desarrolla sus fines, como para proteger las condiciones de ejercicio de su identidad, bajo las que recaería el derecho al honor. Considera por ello el Tribunal, citando doctrina del TEDH, que no cabe excluir a los partidos políticos de la protección que dimana del derecho al honor frente a aquellas afirmaciones y expresiones que los difamen o los hagan desmerecer en la consideración ajena. No obstante, recuerda que el grado de tolerancia a la crítica debe ser mayor en el caso de los partidos políticos en razón del papel fundamental que les asigna la Constitución como instrumento esencial para la participación política y, consecuentemente, para la formación y existencia de una opinión pública libre. Sin perjuicio de que este tipo de resoluciones es indispensable la lectura de las afirmaciones vertidas bajo la alegación de la libertad de expresión, la extensión de la presente crónica no permite la transcripción de las muchas expresiones debatidas; a modo de síntesis, se trata de valoraciones indisolublemente unidas a la atribución de unos hechos de carácter noticiable consistentes en la descripción de la reunión en Perpiñán de un dirigente de Esquerra Republicana de Catalunya, que desempeñaba el cargo de Vicepresidente del Gobierno de Catalunya con representantes del grupo terrorista ETA. Entiende el Tribunal que es posible afirmar que muchas de las expresiones vertidas en el programa radiofónico pueden ser consideradas especialmente hirientes y desabridas, pero desestima la demanda recordando que cuando los afectados son titulares de cargos públicos éstos han de soportar las críticas o las revelaciones aunque duelan, choquen o inquieten o sean especialmente molestas o hirientes. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

5. En la STC 114/2014 (Sala Primera), de 7 de julio, se analizó el artículo 23.2 CE. El objeto del recurso consistía en determinar si la decisión del órgano judicial de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui, como consecuencia de su renuncia al cargo de presidente del Concejo, vulneraba sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y a la participación política (art. 23 CE). Descartada por el Tribunal la queja relativa al artículo 24 CE, el núcleo del recurso se ciñe a examinar la alegada lesión de los derechos de participación política reconocidos en el artículo 23 CE. Analiza el Tribunal los artículos 1 (32) y 15.3 (31) de la Ley Foral 12/1991,

---

(30) El artículo 1 dispone: «que el gobierno y administración de los concejos de Navarra se realizará en régimen de concejo abierto cuando la población de derecho esté comprendida entre 16 y 50 habitantes y por una junta cuando exceda de 50 habitantes, como ocurre en el caso del Concejo de Arlegui. Las juntas referidas estarán compuestas por un presidente y cuatro vocales. Los

de 16 marzo, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, aplicados por el órgano judicial. Además, se pondera que el mismo órgano judicial en el año 2004, resolviendo también sobre una renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, interpretó la normativa reproducida entendiendo que la renuncia del Presidente lo es sólo a la Presidencia, sin renunciar a su condición de Vocal. Sin embargo, en la Sentencia impugnada en amparo, que resolvía igualmente sobre los efectos de la renuncia a la presidencia en el Concejo de Arlegui, reconsideró el criterio mantenido en su Sentencia de 2004 y fundamenta su decisión de anular la permanencia de los recurrentes como vocales en la Junta del Concejo de Arlegui en una interpretación de lo dispuesto en el artículo 15.3, apartados *e)* y *f)*, de la Ley Foral 12/1991, conforme a la cual la renuncia al cargo de Presidente del Concejo tiene carácter abdicativo, no traslativo, por lo que estima que se extiende a la condición de vocal en la junta del concejo, porque la adquisición por parte de un vocal de la condición de presidente de la junta supone llamar para su sustitución como tal al candidato siguiente que más votos haya obtenido. El Tribunal, recordando su doctrina sobre el artículo 23 CE, considera que la interpretación efectuada por el órgano judicial no es respetuosa con la Constitución puesto que, en un sistema electoral como el previsto en la Ley Foral 12/1991, en el que los presidentes y vocales de las juntas de concejo son elegidos por un sistema mayoritario con listas abiertas, lo dispuesto en los apartados *e)* y *f)* del artículo 15.3 de la Ley Foral 12/1991, ha de entenderse en el sentido de que sólo se prevé que se genere una vacante en la Junta del Concejo cuando la adquisición por un vocal de la condición de presidente se produzca como consecuencia de que quien ostente (o le corresponda ostentar) el cargo de presidente, por ser el electo que más votos ha obtenido, renuncie también al cargo de vocal en la Junta; y no se produce tal vacante cuando la renuncia sea exclusivamente al cargo de presidente y se manifieste de modo

---

presidentes y vocales de las juntas serán elegidos por sistema mayoritario. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro candidatos, y será proclamado presidente electo el candidato que obtenga mayor número de votos y vocales los cuatro candidatos que, tras el presidente, obtengan mayor número de votos».

(31) Por su parte el artículo 15.3, establece que «el Presidente y los Vocales de las Juntas concejiles son elegidos y proclamados electos de acuerdo con el procedimiento establecido para la elección de los Concejales en los municipios con población comprendida entre 100 y 250 habitantes, con sujeción a las siguientes normas: ... *e)* En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia del Presidente, la vacante será atribuida al Vocal que le haya seguido en votos, procediéndose en igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes”, y *f)* en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Vocal, o de adquisición por éste de la condición de Presidente, la vacante será atribuida al candidato siguiente que más votos haya obtenido, procediéndose de igual forma para la atribución de las sucesivas vacantes».

expreso por quien la efectúa su voluntad de permanecer en la junta del Concejo como vocal. Un entendimiento distinto del precepto legal como el mantenido en la Sentencia impugnada, conforme al cual la renuncia al cargo de Presidente conlleva la renuncia a la condición de vocal en la Junta del concejo, supone una interpretación lesiva del derecho de participación política del candidato electo, que se ve desposeído de su condición de vocal y, además, puede dar lugar a que se produzcan variaciones indeseables del resultado electoral.

6. En la STC 77/2014 (Sala Primera), de 22 de mayo, el problema principal era analizar si la decisión judicial de celebrar el juicio oral sin la presencia del recurrente vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la defensa (art. 24.2 CE), al existir en el procedimiento indicios suficientes sobre la existencia de una discapacidad psíquica que pudiera haber influido sobre su comprensión de las consecuencias legales derivadas de su incomparecencia. Las resoluciones judiciales impugnadas fundamentaron su decisión en la Ley de enjuiciamiento criminal que «permite» la celebración del juicio oral ante la ausencia injustificada del acusado que hubiera sido citado personalmente, si el Juez o Tribunal, a solicitud del Ministerio Fiscal y oída la defensa, estima que existen elementos suficientes para el enjuiciamiento, cuando la pena solicitada no exceda de dos años de privación de libertad. Si bien el recurrente no negó que se dieron cumplimiento a los requisitos legalmente previstos para la celebración del juicio en ausencia, consideraba que se le ha generado una indefensión por no haber sido valorados los indicios existentes en el procedimiento de que sufría una discapacidad mental psíquica que hubieran obligado al órgano judicial a asegurarse sobre la plena comprensión de las consecuencias derivadas de no acudir a la citación. El Tribunal recuerda que tiene declarado que el derecho a la tutela judicial efectiva exige la presencia del acusado en el juicio oral por la relevancia de las consecuencias que pueden derivarse del procedimiento penal y la circunstancia de que el juicio oral es el momento decisivo en el que con publicidad y plena contradicción se hace efectivo el derecho de defensa; por ello, los supuestos en que esté legalmente establecida la posibilidad de celebrar un juicio oral en ausencia del acusado están condicionados, entre otros aspectos, a que se haya garantizado suficientemente su presencia, dándole la oportunidad de comparecer mediante una citación que produzca un conocimiento efectivo y, por tanto, verificando que la ausencia es el resultado de una decisión voluntaria. Por el contrario, afirma el Tribunal, en los supuestos de posibilidad legal de celebración de un juicio oral por ausencia injustificada del acusado, la existencia de indicios de que dicho acusado pueda sufrir trastornos mentales que limiten su capacidad de comprensión y, por tanto, de la relevancia de las consecuencias legales de su incomparecencia, impone a los órganos judiciales un deber positivo

de desarrollar la actividad necesaria para despejar cualquier duda al respecto. En el presente caso, considera el Tribunal, se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente porque en el procedimiento existían indicios respecto de la existencia de una discapacidad mental en el recurrente -sus propias manifestaciones ante la policía, en la ratificación ante el Juez, y en el hecho de que en un informe emitido hacía más de diez años por la Xunta de Galicia aparecía diagnosticado, a los efectos de la declaración legal de incapacidad, con un retraso mental leve- que no fueron ponderados correctamente por el órgano judicial ya que la mera notificación personal al recurrente de la citación a juicio y de la advertencia de que podría celebrarse en su ausencia cumplía formalmente los mandatos de la ley, pero no era suficiente para despejar las dudas surgidas en la instrucción acerca de la discapacidad del recurrente y, por tanto, acerca de si la incomparecencia era resultado de una decisión plenamente voluntaria e informada y no necesitada del apoyo a que tienen derecho las personas discapacitadas.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, la STC 129/2014 (Sala Primera), de 21 de julio, analizó si vulneró tal derecho el Auto del Juzgado de Primera Instancia al inadmitir la demanda de incidente concursal presentada por el recurrente en amparo impugnando la cuantía de los créditos contra la sociedad concursada reconocidos a su favor por el informe de la administración concursal. Considera el Tribunal que tiene razón el demandante, atendiendo a los hechos en que se basa la petición de amparo, pues efectivamente las resoluciones impugnadas en amparo no son conformes con el derecho fundamental invocado ya que la decisión de no admitir a trámite el incidente concursal por extemporaneidad de la demanda incidental se basó en la interpretación de los preceptos concernidos conforme a su versión anterior, discordante con su tenor vigente en el momento en que fue adoptada.

Sobre el derecho a la presunción de inocencia y sobre el derecho al juez imparcial destaca la STC 133/2014 (Pleno), de 22 de julio (32). El Tribunal, tras recordar su doctrina y la del TEDH, rechaza que se hubiera producido la vulneración aducida del derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE), toda vez que de los datos obrantes en el proceso no se deduce que la Magistrada, de cuya imparcialidad se dudaba, tuviera una idea preconcebida acerca de la participación del demandante en los hechos concretamente enjuiciados en el proceso *a quo*. Conviene resaltar, dice el Tribunal, que las sospechas de los recurrentes sobre la pérdida de imparcialidad de la Magistrada derivaban de su actuación en un proceso anterior, en el que se juzgaba al ahora recurrente por un delito

---

(32) Comentada asimismo *supra*, págs. 260-261.

de enaltecimiento del terrorismo, distinto, por tanto, del delito de pertenencia a organización terrorista por el que fueron los recurrentes acusados, y finalmente condenados en el proceso penal que dio origen a esta queja. Los recurrentes pretendían que el prejuicio exteriorizado por dicha Magistrada sobre que el recurrente no condenaba la violencia (que en aquél proceso ponía de manifiesto la intención de enaltecer la violencia con la que fueron pronunciadas ciertas palabras), se proyectara también sobre los hechos imputados en el proceso seguido por pertenencia a banda armada del que dimanaba el amparo objeto de la Sentencia que se comenta. Estima el Tribunal que la duda sobre la imparcialidad de la Magistrada no puede considerarse justificada, pues no existe identidad suficiente de hechos entre el proceso en que se estimó la causa de recusación respecto de aquélla y el proceso del que dimana el presente recurso de amparo, lo que hace que no sean comunicables las apariencias de parcialidad entre ambos procesos. Es interesante también la Sentencia cuando aborda el análisis de la presunción de inocencia alegada por el demandante de amparo que es finalmente rechazada. La Sentencia cuenta con dos votos particulares en los que se expresan cinco opiniones discrepantes.

La doctrina del Tribunal sobre el control de las decisiones judiciales por la que se rechaza modificar la liquidación de las condenas acumuladas establecida en la STC 35/2014 (Pleno), de 27 de febrero, ha sido reiteradamente aplicada en este período, en las SSTC 61/2014 (Sala Segunda), 62/2014 (Sala Primera), 63/2014 (Sala Segunda), 64 y 65/2014 (Sala Primera), 67 a 70/2014 (Sala Segunda), de 5 de mayo; 80/2014 (Sala Segunda), de 28 de mayo; 90 y 91/2014 (Sala Primera), de 9 de junio; 101 y 103/2014 (Sala Primera), de 23 de junio, y 117/2014 (Sala Segunda), de 8 de julio.

7. La STC 100/2014 (Sala Segunda), de 23 de junio, abordó el problema de los liberados sindicales y sus remuneraciones. El recurrente en amparo, funcionario de la Junta de Andalucía, era miembro de la Junta de personal de funcionarios de los servicios periféricos y disfrutaba de permiso a tiempo total para la realización de funciones de representación. Denunciaba, principalmente, la vulneración del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE), por cuanto la Administración habría desconocido la garantía de indemnidad retributiva en la medida en que la cuantía del complemento de productividad percibido por el recurrente no era el mismo que percibía el resto de representantes sindicales liberados que se encontraban en la misma situación; se invocaba, igualmente, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en defensa del derecho a la libertad sindical, pues la resolución judicial no habría respetado la indemnidad retributiva que forma parte del contenido del derecho fundamental sustantivo. Recuerda el Tribunal su consolidada doctrina sobre el contenido del derecho de

libertad sindical reconocido en el artículo 28.1 CE, que incluye, como garantía de indemnidad retributiva, el derecho del trabajador a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, menoscabo alguno en su situación profesional o económica en la empresa, lo que veda cualquier diferencia de trato por razón de la afiliación sindical o actividad sindical de los trabajadores y sus representantes, en relación con el resto de los trabajadores. En relación con el liberado o relevado de la prestación de servicios para realizar funciones de carácter sindical, el Tribunal ya ha venido destacando en numerosas ocasiones que vulnera su derecho a la libertad sindical la denegación de complementos retributivos salariales con exclusivo fundamento en su condición de liberado sindical, toda vez que ello implica un menoscabo económico que constituye un obstáculo objetivamente constatable para la efectividad del derecho de libertad sindical, por su potencial efecto disuasorio para la decisión de realizar funciones sindicales. Por lo que se refiere específicamente al complemento de productividad, es doctrina uniforme la que considera que es indiscutible que la absoluta imposibilidad de percibir el complemento de productividad como liberado sindical no es compatible con la garantía constitucional de indemnidad que prohíbe el perjuicio económico del funcionario que se dedica íntegramente a la actividad sindical en relación con la retribución del funcionario que desempeña efectivamente su puesto de trabajo. Es claro, conforme a la doctrina constitucional, que los liberados sindicales tienen derecho a percibir el complemento de productividad; ahora bien, la cuestión discutida en esta Sentencia no era si el recurrente tiene derecho a percibir el complemento de productividad, que le fue reconocido por la Administración, sino si la cuantía que se le asignó por dicho complemento ha vulnerado el derecho a la libertad sindical del artículo 28.1 CE. La Administración abonó el complemento de productividad al recurrente en amparo conforme a la media de las cantidades que venía percibiendo durante el año anterior a que le fue concedida la condición de liberado sindical; si bien este criterio en sí mismo, no puede considerarse contrario al derecho de libertad sindical, si lo es, dice el Tribunal, la conducta de la Junta de Andalucía persistiendo en el abono del complemento de productividad en una cuantía inferior a la media de las cantidades que se le habían reconocido judicialmente al trabajador (*Carlos Ortega Carballo*).