

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER 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. El año 2014 ha empezado con muchas resoluciones de interés, destacando dos Sentencias en particular. Por un lado, la STC 42/2014 (Pleno), de 25 de marzo, parcialmente estimatoria de la impugnación por el Gobierno de la Resolución del Parlamento de Cataluña por la que se aprueba la «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña». Por otro, la STC 26/2014 (Pleno), de 13 de febrero, resolutoria del amparo cuya tramitación dio lugar al planteamiento de la primera cuestión prejudicial europea por parte del Tribunal Constitucional (asunto *Melloni*). Una y otra merecen un examen más detallado que el que se les puede brindar en estas páginas, aunque ambas plantean cuestiones de interés institucional y procesal que no pueden dejar de reseñarse.

El ATC 86/2011 (Pleno), de 9 de junio (1), una de las resoluciones más notables del Tribunal Constitucional en los últimos años, propició del Tribunal de Justicia una respuesta que ha sentado una de las bases de la articulación del Derecho de la Unión y de los Ordenamientos de los Estados miembros en el ámbito de los derechos fundamentales. Tal base no es otra que la de la exclusión de la mayor protección constitucional de los derechos fundamentales allí donde la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión no deja margen alguno de apreciación a los Estados miembros (2). No se trata de una cuestión cualquiera, pues la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia, al margen de su mayor o menor corrección desde el punto de vista de los Tratados, supone una seria contestación a los regímenes nacionales de garantía de los derechos y, muy en particular, a la función tutelar de los Tribunales Constitucionales. Cabía por ello esperar que el Tribunal Constitucional estuviera a la altura del envite y contribuyera en alguna medida a la defensa de la posición de las jurisdicciones nacionales frente a la respuesta del Tribunal de Justicia, aunque seguramente esa tarea terminará por asumirla, una vez más, el Tribunal Constitucional alemán.

La STC 26/2014 ha sido, en efecto, una ocasión perdida que otros sabrán aprovechar. Pero ha sido también, y quizás sobre todo, un ejemplo de grave desorientación por parte del Tribunal Constitucional en lo que hace a su lugar en el entramado institucional de la Unión. De entrada, el Pleno no parece ser consciente de lo que supone plantear una cuestión prejudicial ni del significado y alcance de la respuesta del Tribunal de Justicia. Así, el planteamiento de la cuestión en este caso es algo que, para el Pleno, simplemente «[c]onviene comenzar poniendo de manifiesto» (STC 26/2014, FJ 2), concediendo apenas que la respuesta del Tribunal de Justicia «nos será de gran utilidad» (*loc. ult. cit., in fine*). Esto sentado, el Pleno resuelve el caso sirviéndose de la cita de distintas resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del propio Tribunal de Justicia, refiriéndose entre estas últimas, como una más, a la que dio respuesta a la cuestión prejudicial (STC 26/2014, FJ 4, párrafo 11, *in fine*). Así las cosas, el recurso de amparo termina resolviéndose en los mismos términos en

---

(1) De la que se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 257-260.

(2) La definición de este principio no se encuentra únicamente en la respuesta del Tribunal de Justicia a la pregunta del Tribunal Constitucional (Sentencia de 26 de febrero de 2013, C-399/11, *Melloni*), sino que se completa en otra resolución dictada por aquél en la misma fecha (asunto C-617/19, *Åkerberg Fransson*), en la que se sostiene que una aplicación circunstancial o tangencial de la Carta no impide que los Tribunales nacionales dispensen un nivel de protección superior al previsto por la Unión.

los que podría haberse resuelto sin necesidad de haber planteado una cuestión prejudicial, pues la Sentencia del caso *Melloni* no aparece, en absoluto, como determinante de la nueva doctrina constitucional ni de la fundamentación del fallo.

De manera más que notoria el Tribunal Constitucional ha querido hacer abstracción de la Sentencia *Melloni* en lo que verdaderamente vale; esto es, como interpretación del Derecho de la Unión de la que ningún Tribunal nacional puede desvincularse, menos que nadie quien la ha solicitado. El Pleno ha alcanzado, desde luego, el resultado que necesariamente se imponía tras aquella Sentencia de Luxemburgo, pero no ha querido hacerlo como consecuencia de un *mandato* del Tribunal de Justicia, sino *motu proprio* (3). Puede entenderse que con ello el Tribunal Constitucional ha terminado por hacer inútil el planteamiento de la cuestión prejudicial, decidido por una mayoría que, tras la última renovación, no es ya la que debía resolver el amparo tras la respuesta del Tribunal europeo. Pero más bien cabe advertir en la STC 26/2014 una negativa velada a asumir este pronunciamiento.

En primer lugar, porque, como se ha dicho, la Sentencia *Melloni* aparece como una entre tantas. En segundo lugar, y muy en especial, porque de otro modo no se entiende el sentido del fundamento jurídico 3 de la STC 26/2014, que con su recordatorio de los límites y condiciones establecidos en la DTC 1/2004 (Pleno), de 13 de diciembre (4), al proceso de integración, adquiere el tono de una suerte de amenaza. Un recordatorio con el que, en palabras del Pleno, se quiere «completar la respuesta del Tribunal de Justicia» (STC 26/2014, FJ 3, *ab initio*) y que con toda justicia ha suscitado la crítica del voto particular suscrito por la Magistrada Sra. Asua Batarrita, quien, en la línea del voto particular firmado por la Magistrada Sra. Roca Trías, también lamenta la ocasión perdida de contribuir a la construcción del modelo europeo de articulación de jurisdicciones en el ámbito de los derechos fundamentales. Tanto más lamentable cuanto que con el ATC 86/2011 el Tribunal Constitucional se había arrogado la iniciativa en ese empeño.

2. La STC 42/2014 (Pleno), de 25 de marzo, resolutoria de la impugnación del Título V LOTC dirigida por el Gobierno contra la llamada «Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña» del Parlamento ca-

---

(3) Con el resultado de que, queriendo eludir al Tribunal de Luxemburgo, el Constitucional ha terminado por generalizar sin matices una obligación que en puridad sólo se refiere a las entregas entre Estados miembros de la Unión. Consecuencia paradójica que se advierte en el voto particular suscrito por el Magistrado Sr. Ollero Tassara.

(4) Reseñada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 305-306.

talán, ofrece como mejor virtud reconocida la de haber sido adoptada por unanimidad. Que en asunto tan vidrioso el Pleno haya sido capaz de responder sin discrepancias es en verdad un hecho destacable. Que, además, con su respuesta parezca haber dado motivos de satisfacción a las dos partes implicadas constituye un mérito cierto. Sin embargo, a mi juicio, el valor de la Sentencia se agota en su dimensión política, pues es innegable que ha contribuido a mantener la expectativa de que el proceso independentista catalán puede todavía ordenarse a través de los cauces constitucionales; su valor jurídico es, por el contrario, más que discutible.

En primer lugar, porque su respuesta a la cuestión de la idoneidad de la Resolución impugnada para constituirse en objeto de una impugnación *ex* artículo 161.2 CE no puede ser más inconsistente. Para el Pleno, la Resolución es impugnabile por dos razones. Primero, porque, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña, «es susceptible de producir efectos jurídicos», toda vez que, «insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo» encaminado a «hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir», «puede entenderse como el reconocimiento [...] de atribuciones inherentes a la soberanía» (STC 42/2014, FJ 2). Segundo, porque, en la medida en que la Resolución «acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir», no limita sus efectos al terreno político, «puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible [de] control parlamentario» (*loc. ult. cit.*).

Razones que no dicen nada sustantivo en Derecho y frente a las que habría resultado preferible el recurso al puro formalismo, ateniéndose a la literalidad del artículo 76 LOTC y su estricta referencia a las «resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas» (5), sin necesidad de abundar en un discurso sobre la «juridicidad» (STC 42/2014, FJ 2) en el que, operando con una confusa distinción entre lo jurídico y lo vinculante (FJ 2, párrafo 10, *ab initio*), comienza por afirmarse que «[e] acto impugnado es un acto político» (FJ 2, párrafo 5, *ab initio*) y se concluye que, por las dos razones señaladas, «sin

---

(5) La Resolución recurrida es, desde luego, una «resolución» en el sentido de ese precepto, de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 135/2004 (Pleno), de 20 de abril (comentado en *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 299-302), pues contiene una declaración formal y definitiva de un órgano autonómico que no se inserta como un simple trámite en el curso del procedimiento de formación de una voluntad institucional distinta. El artículo 76 LOTC habla simplemente de «resolución», sin exigir además que por su contenido redunde en obligaciones jurídicas concretas, condición ésta que en opinión del Pleno es inexcusable para que pueda ser objeto de impugnación. No parece ser bastante que, como acto jurídico formal de un Parlamento, la Resolución en cuestión *obligue* a seguir el oportuno procedimiento (jurídico) parlamentario a quienes pretendan imputar a la Cámara una voluntad diferente.

perjuicio de su marcado carácter político [...] tiene carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza» (FJ 2, *in fine*).

En segundo lugar, el valor jurídico de la Sentencia es también discutible porque, una vez más, el Tribunal ha recurrido a la técnica de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de una parte de la Resolución en la que, a la luz del conjunto de la Declaración, manifiestamente se dice y se sostiene lo contrario de lo que el Pleno le obliga finalmente a decir (6), concluyendo además con un insólito mandato a las Cortes Generales para «entrar a [considerar]» cualquier iniciativa de reforma del «fundamento mismo del orden constitucional» planteada por un Parlamento autonómico (STC 42/2014, FJ 4, *in fine*). A lo que parece, en el entendido de que las iniciativas legislativas no pueden ser rechazadas sin entrar en el fondo y por simples consideraciones de oportunidad.

Es muy dudoso que el mérito político de una sentencia justifique su descuido de los rigores del Derecho, por más que en el corto plazo pueda el Tribunal instalarse en esa engañosa percepción. En cualquier caso, la STC 42/2014 es el último testimonio de una grave deficiencia de principio del sistema político nacional, incapaz de deslindar con precisión los ámbitos respectivos de la política y de la jurisdicción. Tanto en este caso como antes con el Estatuto de Cataluña, se ha recurrido al Tribunal Constitucional para solventar en Derecho cuestiones que por su naturaleza política son inaccesibles a una solución jurisdiccional. Con ello padece el Tribunal, obligado a terciar en un dominio que le es ajeno. Y padece el sistema político, al que, con el argumento de que la Constitución lo ha decidido todo, se le hurta la responsabilidad de decidir sobre aquello respecto de lo que el constituyente no ha decidido nada: el contenido que en cada momento hayan de tener las manifestaciones de la voluntad general definida y ordenada —sólo eso— en el marco de lo que la Constitución permite.

3. Sobre el requisito de la trascendencia constitucional de las demandas de amparo es de señalar la STC 11/2014 (Sala Primera), de 27 de enero. No por lo que en ella se dice sobre el particular, sino, justamente, por lo que se calla al

---

(6) Basta una lectura atenta del preámbulo de la Declaración para advertir que el proceso de referencia tiene por objetivo la independencia de Cataluña mediante un referéndum para el que, por lo demás, al tiempo de dictarse la STC 42/2014 ya se conocían la fecha y las preguntas. Sólo la buena voluntad explica que el Pleno se haya centrado en el examen individualizado de las referencias de la Declaración a la legalidad o a la democracia, que fuera de su contexto no dicen absolutamente nada sustantivo. En el marco del conjunto de la Declaración, sin embargo, es fácil advertir que con aquellos principios el Parlamento no se está refiriendo precisamente a lo mismo que el Tribunal quiere entender.

respecto, pues en el voto particular suscrito por la Magistrada Sra. Roca Trías —con la adhesión de los Magistrados Sres. Ortega Álvarez y Ollero Tassara— se afirma que habría sido conveniente advertir de las razones por las que el recurso justificaba una decisión sobre el fondo, concretando así una de las hipótesis que en la STC 155/2009 (Pleno), de 25 de junio (7), se han identificado como adecuadas para admitir la trascendencia constitucional de un recurso de amparo; concretamente, la cifrada en la negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional por la jurisdicción ordinaria [STC 155/2009, FJ 2, f)], expresamente invocada por el actor en su demanda y sobre la que, en efecto, nada se dice en la Sentencia.

Los Magistrados discrepantes señalan que el supuesto en cuestión «no cuenta con un desarrollo depurado en nuestra jurisprudencia» (voto particular, apartado único), refiriéndose a las dos ocasiones en las que el Tribunal se ha pronunciado sobre el particular (8). A su juicio, de lo resuelto hasta el presente por el Tribunal no se desprende con claridad si la negativa judicial ha de responder en todo caso a una voluntad explícita de inaplicación de la doctrina constitucional o si también se comprende el supuesto de una voluntad implícita en tal sentido; por ello entienden que la Sala debió «precisar el significado de un supuesto hasta ahora impreciso» (*loc. ult. cit.*).

Quizás la ocasión para ello se presente con motivo de la resolución de fondo que pueda merecer el recurso cuya inadmisión inicial por falta de justificación de su trascendencia ha sido dejada sin efecto por el ATC 108/2014 (Sala Segunda), de 7 de abril. Invocada en súplica por el Ministerio Fiscal la circunstancia de que, como denunciaba el recurrente, puede advertirse una negativa judicial generalizada a atenerse a la doctrina del Tribunal sobre las inadmisiones *a limine* de las solicitudes de *habeas corpus* (9), la Sala ha terminado por admitir que la trascendencia de la demanda está debidamente justificada, aunque se limita a anular la providencia de inadmisión, sin acordar, por tanto, la admisión inmediata del recurso, acaso inadmisibles por otras circunstancias.

4. En el ámbito de la admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad es de reseñar la división de criterios advertida en el Pleno con ocasión del

---

(7) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 87, 2009, págs. 287-288.

(8) AATC 26/2012 (Sección Primera), de 31 de enero, y 141/2012 (Sección Segunda), de 9 de julio; reseñados, respectivamente, en *REDC*, núm. 95, 2012, pág. 267, nota (11), y *REDC*, núm. 96, 2012, pág. 240.

(9) Cuestión ésta sobre la que se han pronunciado varias Sentencias reseñadas *infra*, pág. 259.

ATC 43/2014, de 12 de febrero (10), que inadmitió como notoriamente infundada la cuestión planteada por un Juzgado de lo Social en relación con diversos preceptos del Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, sobre medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (11). En el primero de los votos particulares que acompañan al Auto, formulado por el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré y al que se adhieren los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Ortega Álvarez, comienza por cuestionarse la notoriedad de la falta de fundamento habida cuenta de la notable extensión del Auto acordado por el Pleno, añadiéndose que, pendiente de sentencia un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2012 —fruto de la tramitación legislativa del propio Decreto-ley—, debió admitirse a trámite la cuestión y esperar a que se resolviera aquel recurso. Más aún, los Magistrados discrepantes adelantan que, «resuelto el recurso de inconstitucionalidad», el Tribunal debería proceder «en su momento [...] a la aprobación de una sentencia estimatoria» por infracción del artículo 86.1 CE (voto particular, apartado 1).

Por su parte, el Magistrado Sr. Xiol Ríos defendía también, en un voto separado, que, «dada la similitud de las regulaciones contenidas en estas normas y la conexión que existe entre ellas, [...] se posponga el enjuiciamiento de la cuestión [...] a la resolución de los recursos» pendientes (voto particular, apartado 1). Invoca para ello la práctica observada por el Tribunal, que acostumbra a resolver primero el recurso y luego la cuestión [o, incluso, a acumular ambos procedimientos, como fue el caso de la STC 12/2008, de 29 de enero (12)], destacando que este proceder «tiene su apoyo en la lógica preferencia intelectual que tiene un procedimiento de inconstitucionalidad abstracto frente a otro concreto cuando versan sobre los mismos objetos o sobre objetos estrechamente relacionados entre sí» (*loc. ult. cit.*). A su juicio, es de «carácter odioso» la «excepción injustificada», en el caso, de «un uso del Tribunal adecuado a esa preferencia» (*loc. ult. cit.*).

Este mismo Magistrado discrepa también del Pleno en un voto particular firmado conjuntamente con la Magistrada Sra. Roca Trías a propósito de la STC 40/2014, de 11 de marzo (13), en la que se consideró que la norma cuestionada sería, o no, aplicable al caso en función de que se declarara finalmente la nulidad de todo su enunciado o sólo el de uno de sus incisos. Situación notable en la que

---

(10) Véase asimismo *infra*, págs. 244 a 246.

(11) Previamente, los AATC 4, 5, 6, 7 y 8/2014 (Pleno), de 14 de enero, habían inadmitido sendas cuestiones planteadas por el mismo Juzgado en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, sustitutiva de aquel Decreto-ley.

(12) Sobre paridad de sexos en candidaturas electorales, electorales (comentada en *REDC*, núm. 83, 2008, págs. 220-223 y 232-233).

(13) Objeto también de comentario *infra*, págs. 253 a 255.

el efecto parece ser condición necesaria de la causa y que más bien se explica porque la norma cuestionada establecía una condición que excluía su aplicabilidad en un supuesto en el que la parte pretendía que se hiciera abstracción de tal condición. No se trataba, por tanto, del caso típico en el que se cuestiona una norma aplicable al supuesto de autos, sino del de una norma cuestionada en la medida en que se rige por una condición que no permite aplicarla *ad casum*. Es esa condición la realmente aplicable y, en consecuencia, su cuestionamiento no podría descartarse. Cosa distinta es que no se cuestione la repetida condición, sino la previsión normativa cuya aplicabilidad depende de que la condición se cumpla. En ese caso, en efecto, sería ilógico que el órgano judicial cuestionara una previsión cuya aplicabilidad queda descartada por obra de una condición que no puede suscitarle dudas de constitucionalidad desde el momento en que con ella se impide, justamente, la aplicación de la previsión que sí le plantea dudas de ese tenor.

Ahora bien, en el supuesto de la STC 40/2014 la cuestión se planteaba con motivo de un recurso de casación para la unificación de doctrina, considerando el Pleno que «el juicio de aplicabilidad y relevancia debe entenderse referido al precepto que en la Sentencia recurrida y en la de contraste ha determinado la diferencia de criterio entre situaciones iguales [...], previsión de cuya constitucionalidad se duda y cuya validez va a determinar la doctrina unificada del Tribunal Supremo» [STC 40/2014, FJ 2, b), *in fine*]. Esto es, el Tribunal Supremo estaba llamado a resolver si debía imponerse la línea jurisprudencial que entendía que la norma cuestionada establece correctamente una previsión limitada a los supuestos en los que se cumple cierta condición o si debía prevalecer una jurisprudencia para la que aquella previsión debía aplicarse sin condición alguna. Por tanto, dada la naturaleza específica del recurso de casación, era obligado entender que ambas alternativas eran igualmente *aplicables*.

Los Magistrados discrepantes entienden, por el contrario, que la condición contemplada en el precepto cuestionado excluía fatalmente su aplicabilidad al caso, sin que, por otro lado, «la necesaria aplicabilidad y relevancia de la norma [...] pueda hacerse derivar de la finalidad del proceso que la originó» (voto particular, apartado 1, *in fine*).

5. Sobre el incidente de nulidad se ha pronunciado también el Tribunal este cuatrimestre en varias ocasiones, siendo de destacar la STC 19/2014 (Sala Primera), de 10 de febrero (14), que se atiene a la línea establecida en la STC 216/2013 (Pleno), de 19 de diciembre, en relación con la improcedencia del in-

---

(14) Reseñada *infra*, págs. 263-264.

cidente de nulidad cuando la lesión denunciada ha sido objeto de examen en todas las instancias judiciales, y cuyo fundamento jurídico 2 viene a confirmar la impresión de que la STC 216/2013 —y antes la STC 176/2013 (Sala Segunda), de 21 de octubre— no hacen otra cosa que atenerse a los términos en los que, salvo en el caso del ATC 200/2010 (Sala Segunda), de 21 de diciembre, siempre se había entendido el artículo 241 LOPJ (15).

6. Una vez más, los amparos mixtos han brindado la ocasión para algún pronunciamiento destacable. Es el caso de la STC 46/2014 (Sala Primera), de 7 de abril, que, tras reconocer que la demanda contenía un recurso de amparo mixto [FJ 3, *c*), *in fine*] y comenzar entonces por el examen de la queja dirigida contra el acto administrativo impugnado, concluye, sin embargo, tras reconocer la realidad de la queja deducida contra la Administración, anulando la sentencia dictada en la vía previa y retrotrayendo la actuado para que se dicte un nuevo pronunciamiento judicial. La razón para este proceder estriba en que, a juicio de la Sala, el acto administrativo, pese a no estar debidamente motivado, no podía considerarse contrario al artículo 24 CE, tal y como se pretendía en la demanda, toda vez que la Administración sólo puede conculcar ese derecho si sus resoluciones tienen carácter sancionador, lo que no era el caso. Ahora bien, al reprochar entonces a la sentencia judicial la lesión del artículo 24 CE, la Sala pone de manifiesto que, además del derecho a una resolución motivada, también estaba en juego el derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE). Acaso debería haberse entendido que este último derecho también había sido conculcado por la propia Administración y, en consecuencia, concluir con la nulidad inmediata del acto administrativo.

7. Tres Autos dictados este cuatrimestre han declarado que no se ha producido funcionamiento anormal del Tribunal en la tramitación de sendos recursos de amparo. Se trata de los AATC 64, 65 y 66/2014, todos ellos del Pleno y de 10 de marzo de 2014. Los tres se refieren a procesos que concluyeron con la estimación de demandas de amparo mediante las que se impugnó en su día la denominada «doctrina Parot» del Tribunal Supremo, interesando los recurrentes que el Tribunal Constitucional reconociera ahora que la tramitación de los recursos de amparo se había dilatado en exceso.

---

(15) En última instancia, el criterio sobre la necesidad del incidente no es de oportunidad, como parecía desprenderse de la STC 176/2013, sino, como siempre ha sido, de posibilidad de denuncia ante la jurisdicción ordinaria. Al respecto, véase la crónica precedente, *REDC*, núm. 100, 2014, págs. 270-272.

El Pleno se atiene a la doctrina establecida sobre este tipo de reclamaciones en el ATC 194/2010 (Pleno), de 2 de diciembre (16), justificando en el caso el retraso del Tribunal en una diversidad de razones. Unas muy concretas, como la complejidad del asunto de fondo, derivada de su carácter inédito y de la pluralidad de recursos planteados sobre la materia «en un marco procesal que no siempre era homogéneo» (ATC 64/2014, FJ 5); otras mucho más generales, como la carga de trabajo soportada por el Tribunal como consecuencia de «una circunstancia extraordinaria» (ATC 64/2014, FJ 6), a saber: la tramitación del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, a la que se sumaron «la necesaria adaptación del Tribunal al nuevo panorama diseñado por el legislador» mediante la reforma de la LOTC llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007 y el retraso en la cobertura de la vacante de uno de los Magistrados constitucionales (ATC 64/2014, FJ 7). Circunstancias todas ellas que, en su conjunto, llevan al Tribunal a concluir que la demora padecida «fue debida a lo que puede calificarse como un colapso temporal del Tribunal Constitucional» (*loc. ult. cit.*).

En contraste con lo anterior, la STC 54/2014 (Pleno), de 10 de abril, estima después de casi cinco años una demanda interpuesta por vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en un supuesto en el que un órgano judicial había señalado inicialmente para pasados más de dos años la vista de un procedimiento abreviado en materia de extranjería.

**8.** En su día se dio cuenta del ATC 47/2013 (Sala Primera), de 25 de febrero (17), denegatorio de la personación en un proceso de amparo de quienes pretendían continuarlo una vez que el recurrente había solicitado que se le tuviera por desistido. Dicho Auto ha dado lugar a dos incidentes procesales. Por un lado, uno de los solicitantes de la personación solicitó su «aclaración y complemento», así como la notificación del Auto por el que se acordó el desistimiento del demandante de amparo. Ambas pretensiones fueron respectivamente inadmitida y rechazada mediante providencia en la que se razonaba que la primera pretensión era extemporánea, siendo improcedente la segunda por cuanto el solicitante no había sido parte en el procedimiento, ni fue objeto de mención en el mismo, ni acreditaba haber padecido perjuicio alguno. Interpuesto recurso de súplica contra dicha providencia, ha sido resuelto por el ATC 96/2014 (Sala Primera), de 7 de abril, en el que se rechaza que, contra lo pretendido por el recurrente, fuera de aplicación al caso el artículo 135.1 LEC, pues la prórroga

---

(16) Reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 91, 2011, págs. 288-289.

(17) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 276.

prevista en dicho precepto sólo es aplicable, de acuerdo con el artículo 85.2 LOTC, a los escritos de iniciación del procedimiento de amparo.

Otro de los solicitantes de la personación, por su lado, reaccionó contra el ATC 47/2013 interesando testimonio de la totalidad del procedimiento para poder formular acción civil de responsabilidad, así como la identificación del Magistrado ponente de aquel Auto. Rechazadas ambas peticiones mediante providencia de la Sala Primera, se interpuso recurso de súplica que ha sido desestimado por el ATC 95/2014 (Sala Primera), de 7 de abril. En él se insiste en el carácter con el que, de acuerdo con el artículo 80 LOTC, debe aplicarse la legislación procesal común, con la consecuencia, en el caso, de que no procedía la aplicación de los artículos 234.2 LOPJ (competencia del Secretario de Justicia para facilitar información sobre el procedimiento) y 203.2 LOPJ (identificación del ponente).

Para la Sala, la Ley Orgánica del Tribunal «cuenta con una regulación autónoma en su art. 8.1 sobre competencia para el despacho ordinario, decisiones y propuestas en los procedimientos constitucionales, estableciendo su carácter colegiado, por lo que no cabe hacer una aplicación supletoria de la designación y funciones otorgadas al Magistrado ponente en los órganos judiciales colegiados» (ATC 95/2014, FJ único). El Tribunal recuerda, además, que, como ya se afirmara en la STC 114/2006 (Sala Primera), de 5 de abril (FJ 5) (18), «las cuestiones referidas al alcance de la publicidad de los actos de los procedimientos constitucionales son una cuestión jurisdiccional, lo que en este caso es especialmente relevante, pues la solicitud resuelta implicaba una petición de testimonio de actuaciones por quien había visto denegada su solicitud de ser parte en este procedimiento por carecer de interés legítimo para ello» (*loc. ult. cit.*). Para la Sala, en fin, el hecho de que el testimonio se interesara con el fin de formular demanda civil de responsabilidad «no resulta justificativo del acceso y obtención de copia de unas actuaciones, que son por completo ajenas al objeto pretendido en ese eventual procedimiento de responsabilidad civil» (*loc. ult. cit.*).

9. El Pleno ha entrado en el fondo de la recusación de uno de sus miembros, basada en la pretendida concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 219 LOPJ, apartados 6 (haber sido defensor o representante de alguna de las partes, emitido dictamen sobre la causa o haber intervenido en la misma), 9 (amistad íntima o enemistad manifiesta), 10 (interés en la causa) y 13 (participación en el asunto objeto de la causa). Las razones expuestas por el Tribunal en la exhaustiva fundamentación jurídica del ATC 54/2014 (Pleno), de 25 de

---

(18) Reseñada en *REDC*, núm. 77, 2006, págs. 220-221.

febrero, han podido disipar los recelos del recusante y, por extensión, cualquier sospecha sobre la imparcialidad del recusado, pero lo cierto es que, con arreglo a la ley, y como advierte el propio Tribunal, la recusación era manifiestamente extemporánea y, en esas condiciones, no podía entrarse en el fondo, por más justificado que pudiera ser el interés del Pleno en despejar cualquier duda sobre las condiciones de imparcialidad de uno de sus miembros.

10. Por último, merece destacarse la STC 37/2014 (Pleno), de 11 de marzo (19), que abunda en la doctrina ya conocida sobre el objeto posible en un conflicto en defensa de la autonomía local y, en particular, sobre la integración del canon de constitucionalidad en este tipo de procedimiento (STC 37/2014, FJ 5) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. La primera resolución a destacar en lo que a este apartado de la crónica se refiere durante el primer cuatrimestre de 2014 es el ATC 43/2014 (Pleno), de 12 de febrero (20), que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En el citado Auto se aborda, entre otras cuestiones, el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto para que el Gobierno pueda hacer uso de la legislación de urgencia (art. 86.1 CE).

Circunscrito el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad al apartado 2 de la disposición transitoria quinta del mencionado Real Decreto-ley (que fija la indemnización por despido improcedente de los contratos formalizados antes de su entrada en vigor estableciendo un criterio dual, según el cual el tiempo de servicios anterior a dicha fecha se indemnizará a razón de cuarenta y cinco días de salario por año de servicio y el período de prestación de servicios posterior a razón de treinta y tres días por año de servicio) y al artículo 18.8 (que en caso de despido improcedente restringe el derecho del trabajador a los salarios de tramitación a los supuestos en que se opte por la readmisión, excluyéndolo en los supuestos de que se opte por la indemnización, sin perjuicio de la excepción prevista para los representantes de los trabajadores en el art. 56.4 del Estatuto de los Trabajadores), el Tribunal enjuicia la concurrencia en este caso del pre-

---

(19) Comentada *infra*, pág. 257.

(20) Al que también se ha hecho referencia *supra*, pág. 239.

supuesto de la extraordinaria y urgente necesidad, recordando, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, que su apreciación constituye un juicio político o de oportunidad y que el control externo que le corresponde no le permite una revisión de fondo de ese juicio, que compete en primer término al Gobierno y después, en el ejercicio de la función de control parlamentario, al Congreso de los Diputados, debiendo limitarse en su función fiscalizadora a constatar que «no se trata de una decisión abusiva o arbitraria».

Tras examinar fundamentalmente la exposición de motivos del Decreto-ley, el Tribunal entiende que en ella se ofrece tanto una justificación general de la adopción de la norma como una justificación específica de las concretas medidas cuestionadas. «En atención a las razones y cifras expuestas en dicho preámbulo sobre la gravedad de la crisis y su incidencia sobre el empleo y la situación del mercado de trabajo en España, hemos de concluir —se afirma en el Auto— que la apreciación por el Gobierno de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en este caso no resulta abusiva o arbitraria, sino que encaja dentro de los supuestos en que este Tribunal ha considerado legítima la utilización del Real Decreto-ley, esto es, «todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta»». Conclusión para la que no resulta óbice la pronta sustitución del Real Decreto-ley por la Ley 3/2012, de 6 de julio, pues el origen de esta Ley está «en la tramitación del citado Real Decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia [...], posibilidad reconocida a las Cortes Generales por el propio artículo 86 CE, en su apartado 3» [FJ 4, a)].

El Tribunal también estima, en cuanto al segundo de los elementos que integran el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad, que se da la necesaria relación de conexión entre la situación de emergencia definida y las concretas medidas adoptadas para subvenirla. Desde la perspectiva de su contenido, se sostiene en el Auto que «a la vista de la grave situación de crisis económica del país y de las altas tasas de desempleo, la reforma introducida por el Real Decreto-ley 3/2012 está orientada, entre otros objetivos y según se deduce de su exposición de motivos, a reducir los costes del despido como medida necesaria para mejorar la eficiencia del mercado de trabajo» y «no parece discutible que la decisión de reducir la indemnización en los despidos improcedentes, sin abono en esta opción —como regla general— de salarios de tramitación, contribuye al abaratamiento del precio del despido para el empresario y, asimismo, favorece la limitación del gasto público, por cuanto, en tales casos, el Estado no habrá de hacerse cargo del pago de salarios de tramitación en los supuestos previstos en

el artículo 57.1 ET». Se trata, en opinión del Tribunal, de una decisión legislativa que se enmarca dentro del planteamiento defendido desde algunos sectores de que la reducción del coste del despido puede favorecer la creación de empleo y la aminoración de la segmentación del mercado de trabajo, sin que le competa enjuiciar la bondad técnica, la oportunidad, idoneidad o eficacia de las medidas introducidas. Asimismo, desde la perspectiva de su estructura se satisface la exigencia de conexión de sentido, dado que las dos previsiones específicamente cuestionadas estaban dotadas de eficacia inmediata y, por tanto, modificaban de manera instantánea la situación jurídica existente [FJ 4, a)] (21).

2. Al contenido constitucionalmente posible de la ley de presupuestos generales del Estado se refiere, en lo que a este apartado de la crónica interesa, la STC 38/2014 (Pleno), de 11 de marzo, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en relación, entre otros preceptos, con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2009, que establece la equivalencia de la formación militar con el sistema educativo universitario.

Se recuerda en la Sentencia, una vez más, la distinción entre el contenido mínimo e indispensable de esta fuente y su contenido eventual, referido éste a «todas aquellas disposiciones que guardan relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos, o con los criterios

---

(21) Al Auto se formularon dos votos particulares discrepantes. En el primer de ellos, un extenso voto particular, suscrito por el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, al que se adherieron los Magistrados Sra. Asua Batarrita y Sr. Ortega Álvarez, se sostiene que la cuestión de inconstitucionalidad se debió haber admitido a trámite, resolverse con posterioridad al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma laboral y, finalmente, estimarse por vulneración del artículo 86.1 CE, pues, en síntesis, el Gobierno no ha explicitado de manera suficiente las razones con base en las cuales pudiera estimarse acreditado en este caso la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad, habiendo trasgredido además el límite material que a la figura del decreto-ley impone el artículo 86.1 CE de no afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución.

El segundo voto particular fue suscrito por el Magistrado Sr. Xiol Ríos, para quien también la cuestión de inconstitucionalidad debió haberse admitido a trámite y, al suscitarse en ella problemas constitucionales muy similares a los que se plantean en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 3/2012, resolverse al mismo tiempo que estos recursos o tras ellos. A su juicio «la calificación como “notoriamente infundada” de la cuestión contrasta llamativamente con la notable extensión del Auto y con los detenidos y no unánimes argumentos en los que se fundamenta». Dada la «trascendencia que en la perspectiva constitucional tiene la presente cuestión de inconstitucionalidad, hubiera debido ser admitida a trámite y haber sido resuelta por Sentencia».

de política económica general o, en fin, que sean un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto», quedando en principio excluidas de su contenido «las normas típicas del Derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación».

Pues bien, aunque el establecimiento de la equivalencia de la formación militar con el sistema educativo universitario tiene que ver con la organización de las Fuerzas Armadas, el Tribunal considera que no guarda conexión alguna con los criterios de política económica general, ni constituye un complemento necesario para la mayor inteligencia del presupuesto, ya que en nada clarifica las partidas presupuestarias del Ministerio de Defensa, ni, en fin, presenta relación directa con la habilitación del gasto, dado que la retribución de los militares de carrera no depende de la equivalencia que se reconozca a su formación con los títulos del sistema educativo universitario. En consecuencia, declara, en el extremo que ahora nos ocupa, que la regulación de la equivalencia del título de capacitación con el título universitario de grado vulnera el artículo 134.2 CE, si bien, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, se precisa que la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal cuestionado no afecta a aquellas situaciones jurídicas que al tiempo de la publicación de la Sentencia fueran firmes y hayan producidos efectos (FJ 5).

3. El principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de los derechos individuales *ex* artículo 9.3 CE ha operado como canon de control en la STC 36/2014 (Pleno), de 27 de febrero (22), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que modifica el régimen retributivo de sus Diputados. Los Senadores recurrentes sostenían que la entrada en vigor de ese nuevo régimen retributivo una vez iniciada la legislatura era contraria al citado principio constitucional.

En la Sentencia se trae a colación una reiterada doctrina constitucional sobre dicho principio, haciendo especial hincapié en que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y meras expectativas, de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del artículo 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas, disponiendo además el legislador de un amplio margen de libertad en los supuestos de irretroactividad impropia.

---

(22) De la que también se da cuenta *infra*, págs. 264 a 266.

Con base en la citada doctrina, el Tribunal estima que la reforma del régimen retributivo de los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha no ha supuesto una restricción de derechos individuales en el sentido del artículo 9.3 CE, pues «las retribuciones devengadas en fecha anterior a la entrada en vigor del Reglamento forman parte ya del patrimonio de los Diputados, pero con respecto a las devengadas después de esa fecha los Diputados sólo tenían, al tiempo del cambio normativo, una mera expectativa de derecho, [que] decayó definitivamente cuando la Cámara, en el ejercicio de su autonomía reglamentaria, aprobó la reforma y la fecha de entrada en vigor de la misma». Para el Tribunal se trata de «un legítimo cambio normativo del régimen de retribuciones de los Diputados autonómicos, sin que dichos representantes públicos puedan exigir, invocando el artículo 9.3 CE, una suerte de derecho consolidado que el legislador deba considerar intangible a lo largo de la legislatura, pues el legislador autonómico es libre para configurar la modalidad retributiva que considere oportuna, así como el momento en el que dicho cambio normativo ha de entrar en vigor» (FJ 9).

4. Por su parte, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) operó como canon de control de las previsiones del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral cuestionadas por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid y en relación con las cuales se dictó el ya citado ATC 43/2014 (Pleno), de 12 de febrero (23).

El Tribunal desestima que el carácter tasado de la indemnización por despido improcedente que establece la disposición transitoria quinta, apartado segundo, del citado Real Decreto-ley vulnere aquel principio constitucional, al no poder considerarse discriminatorio, dado que no prevé diferencias entre los trabajadores comprendidos en el supuesto regulado, ni carecer de una explicación racional en atención a las razones que pueden justificar objetivamente las elecciones de este sistema: en concreto, la eliminación de las dificultades de prueba de los daños por parte del trabajador, o la unificación de los criterios a aplicar por el Juez y la simplificación del cálculo judicial, así como la certeza y seguridad jurídica. Y lo mismo cabe decir —se sostiene en el Auto— respecto a la determinación de los factores de cálculo que, dentro de su libertad de configuración, ha elegido el legislador para determinar la indemnización adecuada al despido improcedente, pues no es irrazonable atender al salario y tiempo de servicios del trabajador en la empresa como elementos de compensación, ni que sobre

---

(23) Comentado *supra*, págs. 239 y 244 a 246.

estos elementos se aplique un factor multiplicador prefijado por la ley que, en atención a la culpabilidad del empresario en la extinción, resulta superior en los despidos improcedentes que en los despidos colectivos u objetivos procedentes. De igual modo, las variaciones introducidas por la norma en el factor multiplicador y en el tope máximo de la indemnización por despido improcedente no infringen la interdicción de la arbitrariedad, ya que la posibilidad de atribuir valores tasados a los elementos de cálculo de la indemnización adecuada por despido improcedente, así como la de proceder a su revisión normativa son facultades que entran dentro de la libertad de configuración normativa atribuida al legislador por el artículo 35.2 CE [FJ 5, a)].

Tampoco cabe apreciar arbitrariedad en el artículo 18.8 del citado Real Decreto-ley que elimina los salarios de tramitación en la opción por la indemnización, pues, las razones para la adopción de esta medida explicitadas en la exposición de motivos impiden considerarla desprovista de fundamento, aunque legítimamente pueda discreparse de ella. De otra parte, los supuestos de opción por la readmisión, en los que se reconocen al trabajador los salarios de tramitación, y de opción por la indemnización, en los que se eliminan, no supone, como el Tribunal ya había tenido ocasión de declarar, «una diferencia de trato desproporcionada o irrazonable», sino que constituye una opción «que el legislador ordinario puede legítimamente adoptar sin vulnerar las exigencias del principio de igualdad, al incidir sobre situaciones claramente diferenciadas desde la perspectiva de la finalidad contemplada». En fin, se excluye una quiebra de la interdicción de la arbitrariedad por el hecho de que el legislador haya decidido reconocer salarios de tramitación, tanto en la readmisión como en la opción indemnizatoria, cuando el despido improcedente recae sobre los representantes de los trabajadores (art. 56.4 ET), ya que esta diferencia respecto al resto de los trabajadores «puede encontrar justificación en las singularidades de su régimen jurídico, muy especialmente en el hecho de que, respecto a ellos, la titularidad de la opción entre la dos alternativas legales se atribuye ex artículo 56.4 ET a los propios representantes de los trabajadores —y no al empresario, como ocurre como regla general—, de modo que será después de dictarse la Sentencia cuando dichos representantes elijan si ha de producirse la readmisión o la extinción indemnizada. Tal peculiaridad, por tanto, puede dotar de explicación racional a la diferente regulación legal» [FJ 5, b)] (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Si los votos particulares fueran el dato determinante para detectar cuáles son las cuestiones menos perfiladas, o controvertidas, o sobre las que aún no hay una doctrina consolidada, o está alterándose, podríamos concluir a la vista de lo que ha deparado el cuatrimestre, que en materia competencial son pocos los temas de abierta discusión en el Tribunal. Entre ellos estarían la actual comprensión del criterio tradicional de la supraterritorialidad (24) o el encaje de las nuevas regulaciones autonómicas sobre parejas de hecho con la previsión constitucional a propósito del «Derecho civil propio» (25). La conclusión, sin embargo, sería engañosa. En ocasiones es precisamente la unanimidad (o la ausencia de votos particulares) uno de los aspectos significativos de la decisión constitucional y, en algunos casos, es seguramente la consecución del acuerdo del colegio, sin discrepancias, lo que puede explicar la abundancia de matices en el argumento, o el énfasis en las concretas circunstancias del caso, que hacen difícil extraer una doctrina de alcance general o justifican la separación de la doctrina anterior o la excepción a la regla general.

El hecho de la unanimidad, por ejemplo, es un aspecto sumamente relevante de la STC 42/2014 (Pleno), de 25 de marzo (26), en la que el Tribunal resuelve la impugnación por el Gobierno de la Nación de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. La abundante referencia en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la Sentencia a decisiones anteriores no oculta la novedad y singularidad del asunto y la originalidad del modo en que se procede a la «interpretación constitucional de las referencias al ‘derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña’», de acuerdo con los principios contenidos en la propia Declaración (distintos del de soberanía, que es declarado inconstitucional y nulo). En cualquier caso, no nos ocuparemos aquí de esta decisión que, aunque se refiere incontestablemente a la «estructura territorial del Estado», reclama un examen desde una perspectiva que va más allá de la articulación y control de la distribución vertical de poderes y competencias.

2. Como se acaba de indicar, son pocos los asuntos del período con votos particulares y sin embargo esto no implica que, dejando a un lado las escasas

---

(24) Al respecto, los votos particulares que siguen a las Sentencias 22/2014 (Pleno) y, sobre todo, 27/2014 (Pleno), ambas de 13 de febrero.

(25) Sentencia 40/2014 (Pleno), de 10 de abril, y voto particular.

(26) Comentada *supra*, págs. 235 a 237.

decisiones que resuelven cuestiones relativamente nuevas, en todo lo demás el acuerdo del Tribunal derive del hecho de que se atenga a pautas bien establecidas. A veces, la variación es perceptible en aspectos que no podríamos considerar centrales, pero no por eso dejan de tener interés. Fijémonos, por ejemplo, en lo que sucede con la impugnación, tan habitual, de la «disposición final primera» que, sistemáticamente, tratándose de normas estatales con algún impacto sobre competencias autonómicas, es la que identifica los títulos competenciales. En la STC 2/2014 (Pleno), de 16 de enero, que resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sobre diversos preceptos del RD 832/2003 por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato, el Tribunal desestima la impugnación (referida a la cuestión de las horas de enseñanza de la lengua propia y la regulación aplicable al bachillerato de alumnos superdotados) remitiéndose a lo resuelto en Sentencias recientes (27). Respecto de la impugnación de la disposición final primera que invocaba los títulos del artículo 149.1.1 y 30 CE, considera innecesario pronunciarse sobre ella porque «no tiene carácter autónomo», de tal manera que su suerte depende de la decisión adoptada respecto de los preceptos ya examinados. En la STC 20/2014 (Sala Segunda), de 10 de febrero, también sobre un conflicto de competencias planteado por el Gobierno catalán contra el RD 1715/2010 por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación (a los efectos de lo previsto en el Reglamento CE 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo) el planteamiento, a la hora de examinar la impugnación referida a la disposición final primera, es distinto. La Sala considera que todas las cuestiones planteadas en este caso estaban ya respondidas y resueltas en la STC 33/2005, de 17 de febrero (28), en la que básicamente indicó que, desde el punto de vista de la distribución de competencias, la creación de la ENAC no planteaba problema en otros ámbitos que no fueran el medioambiental y que, al contrario, la designación de la ENAC como único organismo de acreditación de verificadores medioambientales, vulneraría el orden constitucional de distribución de competencias por contradecir lo dispuesto en la Constitución (art. 149.1.23) y el Estatuto catalán (art. 10.1.6 en la redacción anterior a la reforma de 2006). En la decisión de 2014 que ahora examinamos, la Sala estima que el conflicto no es tal si se acepta —como su-

---

(27) SSTC 15/2013, 24/2013, 48/2013 en el asunto de las horas de enseñanza de la lengua propia, y SSTC 148/2012 (reseñada en *REDC*, núm. 96, 2012, pág. 254) y 212/2012 (de la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 97, 2013, págs. 264-266) respecto de la alegación contra los preceptos reglamentarios relativos a la regulación del bachillerato de alumnos identificados como superdotados.

(28) Comentada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 315-317.

giere— que en realidad el Reglamento impugnado no regula ni se refiere a la ENAC como acreditadora de verificadores medioambientales... por más que en la disposición final primera se invoque como título competencial habilitante, además del artículo 149.1.13, el 149.1.23 CE. La Sala, entonces, realiza una interpretación conforme que a la postre provoca el reajuste del potencial ámbito de aplicación de la norma, al establecer que «cabe interpretar que [el RD impugnado] no regula la acreditación de los verificadores medioambientales». Efectivamente contra esta interpretación conforme choca la expresa invocación del artículo 149.1.23 CE en la disposición final primera del Real Decreto, pero la Sala soluciona esta dificultad declarando en el pronunciamiento primero del fallo la inconstitucionalidad y nulidad de la invocación en sí, desconectada del resto de los preceptos. También pone solución a otra dificultad para la interpretación conforme propuesta, que se encuentra en el preámbulo del RD impugnado, donde se dice que «la obligación de designación de un único organismo nacional de acreditación... se extiende a los verificadores medioambientales». Para ello la Sentencia, en el FJ 3, *d*), con cita de la STC 31/2010, opta por «privar al preámbulo, en este punto, “del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada”» y decide asimismo que este «pronunciamiento» no es necesario llevarlo al fallo. Para la decisión de declarar la inconstitucionalidad de la invocación de un título habilitante, que no lo es, la Sentencia remite a lo ya hecho por el Tribunal en ocasiones anteriores. Sin embargo, es precisamente al examinar lo que el Tribunal ha hecho en otros casos cuando se aprecia que no hay un patrón uniforme: si en esta ocasión se ha declarado la «inconstitucionalidad y nulidad», en otras sólo se declara la inconstitucionalidad (STC 49/2013), y a menudo se ha limitado a indicar que la mención del título invocado «vulnera las competencias» de la Comunidad Autónoma que interpone el conflicto (STC 16/2013).

3. Esta última fórmula es la que se emplea en el fallo de la STC 6/2014 (Sala Segunda), de 27 de enero, que a la vista del asunto plantea algunas cuestiones que conectan con el problema de la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias dictadas en conflictos. El caso reúne todas las condiciones para no llamar la atención, un rasgo que quizá influyera para que el Pleno optara por deferir a la Sala correspondiente su decisión. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugnaba casi en su totalidad el RD 405/2010 que regula el uso del logotipo «Letra Q» en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. El distintivo no añade nada a los controles de calidad exigidos para la comercialización de los productos a los que se refiere y su implantación se justifica exclusivamente por la creciente demanda de información de los consumidores. En suma, lo que añade el procedimiento de la «Letra Q» es una infor-

mación más detallada en cuanto a la trazabilidad del producto. Es interesante llamar la atención sobre el dato de que la decisión de acogerse a este sistema y, por tanto, de adoptar el logotipo, es absolutamente voluntaria para los operadores del sector lácteo. A la vista de los fines de la norma y la materia regulada, la Sala concluye sin dificultad que el Estado carece de cobertura competencial: no la encuentra en el artículo 149.1.13 CE, único invocado en la disposición final primera del Real Decreto («por su declarada finalidad meramente informativa... por el limitado alcance que le presta su naturaleza de normativa de cumplimiento voluntario... sólo presenta una débil vinculación con la ordenación económica general del sector lácteo») y no está en el artículo 149.1.16 CE («el uso del logotipo... no está asociado al cumplimiento de requisitos o controles sanitarios... no constituye un complemento normativo que refuerce la garantía sanitaria o suponga un plus en ese ámbito, ni es por lo mismo condición de comercialización desde la perspectiva de la seguridad alimentaria»). Tiene razón, por tanto, el Gobierno de Cataluña al reclamar la competencia al amparo de lo previsto en los artículos 123.e) EAC (competencia exclusiva en materia de consumo, que comprende «la regulación de la información en materia de consumidores y usuarios) y 116.1.b) EAC («regulación y ejecución sobre la calidad, la trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas y ganaderos»). Lo peculiar del razonamiento de la Sentencia está en el acento que se pone en la inexistencia de título competencial estatal, que lleva a la lógica conclusión de que todos los preceptos impugnados, sin necesidad de su examen individualizado, deben reputarse «contrarios al orden constitucional de competencias, por invadir las atribuidas a Cataluña» por los artículos del Estatuto antes indicados. El fallo de la Sentencia es, al final, declarativo. Sobre sus efectos, cabe especular. La norma, en todo caso, sigue en vigor. La solución alternativa de declarar los preceptos reglamentarios que exceden de la competencia estatal inconstitucionales y nulos se sigue en la STC 27/2014.

4. La resolución por medio de la STC 40/2014 (Pleno), de 11 de marzo (29), de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo a propósito de la posible vulneración del artículo 14 CE por el párrafo quinto del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en relación con los requisitos para el acceso a la pensión de viudedad por parte de miembros sobrevivientes de parejas de hecho) ha sido la ocasión para un importante pronunciamiento del Tribunal sobre el alcance de la competencia del Estado en materia de legislación básica de Seguridad

---

(29) Reseñada *supra*, págs. 239-240.

Social, *ex* artículo 149.1.17 CE. El precepto cuestionado contenía la remisión del legislador estatal a la legislación específica de las comunidades autónomas con Derecho civil propio —en los términos del art. 149.1.8 CE— para lo relativo a la forma de acreditar la condición de pareja de hecho a los efectos del cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación de la pensión de viudedad. Según el Tribunal Supremo la previsión en cuestión podía vulnerar el artículo 14 CE en dos sentidos. Por una parte, establecía un distinto tratamiento de las condiciones de acceso a la pensión dependiendo del lugar del territorio en el que estuviera inscrita o constituida la pareja de hecho. Por otra parte, permitía implícitamente, a la vista de las legislaciones específicas en vigor, un tratamiento más ventajoso para quienes pudieran acogerse a ellas que para los obligados a estar a la regla general, o «por defecto», establecida en el párrafo cuarto del mismo artículo 174.3 LGSS. Advertía, además, que varias Comunidades sin Derecho civil propio disponían de legislación sobre parejas de hecho estables que no se limitaba a los estrictos aspectos de la regulación del registro en el que podían inscribirse. El Tribunal Constitucional parte del estado de cosas actual para llegar a la conclusión de que las legislaciones autonómicas discordantes, no uniformes, en cuanto a los requisitos para la constitución y acreditación de la pareja de hecho, no deben provocar diferencias injustificadas en el acceso a una misma prestación (pensión de viudedad) a cargo de la Seguridad Social. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad del completo párrafo quinto del artículo 147.3 LGSS y deja como única regla aplicable a todos los supuestos de parejas de hecho, en todo el territorio nacional, para el acceso a la pensión de viudedad, la recogida en el párrafo cuarto del mismo artículo. En el *iter* argumentativo la importante regla que se fija es la de que «la determinación de los sujetos beneficiarios de una prestación de la Seguridad Social, en este caso la pensión de viudedad, constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* artículo 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura». Para justificar la inconstitucionalidad de la remisión a las legislaciones autonómicas, invoca el principio de que las competencias del Estado son «irrenunciables», de modo que en este caso, la vinculación del legislador al principio de igualdad se interpreta como la obligación de retener la competencia de legislar sobre las condiciones de acceso a la prestación para asegurar la uniformidad entre los beneficiarios. No obstante, el Tribunal no revoca su doctrina fijada en la STC 90/1989, una decisión en la que consideró constitucionales y justificadas las regulaciones especiales en materia de subsidio de desempleo para trabajadores eventuales en Andalucía y Extremadura. En voto particular, los Magistrados Sra. Roca Trías y Sr. Xiol Ríos advierten, en primer término, que a la vista de

la interpretación dada por el Tribunal al párrafo declarado inconstitucional, la norma cuestionada no era aplicable al caso en el que se suscita la cuestión, pues se refería a una pareja de Asturias, Comunidad que carece de Derecho civil propio. Por lo que entienden que, como solicitó el Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad debió inadmitirse. Para lo demás, llaman la atención sobre el dato de que la supuesta garantía de igualdad que se introduce, suprimiendo la remisión a las legislaciones específicas de las Comunidades con Derecho civil propio, no elimina ni priva de efecto a estas legislaciones, que seguirán rigiendo para lo relativo a otros derechos y beneficios no vinculados a prestaciones de la Seguridad Social.

5. Con la STC 53/2014 (Pleno), de 10 de abril, el Tribunal vuelve a pronunciarse sobre los límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas. En este caso en concreto, en relación con el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales introducido por el artículo 21 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002. La constitucionalidad de impuestos autonómicos de este tipo ha sido objeto de diversos pronunciamientos constitucionales en los últimos tiempos y en estas decisiones ha pesado de modo relevante —en algunos casos, determinante— la modificación en 2009 del artículo 6.3 de la LOFCA, que al reemplazar la originaria mención a «materias» objeto de tributos locales, por la de «hechos imponibles», amplió significativamente el alcance de la competencia autonómica para establecer nuevos tributos. De hecho, en algunos casos, la modificación de la LOFCA ha podido tener el efecto de sanar la inconstitucionalidad, al provocar una suerte de «constitucionalidad (mediata) sobrevenida». El Tribunal decidió que los impuestos sobre grandes espacios comerciales no eran inconstitucionales (no había doble imposición ni solapamiento con impuestos locales como el IAE y IBI) en las SSTC 122/2012 y 197/2012. Precisamente, esta última Sentencia examina la misma norma que es objeto de control en la STC 53/2014 que comentamos. La diferencia está en que el parámetro de control no va a ser idéntico, porque en los casos resueltos en 2012 la impugnación se había introducido vía recurso de inconstitucionalidad y en este caso la impugnación llega por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad. Efectivamente, esto implica que en el primer caso el Tribunal decide sobre la compatibilidad de la norma con el bloque de la constitucionalidad vigente al momento de decidir sobre la constitucionalidad, de acuerdo con el criterio del *ius superveniens*, y en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad, atiende al bloque de la constitucionalidad tal y como era en el momento en que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad; por lo tanto, para lo que aquí interesa, con arreglo a la redacción del artículo 6.3 LOFCA anterior a la reforma de 2009. Las disfunciones e incongruencias derivadas de la aplicación de este

distinto parámetro para juzgar la misma norma según la vía de impugnación, ya las puso bien de manifiesto el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas en su voto particular a la STC 254/2004 (30). En la STC 53/2014 el Tribunal alcanza la conclusión de que el impuesto no es inconstitucional. Por un lado porque analizada su estructura no puede concluirse la «total equivalencia» con los impuestos locales (IAE e IBI) con lo que se supera el contraste con el artículo 6.3 LOFCA en su redacción previa a 2009. Por otro lado, prosigue el examen, porque tampoco vulnera la libertad de empresa (art. 38 CE), ni introduce una diferencia de trato injustificada entre operadores económicos, vulneradora de los artículos 14 y 31 CE. A lo largo de todo el razonamiento de la Sentencia, en particular de los fundamentos 5 a 7, es inevitable sospechar que el Tribunal no puede pasar por alto que en la STC 197/2012 el tributo en cuestión no se ha considerado inconstitucional.

6. En la STC 4/2014 (Pleno), de 16 de enero, el Tribunal estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 3.4 y 7.2 de la Ley catalana 5/2009, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. Evitando terciar en la polémica doctrinal acerca de la naturaleza de los recursos gubernativos (si se trata de recursos administrativos o han de considerarse más bien como un caso de jurisdicción voluntaria), el Tribunal estima que la «lógica» aplicada por el legislador catalán para justificar el desplazamiento de la competencia para resolver estos recursos en favor de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat cuando son varias las cuestiones planteadas y alguna de ellas se refiere a Derecho catalán, no impide apreciar que la norma excede la competencia autonómica e invade la del Estado atendidas sus competencias derivadas del artículo 149.1.6 y 8 CE. En cambio, en relación con la impugnación del artículo 7.2, que declara el carácter vinculante para todos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, de las respuestas a las consultas hechas al organismo antes mencionado respecto de actos o negocios relativos al Derecho catalán, el Tribunal concluye que la declaración de tal efecto vinculante no viene acompañado de la previsión de ningún tipo de sanción o instrumento

---

(30) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 298-299. Pueden verse también las crónicas publicadas en *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 300 y sigs., y en *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 217.

coercitivo y no interfiere en la relación jerárquica de notarios y registradores con la Dirección General de los Registros y del Notariado.

7. En el ámbito de la política de empleo, como en relación con el desarrollo de actividades formativas en el marco de la formación profesional dual, el Tribunal en las SSTC 22/2014 y 27/2014 continúa perfilando el alcance y posibilidades de intervención del Estado, más allá de la competencia sobre la legislación laboral del artículo 149.1.7 CE, a través del título del artículo 149.1.13 CE. En ambos casos el Tribunal se refiere al criterio bien establecido de que la supraterritorialidad no es un criterio atributivo de competencia o que justifique por sí mismo la asunción por el Estado de la gestión centralizada de una actividad. En ambos casos, el voto particular del Magistrado Sr. Ortega Álvarez (al que se adhieren otros cuatro Magistrados en el caso de la STC 27/2014) advierte de la erosión de ese criterio.

8. Con ocasión de la decisión por la STC 37/2014 (Pleno), de 11 de marzo, del único conflicto en defensa de la autonomía local del período, planteado por un Ayuntamiento de Castilla y León frente a la Ley de la Comunidad que declara proyecto regional la instalación en su término municipal de un centro de tratamiento de residuos urbanos, el Tribunal continúa la saga de la STC 129/2013 (31). En este caso el Tribunal concluye que no hay vulneración de la autonomía local al estimar, a la vista de las especiales circunstancias a las que hace referencia el legislador autonómico en la exposición de motivos, que la imposición de las determinaciones urbanísticas del proyecto sobre los instrumentos de planeamiento municipal está justificada. En el fundamento jurídico 3 la Sentencia se refiere a los estrictos márgenes de la discusión en este tipo de procedimiento en el que no cabe introducir cuestiones o alegaciones ajenas a la defensa de la autonomía local (*Marian Ahumada Ruiz*).

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Entre las Sentencias dictadas durante el primer cuatrimestre de 2014 sobre derechos fundamentales puede destacarse la STC 52/2014 (Pleno), de 10 de abril, que estudia si el plazo para impugnar actos administrativos producidos como consecuencia de silencio administrativo es acorde con la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Es interesante también

---

(31) Reseñada en *REDC*, núm. 99, 2013, págs. 255-257, 262-263 y 267-269.

señalar las diferentes posiciones que mantienen el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en la ponderación del derecho a la libertad de información frente a los derechos a la intimidad y a la propia imagen, como se desprende de las Sentencias, ambas de la Sala Segunda, 7/2014, de 27 de enero, y 19/2014, de 10 de febrero.

2. En relación con el artículo 14 CE, la STC 31/2014 (Sala Segunda), de 24 de febrero, estimó la demanda interpuesta por una trabajadora del CNI. La Administración comunicó a la demandante, tras quedarse embarazada de su segundo hijo y sin motivación alguna, que su integración como personal estatutario permanente se aplazaba por un período máximo de seis meses, acordándose posteriormente su baja definitiva mediante una resolución formularia sin mayor justificación. El Tribunal, después de recordar la consolidada doctrina sobre el derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo, y a la vista de las circunstancias del caso concreto, entiende que la recurrente había aportado indicios de discriminación suficientes (32). Una vez sentada la existencia de un panorama indiciario de discriminación, la Administración —según la doctrina constitucional— debería haber probado que la decisión del cese de la recurrente obedeció a razones objetivas y ajenas por completo a cualquier ánimo discriminatorio. Sin embargo no fue así, utilizó un formulario de cese y sólo fundó mínimamente su decisión al resolver el recurso de reposición interpuesto, argumentando que concurría la recurrente en un supuesto de inidoneidad. En dicha resolución no se hacía referencia a ningún elemento en concreto que determinara una valoración negativa sobre la demandante, solamente constaba un informe de la asesoría jurídica donde se hacía constar la existencia de otros dos informes que contenían aspectos desfavorables sobre el desempeño laboral de la recurrente. Esos informes desfavorables son los que justificaron la decisión de cese según mantuvo la Administración en el procedimiento judicial, si bien en ningún momento llegó a aportarlos al procedimiento al no incluirlos en el expediente administrativo ni tampoco remitirlos cuando fue requerida al efecto por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, argumentado que se trataba de informes declarados secretos. El Juzgado Central desestimó la solicitud de la demandante —que en el trámite de prueba solicitó la aporta-

---

(32) La demandante ingresó en el CNI como personal estatutario temporal en 2004, durante los años en que prestó servicios se fueron emitiendo valoraciones satisfactorias sobre su desempeño; a lo largo de su trayectoria profesional en el centro nunca fue apercibida o amonestada, ni fue objeto de un expediente disciplinario; señala la existencia de otros datos que ponen de manifiesto que el servicio desempeñado por la misma, no sólo mereció un juicio favorable, sino una consideración destacada.

ción de los citados informes— al considerar impertinente dicha proposición de prueba. En definitiva, considera el Tribunal que no existe ningún elemento que desvirtúe los elementos indiciarios de discriminación ya que no se aportaron los informes negativos citados al estar clasificados como secretos, por lo que se ha producido la discriminación denunciada por la demandante. Destaca que la inactividad probatoria de la Administración no resulta justificada por la aducida clasificación como secretos de los informes de valoración del desempeño laboral de la recurrente, puesto que ello no puede suponer un espacio de inmunidad al control jurisdiccional; subraya que estamos ante informes sobre una funcionaria del CNI evaluando su idoneidad, por lo que parece lógico deducir que la Administración, preservando la información material cubierta por la legislación de secretos oficiales, podía haber concretado motivadamente una explicación suficiente que permitiera conocer aquellos hechos o aspectos negativos del desempeño de sus funciones que fueran relevantes para que no se integrara a la demandante como personal estatutario permanente y, en todo caso, fueran susceptibles del necesario control judicial, todo ello con las debidas cautelas para no infringir el carácter secreto de los documentos y la necesaria preservación de la seguridad nacional.

3. Sobre el derecho a la libertad personal, artículo 17 CE, en concreto sobre la garantía del procedimiento *habeas corpus*, se han dictado la STC 12/2014 (Sala Segunda), de 27 de enero, que resolvió un recurso de amparo planteado por el Ministerio Fiscal; la STC 21/2014 (Sala Primera), de 10 de febrero, y la STC 32/2014 (Sala Primera), de 24 de febrero. Recuerda el Tribunal en ellas que el frecuente incumplimiento de la jurisprudencia constitucional por parte de algunos juzgados de instrucción hace necesario reiterar que el procedimiento de *habeas corpus* no puede verse mermado en su calidad o intensidad y que el control judicial de las privaciones de libertad que se realicen a su amparo debe ser plenamente efectivo y no sólo formal. Por otra parte, también recuerda que es a los órganos judiciales a los que corresponde la esencial función de garantizar el derecho a la libertad mediante el procedimiento de *habeas corpus* controlando las privaciones de libertad no acordadas judicialmente, que en esa función están vinculados por la Constitución y que tienen la obligación de aplicar e interpretar las leyes según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos (art. 5.1 LOTC).

También en relación con el derecho a la libertad personal, en concreto sobre los problemas relativos al descuento de los períodos de prisión provisional de las penas privativas de libertad, trata la STC 35/2014 (Pleno), de 27 de febrero. En esta ocasión, el problema consistía en determinar si la decisión judicial de

no descontar del límite máximo de cumplimiento —fijado en veinticinco años por el Auto de acumulación de condenas— el período de tiempo en que simultáneamente se encontraba como preso preventivo en una causa y como penado en otra, había vulnerado el derecho a la libertad (art. 17.1 CE) y a la tutela judicial efectiva del demandante (art. 24.1 CE). Resalta el Tribunal, después de sistematizar su doctrina sobre este problema, que lo que se pretende en el caso analizado no es que se descuente de la pena de veinticinco años y tres meses impuesta en la causa C el período en que estuvo preso preventivo en dicha causa y penado en la causa A —extremo éste que no se le negaría en el caso de que no se hubieran acumulado las condenas—, sino que lo pretendido es que ese período se descuente del límite máximo de veinticinco años de «cumplimiento efectivo» consecuencia de la acumulación de condenas. De modo que habiendo sido condenado en la causa A y en la B a diversas penas de prisión, y operando ya respecto de estas dos causas el límite máximo de cumplimiento efectivo de veinticinco años, la comisión de los delitos que dieron lugar a la causa C supondría, si se aceptara la tesis del recurrente, una mejora de su situación en términos punitivos, produciéndose la paradoja de reducir el tiempo de cumplimiento efectivo de las condenas anteriores. De este modo, afirma el Tribunal, en el caso de las condenas acumuladas, la decisión judicial de no descontar del límite máximo de cumplimiento efectivo, fijado en veinticinco años, el período de tiempo en que simultáneamente se encontraba como preso preventivo y como penado no es contrario a la Constitución. Es decir, no es constitucionalmente exigible, en tales casos, una interpretación conjunta del artículo 58.1 —en la redacción anterior a la Ley Orgánica 5/2010— y de los artículos 75 y 76 CP que imponga el doble cómputo de un mismo período de prisión como preventivo y como penado, o que lleve a considerar que el tiempo de prisión provisional simultáneo al de cumplimiento de pena, deba conceptuarse como tiempo de «cumplimiento efectivo». La Sentencia cuenta con cuatro votos discrepantes. En igual sentido la STC 55/2014 (Pleno), de 10 de abril.

En cuanto a la prescripción de la ejecución de las penas privativas de libertad, la STC 49/2014 (Sala Segunda), de 7 de abril, analizó si había resultado vulnerado el derecho del recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la libertad (art. 17.1 CE) y con el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) al no haber estimado el órgano judicial prescrita la pena que le fue impuesta por considerar interrumpido el plazo de prescripción de la misma como consecuencia de la suspensión de su ejecución durante la tramitación de una solicitud de indulto. Recuerda el Tribunal que el control de la prescripción penal en sede de jurisdicción constitucional se funda en el derecho a la tutela efectiva y en la conexión de la prescripción en el ámbito punitivo

con el derecho a la libertad (art. 17.1 CE), sin posibilidad de interpretaciones in malam partem en virtud del artículo 25.1 CE. Por otra parte, señala la Sentencia que en el ámbito de ejecución de la pena no cabe hablar de la figura de la interrupción de la prescripción por no existir una regulación sustantiva sobre dicha figura, con la excepción del quebrantamiento de condena; recuerda que, en todo caso, la suspensión de la ejecución de la pena como consecuencia de la tramitación de un indulto o de un recurso de amparo no está configurada legalmente como causa de interrupción de su prescripción. Constata el Tribunal que el demandante de amparo fue condenado a la pena de tres años de prisión pero que solicitó ante el órgano sentenciador la suspensión de la ejecución de la pena por la tramitación de solicitud de indulto. La ejecución de la pena de prisión fue efectivamente suspendida, pero la solicitud de indulto fue denegada; por ello, el órgano judicial acordó la notificación personal al recurrente de la no concesión del indulto, así como requerirle a fin de que ingresase voluntariamente en el centro penitenciario para el cumplimiento de la pena. El demandante de amparo solicitó entonces que se declarase prescrita la pena; sin embargo, el órgano judicial rechazó tal solicitud basándose en el criterio adoptado en reunión de Magistrados de las Secciones penales de las Audiencias Provinciales de Cataluña, consistente en que «el plazo de prescripción de la pena se suspende, no interrumpe, por la suspensión de la ejecución de la pena por la solicitud y tramitación de indulto», interpretando así la doctrina emanada de la STC 97/2010 (Sala Segunda), de 15 de noviembre, en el sentido de que el plazo prescriptivo queda suspendido durante el plazo de suspensión de la pena. Con la perspectiva de control constitucional que caracteriza al recurso de amparo, el Tribunal Constitucional concluye afirmando que el criterio interpretativo mantenido por las resoluciones judiciales sobre la prescripción de la pena privativa de libertad impuesta al demandante de amparo no satisface el canon de motivación reforzada exigible a toda decisión judicial en materia de prescripción penal, habiendo vulnerado, por tanto, su derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con el derecho a la libertad y el derecho a la legalidad penal.

4. Dos Sentencias de la Sala Segunda han abordado el derecho a la información y su colisión con el derecho a la propia imagen y a la intimidad. La primera de ellas, la STC 7/2014, de 27 de enero, analizó si la publicación en una revista del denominado «periodismo del corazón» de fotografías que reflejaban ciertas muestras de afecto entre los demandantes de amparo —fotografías captadas y difundidas sin su consentimiento—, invadió ilegítimamente la esfera de su intimidad personal. Mientras el Tribunal Supremo entendió que no sobrepasaron el ámbito de la libertad de información, el Tribunal Constitucional declaró una invasión ilegítima en el derecho a la intimidad de los recurrentes. El

Tribunal Supremo apoyaba su decisión en la proyección pública como modelo y actriz de la recurrente, protagonista de uno de los papeles principales en una serie televisiva de éxito. Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que la proyección pública y social, como consecuencia de la actividad profesional desempeñada, no puede ser utilizada como argumento para negar a la persona que la ostente una esfera reservada de protección constitucional en el ámbito de sus relaciones afectivas, derivada del contenido del derecho a la intimidad personal, reduciéndola hasta su práctica desaparición. Por otra parte, y en lo que se refiere al derecho a la intimidad del otro demandante, el Tribunal Supremo se limitó a afirmar que su persona tenía carácter accesorio en los reportajes, pero que resultaba necesaria para transmitir la información acerca de la relación afectiva existente entre ambos. Frente a esta afirmación sostiene el Tribunal Constitucional que, sin duda, el demandante no puede ser incluido en el grupo de aquellos sujetos que asumen un mayor riesgo frente a informaciones que conciernen estrictamente al desarrollo de su actividad profesional, dada su manifiesta carencia de notoriedad pública, pero que su derecho a la intimidad en modo alguno puede ser considerado «accesorio» al de la demandante. Como segundo argumento para sostener la legitimidad constitucional de los reportajes periodísticos objeto de controversia, el Tribunal Supremo argumentó que las fotografías que ilustran los reportajes fueron captadas en lugares públicos (una calle, una gasolinera, un parque), por lo que no pueden considerarse obtenidas clandestinamente o de manera furtiva, aun cuando hubieran sido tomadas sin el conocimiento ni el consentimiento de los afectados. Sin embargo, dice el Tribunal Constitucional, el carácter público de los lugares donde fueron captadas las fotografías de los recurrentes no tiene la capacidad de situar su actuación extramuros del ámbito de protección del derecho a la intimidad. Recuerda que, como ha señalado el TEDH, existe una zona de interacción entre el individuo y los demás que, incluso en un contexto público, puede formar parte de la vida privada. Asimismo, el Tribunal Supremo basaba su decisión en el interés público de los reportajes controvertidos. Parte para ello del carácter de «celebridad social» de la demandante y añade que no puede pasar desapercibido el interés que la difusión de la relación sentimental entre los demandantes tenía para los medios de comunicación y, por consiguiente, para los lectores de la revista en la que fueron publicados los reportajes controvertidos. Frente a esta afirmación señala la Sentencia que en ningún caso puede entenderse que la información sobre los demandantes de amparo que fue objeto de divulgación se encuentre amparada en un interés público constitucionalmente relevante, ya que no guarda relación con la actividad profesional de la demandante de amparo. Recuerda que no cabe identificar indiscriminadamente interés público con interés del público o

de sectores del mismo ávidos de curiosidad. Curiosidad que, lejos de justificar una merma del derecho a la intimidad, es de la que ha de quedar a salvo ese ámbito de reserva personal constitucionalmente protegido. Finalmente, afirma el Tribunal Supremo que la recurrente había concedido antes de los reportajes en cuestión entrevistas a la prensa, dato que evidenciaría que adoptó «pautas de comportamiento favorables a dar a conocer aspectos de su vida privada»; esta circunstancia, afirma el Tribunal Constitucional, tampoco es un argumento válido y suficiente para justificar la intromisión en su intimidad personal mediante la publicación de un reportaje que contiene imágenes no consentidas y que no guardan relación con la actividad profesional de aquella.

Por su parte, la misma Sala Segunda, en la STC 19/2014, de 10 de febrero, entendió lesionado el derecho a la propia imagen de la demandante de amparo. El Tribunal Supremo había considerado que la prevalencia del derecho a la información no puede ser excluida a priori en función de la naturaleza y del contenido de los programas o publicaciones o en atención a su calidad informativa, recordando que «no puede desconocerse la existencia de publicaciones y programas de entretenimiento, en el que la información se centra exclusivamente en personajes públicos». Sin embargo, el Tribunal Constitucional, recordando su doctrina sobre el derecho a la propia imagen —especialmente en cuanto al consentimiento de la persona para que su imagen se haga pública— señala que la ausencia de consentimiento de la persona reproducida respecto de la difusión de su imagen es un factor decisivo en la necesaria ponderación de los derechos en conflicto. En el presente caso, las fotos fueron captadas y publicadas sin el consentimiento de la demandante y obtenidas a cierta distancia del lugar en el que se encontraba; además, recuerda que el derecho fundamental a la propia imagen no prescribe y no queda condicionado por la circunstancia de que, en ocasiones pasadas, el titular del derecho haya otorgado su consentimiento para la reproducción de su aspecto físico, o no haya reaccionado frente a una reproducción no consentida, «pues a cada persona, y sólo a ella, corresponde decidir en cada momento sobre dicha reproducción, con el fin de preservar su esfera personal y con ello el valor fundamental de la dignidad humana». Por ello, concluye que la publicación, sin el consentimiento de la recurrente, de unas fotografías que reproducen su imagen física de forma claramente identificable, constituyó una intromisión en su derecho a la propia imagen, que sólo se convertiría en legítima de entenderse producida la excepción contemplada en el artículo 8.2.a) de la citada Ley Orgánica 1/1982 (33). No satisfacen objetiva-

---

(33) Que establece que dicho derecho no impedirá su captación, reproducción o publicación por cualquier medio, cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de

mente la finalidad de formación de la opinión pública; se mueven en el terreno del mero entretenimiento y de la satisfacción de la curiosidad intrascendente de cierto público. No puede aceptarse, dice la Sentencia, que un conjunto de fotografías que muestran el cuerpo de la actriz desde distintos ángulos y en diferentes posturas, comenzando por la fotografía de cuerpo entero de la demandante en top-less que la revista reproduce en portada, tengan por sí un interés público digno de protección constitucional. Mientras el Tribunal Supremo señaló que la información publicada tenía «el interés propio de los medios pertenecientes al género de entretenimiento», el Tribunal Constitucional declara que, si bien es aceptable que el concepto de interés noticiable sea aplicado a los programas de entretenimiento, «dicho carácter del medio o de las imágenes publicadas no permite eludir ni rebajar la exigencia constitucional de relevancia pública de la información que se pretende divulgar al amparo de la libertad de información». Por tanto, las fotografías publicadas carecían de la relevancia pública necesaria para que la revista pudiera ampararse en el derecho fundamental a comunicar libremente información. Por ello, ni la proyección pública de la recurrente ni la circunstancia de que las imágenes se captaran en un lugar abierto al público le debieron privar de su derecho a la propia imagen, el cual le faculta para decidir —bien para consentirla o para impedirla— la reproducción de imágenes que se limitaban a la representación de su aspecto físico tal y como se presentaba en ese momento a través de un medio de comunicación social.

5. Sobre el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, la STC 36/2014 (Pleno), de 27 de febrero (34), resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra determinados artículos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que modificaban el régimen retributivo de los parlamentarios (35). Entendían los recurrentes que dicha reforma era

---

notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.

(34) Comentada asimismo *supra*, págs. 247-248.

(35) Por lo que interesa al comentario los preceptos disponen: Artículo 11.1. «Los diputados tendrán derecho a: c) Percibir con cargo al presupuesto de las Cortes las asignaciones económicas que se regulan en los apartados siguientes. 2. Los Diputados sólo tendrán derecho a percibir un sueldo cuando desarrollen sus responsabilidades parlamentarias en régimen de dedicación exclusiva. La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, determinará, dentro de la consignación global contenida a tal fin en el presupuesto de las Cortes, la relación de cargos de la Cámara que podrán desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a un sueldo, así como las cuantías que correspondan a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad. El nombramiento de un diputado para uno de estos cargos sólo supondrá la aplicación del régimen de dedicación exclusiva si es aceptado expresamente por aquel. La percepción de dicho

inconstitucional, principalmente, porque las retribuciones de los parlamentarios autonómicos forman parte del núcleo esencial de la función representativa protegido por el artículo 23.2 CE. Tras recordar el régimen jurídico estatutario en Castilla-La Mancha en materia retributiva y el contenido constitucional del artículo 23.1 y 2 CE, recuerda el Tribunal que ya en la STC 28/1984 (Sala Primera), de 28 de febrero, afirmó en relación al artículo 23.2 CE que tal «derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables». Además, precisa que cuando el artículo 71.4 CE prevé que «los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras», se está refiriendo exclusivamente a los miembros de las Cortes Generales, lo que se deriva no sólo de su tenor literal, sino también de la ubicación sistemática del precepto, sin que pueda trasladarse dicha previsión constitucional, como pretenden los recurrentes, al ámbito de las Asambleas legislativas o Parlamentos autonómicos. En definitiva, a la vista de que nada regula sobre el régimen retributivo de los parlamentarios el Estatuto de Castilla-La Mancha, dice el Tribunal, no puede afirmarse que una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, per se, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el artículo 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de

---

sueldo será incompatible con la de otras retribuciones derivadas de cualquier tipo de actividad laboral o profesional, pública o privada, estando sujetos dichos diputados al régimen de incompatibilidades establecido para los miembros del Consejo de Gobierno en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Si un diputado incumpliese lo establecido en el párrafo anterior, la Mesa de las Cortes, a propuesta de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado, requerirá la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, revocando su régimen de dedicación exclusiva. 3. Todos los diputados recibirán una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas, en los términos y en las cuantías que establezca la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. Si un diputado tuviera derecho a una indemnización por el mismo concepto, con cargo a un órgano constitucional, no podrá percibir la regulada en este apartado. 4. Sólo los diputados que no tengan dedicación exclusiva percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte, en la cuantía que señale la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces. Cuando un diputado asista en el mismo día a dos o más sesiones, solamente tendrá derecho a percibir el importe equivalente a una única asistencia. 5. Las asignaciones reguladas en los apartados anteriores estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general y se incluirán en la declaración de bienes de los diputados.» Artículo 12: «Corresponderá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha la adopción de los acuerdos relativos a la Seguridad Social de los Diputados, en los términos previstos en los Convenios especiales que a tal efecto se suscriban con las entidades gestoras de la Seguridad Social y en las normas reguladoras del sistema de mutualismo administrativo.»

reforma reglamentaria cuando la Cámara, en virtud del principio de autonomía, así lo decida, y ello «con independencia de la bondad técnica o las virtudes de una determinada modalidad retributiva, pues se trata de una materia que forma parte de la libertad de configuración legal que corresponde a la Cámara legislativa, y respecto a la que este Tribunal no puede ignorar el margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria». Tampoco considera el Tribunal contrario al artículo 9.3 CE la aplicación de los citados preceptos una vez iniciada la legislatura. Recuerda que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del artículo 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas. Por ello, considera que no existe ninguna razón para sostener que la reforma recurrida haya supuesto una restricción de derechos individuales en el sentido prohibido por la Constitución, pues las retribuciones devengadas en fecha anterior a la entrada en vigor del Reglamento forman ya parte del patrimonio de los Diputados, pero con respecto a las devengadas después de esa fecha los Diputados sólo tenían, al tiempo del cambio normativo, una mera expectativa de derecho, expectativa que decayó definitivamente cuando la Cámara, en ejercicio de su autonomía reglamentaria, aprobó la reforma y la fecha de entrada en vigor de la misma, siendo de aplicación nuestra doctrina según la cual la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados o las meras expectativas por no ser su régimen retributivo inalterable. Por último, afirma que la reforma impugnada no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, pues la misma se aplica por igual a todos los miembros de la Cámara.

6. Como es habitual, el artículo 24 CE, en sus distintas vertientes, ha sido objeto de numerosas sentencias. La STC 8/2014 (Sala Segunda), de 27 de enero, estimó el recurso planteado por los afectados por el cierre del espacio aéreo civil español los días 3 y 4 de diciembre de 2010, que impugnaban la decisión del órgano judicial que ordenaba la interposición por separado de los recursos contencioso-administrativos articulados de manera conjunta frente a las resoluciones denegatorias de responsabilidad patrimonial de la Administración. Entendían los demandantes que se había lesionado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por incurrir aquellas resoluciones judiciales en motivaciones arbitrarias, restrictivas y desproporcionadas, y por vulnerar el derecho fundamental citado en su vertiente de acceso a la jurisdicción. Explica el Tribunal, como punto de partida, que la decisión impugnada no afecta al

derecho de acceso a la justicia, puesto que no cierra definitivamente el proceso para los recurrentes; considera, no obstante, que la decisión de cierre de un recurso contencioso-administrativo instado por una pluralidad de sujetos, que ven decaer su aspiración de acumulación de acciones contra un mismo demandado pero reciben instrucción del órgano judicial en orden a la articulación autónoma de cada acción, incide en la vertiente del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. El órgano judicial, en la resolución impugnada argumentó que «no se solicita idéntica cantidad de indemnización para todos y cada uno de los recurrentes, como tampoco se especifica ni acredita si la situación de todos ellos es la misma por lo que, a priori parece no darse los requisitos del artículo 34 de la LJCA» y, por ello, acordó requerir a la parte recurrente para que interpusiera por separado los recursos. Aborda el Tribunal el examen de dicha decisión bajo el canon constitucional de la «motivación suficiente», que no se ve satisfecho mediante la simple exposición de una conclusión, fáctica o jurídica, sino que requiere un razonamiento o inferencia. Explica que el órgano judicial citó dos razones por las que considera inviable la acumulación: que «no se solicita idéntica cantidad de indemnización para todos y cada uno de los recurrentes» y que «tampoco se especifica ni acredita si la situación de todos ellos es la misma», pero el mero enunciado formal de esos dos motivos, sin argumentos que los concreten y sin razonamiento que los proyecten al caso y a la institución jurídica a debate, conduce a concluir, dice el Tribunal, que la negativa a la acumulación no aparece razonada en contraste con la ratio de la norma y que tampoco se justifica que la solución hermenéutica sea acorde con los fines que procura la acumulación de acciones y con sus presupuestos, a la vista de las circunstancias del caso. Llama la atención, dice la Sentencia, que el órgano judicial no realizase una exégesis del artículo 34 LJCA y concordantes, que no tomara mínimamente en consideración el alto número de personas afectadas, ni siquiera las consecuencias que la desacumulación lleva aparejadas para su defensa jurídica, con miles de reclamaciones canalizadas a través de una misma representación, o que no atendiera a la tramitación administrativa unificada de las pretensiones y uniforme en las resoluciones, ni a la conexión existente entre todas las reclamaciones, idénticas en su fundamento y derivadas del mismo acto o actuación administrativa (cierre del espacio aéreo). En respuesta a lo manifestado por el Ministerio Fiscal —que ponía de relieve que de la propia documental aportada por los recurrentes se infiere que se han dictado Sentencias que se pronuncian sobre el fondo de la cuestión en procedimientos individuales— afirma el Tribunal que la determinación del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada constituye una cuestión que corresponde a la estricta competencia de los órganos judiciales.

La STC 9/2014 (Sala Segunda), de 27 de enero, se refiere a la naturaleza del incidente de nulidad. Se alegaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), imputada a la providencia de inadmisión del incidente excepcional de nulidad de actuaciones, por haber sido rechazado con fundamento en la improcedencia de alegar la incongruencia como motivo válido para el planteamiento de tal incidente. Con remisión a anteriores pronunciamientos, recuerda la Sentencia que el protagonismo otorgado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, a los tribunales ordinarios —acentuando su función como primeros garantes de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico y con el fin de lograr que la tutela y defensa de esos derechos por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria— debe ser puesto en conexión con la especial trascendencia constitucional a que hizo referencia la STC 43/2010 (Sala Primera), de 26 de julio (36), al afirmar que «el incidente de nulidad de actuaciones era un instrumento idóneo para la tutela del derecho fundamental en cuestión, y que su resolución debía tener presente que —de no tener el caso trascendencia constitucional— se trataría de la última vía que permitiría la reparación de la vulneración denunciada». En el caso analizado, la exclusión del vicio de incongruencia omisiva que se realizó en la providencia de inadmisión en el entendimiento que quedaba extramuros del ámbito del incidente de nulidad implicó la desprotección de esta vertiente del artículo 24 CE en sede de jurisdicción ordinaria, puesto que no existía otro mecanismo reparador en dicha sede al no ser recurrible la Sentencia. No puede considerarse el incidente como un mero trámite formal previo al amparo constitucional, sino como un verdadero instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario.

La STC 28/2014 (Sala Primera), de 24 de febrero, inadmitió el recurso de amparo por falta de legitimación. La parte demandante, en nombre de su hijo menor, interpuso recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales contra la resolución dictada por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, por la que se inadmitía la solicitud de reconocimiento de la objeción de conciencia frente a la asignatura «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos». Dicho recurso fue inadmitido puesto que el menor se encontraba «matriculado, para el curso académico 2007/2008, en 2.º de ESO, por lo que la materia referenciada no será objeto de estudio en dicho período»; y porque «su solicitud resulta manifiestamente carente de

---

(36) Reseñada en la crónica publicada en *REDC*, núm. 90, 2010, pág. 191.

fundamento, por falta de objeto». Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó Sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo reconociendo el derecho de los demandantes a ejercer la objeción de conciencia frente a la citada asignatura, declarando que el menor estaba facultado para no cursar la asignatura y quedando exento de ser evaluado de la misma. Planteado recurso de casación, se anuló la Sentencia impugnada y se confirmó la validez de la resolución administrativa. El Tribunal Constitucional, acogiendo la excepción planteada por una de las partes, considera que, puesto que el hijo menor de la parte recurrente no era destinatario del deber cuya objeción se interesaba —por su edad aún no le correspondía cursar la asignatura controvertida— la parte recurrente carecía de legitimación. Recuerda que constituye doctrina reiterada de este Tribunal que, a partir de una lectura sistemática e integradora de los artículos 161.1.b) CE y 46.1.b) LOTC, para que concurra legitimación activa no es suficiente con haber sido parte en los distintos procedimientos que conforman la vía previa al amparo constitucional, sino que es preciso que el demandante acredite un interés legítimo en el asunto que ha de ventilarse, sin que pueda confundirse dicho interés con un «interés genérico en la preservación de derechos», sino que ha de tratarse de un «interés cualificado y específico» en la preservación de los derechos fundamentales cuya tutela se impetra. Concluye afirmado que la parte demandante carece de interés legítimo por cuanto pretende la utilización del recurso de amparo como una acción contra una lesión de derechos meramente eventual o potencial, no como una reacción frente a una vulneración real de los derechos. En igual sentido la STC 41/2014 (Sala Segunda), de 24 de marzo.

En la STC 50/2014 (Sala Primera), de 7 de abril, el recurrente en amparo, de nacionalidad italiana, impugnaba el Auto de la Audiencia Nacional dictado en procedimiento de orden europea de detención y entrega que acordó su entrega a las autoridades judiciales de su país de origen para el cumplimiento de una pena privativa de libertad, que le fue impuesta por sentencia dictada en rebeldía por un delito de tráfico de drogas. La causa de oposición invocada fue la prevista en el artículo 12.2.f) de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega; en virtud de esta disposición, la autoridad judicial de ejecución podrá denegar la entrega cuando la persona reclamada sea de nacionalidad española. A esta causa facultativa de denegación, el recurrente pretendió equiparar su condición de residente en España, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.6 de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio (Decisión Marco 2002), relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros —ese precepto de la Decisión Marco extiende tanto a los nacionales como a los residentes del

Estado miembro la posible causa facultativa de denegación de la ejecución—. El Auto impugnado rechazó dicho motivo de oposición limitándose a razonar que no concurre circunstancia imperativa ni facultativa que permita denegar la entrega conforme al artículo 12 de la Ley 3/2003. Entendía que la transposición de la Decisión Marco 2002 al ordenamiento interno por dicha Ley «no permite lo que pretende la defensa del recurrente de equiparar nacional a residente y por ello no le es aplicable el cumplimiento de las penas en España, cuando de la aplicación de la OEDE, como es el caso presente, se trata». En definitiva, el Auto recurrido, como única respuesta a la causa de oposición alegada por el recurrente se limita a afirmar que no concurre el presupuesto fáctico previsto en el artículo 12.2.f) de la Ley 3/2003 como causa facultativa de denegación de la entrega, ya que el recurrente no tiene nacionalidad española. No se contiene pues en el Auto impugnado respuesta expresa —ni cabe deducirla tampoco del conjunto de los razonamientos jurídicos de la resolución— sobre las concretas circunstancias alegadas por el recurrente para fundamentar su pretensión de equiparación con las personas de nacionalidad española: que reside y acredita arraigo laboral y familiar en España; en consecuencia, afirma el Tribunal, la fundamentación del Auto impugnado no satisface las exigencias constitucionales de motivación de las resoluciones judiciales.

En la STC 52/2014 (Pleno), de 10 de abril, se abordó la constitucionalidad, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, del inciso segundo del apartado 1 del artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (37). El órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad entendía que el plazo de seis meses vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión (art. 24.1 CE), pues impone un obstáculo excesivo e irrazonable al acceso de los ciudadanos a los Tribunales para obtener la protección de sus derechos e intereses legítimos y no sirve para proteger la seguridad jurídica. El Tribunal recuerda la doctrina sobre el acceso a la justicia y, en concreto, sobre el acceso a la justicia de las personas cuyos derechos e intereses legítimos se ven frustrados o perjudicados por la inactividad administrativa; esta jurisprudencia ha insistido en que ante una desestimación presunta el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto

---

(37) Tal precepto dispone: «El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.»

presunto, pues ello supondría imponerle un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración. Estudia la Sentencia a continuación el contexto normativo del precepto legal cuestionado y especialmente las modificaciones en el régimen jurídico del silencio administrativo que hayan podido tener incidencia en su interpretación; recuerda que la expresión «acto presunto» utilizada en el inciso cuestionado del artículo 46.1 LJCA procede de la redacción original de la Ley de procedimiento administrativo común de 1992, que, a partir de la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ofrece un nuevo tratamiento jurídico de los efectos de la falta de resolución expresa. Por ello, afirma que con la citada reforma recobró pleno vigor la regulación tradicional en nuestro Derecho según la cual el silencio negativo es una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación pero que deja subsistente la obligación de la Administración de resolver expresamente. En definitiva, afirma el Tribunal que con arreglo a la nueva ordenación del silencio administrativo introducida por la Ley 4/1999 ya no tienen encaje en el concepto legal de «acto presunto» los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada, pues en tales supuestos el ordenamiento excluye expresamente la constitución ipso iure de un acto administrativo de contenido denegatorio; además, señala el Tribunal, la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999 no afectó al artículo 46.1 LJCA, ahora discutido. Por todo ello, concluye el Tribunal que: *a)* el inciso segundo del artículo 46.1 LJCA que regula el plazo de impugnación del «acto presunto» subsiste inalterado; *b)* tras dicha reforma, en los supuestos de silencio negativo ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento —ni un acto administrativo denominado «presunto» basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992—, y *c)* la Administración sigue estando obligada a resolver expresamente, sin vinculación al sentido negativo del silencio. Basándose en estas razones concluye que el inciso segundo del artículo 46.1 LJCA ha dejado de ser aplicable. En otras palabras, afirma el Tribunal, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA. Así entendido, es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, declara que el inciso legal cuestionado no vulnera el artículo 24.1 CE. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

7. Sobre el derecho a la educación (art. 27 CE) y la necesidad de una motivación específica de actos administrativos cuando un derecho fundamental sustantivo está en juego, destaca la STC 10/2014 (Sala Primera), de 27 de enero.

Se trataba de determinar si la resolución de la Comisión de escolarización, que acordó que el hijo de los recurrentes continuara escolarizado en un colegio público de educación especial en lugar de en un centro ordinario, vulneró los artículos 14, 15 y 27 CE, como alegaban los demandantes. De la normativa nacional e internacional aplicable se desprende, como principio general, que la educación debe ser inclusiva, es decir, se debe promover la escolarización de los menores con deficiencias en un centro de educación ordinaria proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad; tan sólo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial. Considera el Tribunal que en el caso analizado, si bien la citada resolución administrativa no es un ejemplo de motivación, del expediente educativo del alumno en su conjunto se puede deducir sin dificultad que dicha resolución sí justifica la decisión de que continúe escolarizado en un centro de educación especial, ponderando sus especiales necesidades educativas, y lo hace mediante un razonamiento que supera el juicio de proporcionalidad exigido por la doctrina constitucional en aquellos casos en los que la actuación cuestionada de los poderes públicos afecta a un derecho fundamental sustantivo. La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes (*Carlos Ortega Carballo*).